

Fondazione ISMU ETS

# Ventinovesimo Rapporto sulle migrazioni 2023



**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 di Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità - Ente del Terzo Settore, ospita lavori che si distinguono per l'attualità e la rilevanza dei temi trattati, lo spessore teorico e il rigore metodologico. Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.

**Direttore** Vincenzo Cesareo

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

**Coordinamento Editoriale** Elena Bosetti, Francesca Locatelli

Fondazione ISMU ETS

# Ventinovesimo Rapporto sulle migrazioni 2023

**FrancoAngeli**

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835158516

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo di



Il volume è stato curato da Vincenzo Cesareo,  
Presidente del comitato scientifico di Fondazione ISMU ETS,  
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 2024.

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 © 2024 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

## Introduzione

I percorsi migratori Scenari futuri, criticità attuali e possibili soluzioni <i>di Vincenzo Cesareo</i>	9
---	---

---

## Parte prima | Aspetti statistici e normativi

1. Le migrazioni in Italia <i>di Gian Carlo Blangiardo</i>	17
2. Le migrazioni per motivi di protezione nell'era post pandemica <i>di Livia Elisa Ortensi</i>	29
3. Le migrazioni in Europa <i>di Livia Elisa Ortensi</i>	43
4. Il quadro normativo <i>di Ennio Codini</i>	55

---

## Parte seconda | Aree di attenzione

5. Il lavoro <i>di Laura Zanfrini</i>	71
6. La scuola <i>di Mariagrazia Santagati</i>	85
7. La salute <i>di Nicola Pasini e Veronica Merotta</i>	103
8. Le religioni <i>di Alessio Menonna e Giovanni Giulio Valtolina</i>	113

---

## Parte terza | Europa, Africa e immigrazione

9. La <i>issue</i> immigrazione nell'opinione pubblica europea e nei programmi delle elezioni regionali italiane <i>di Nicola Pasini e Marta Regalia</i>	127
10. La "natura" multi-etnica del Kosovo e le recenti tensioni con la Serbia <i>di Antonio Zotti</i>	145

11. Gli orientamenti europei <i>di Alessia Di Pascale</i>	159
12. Unione europea, Africa e migrazioni <i>di Luca Merotta</i>	173

---

## Parte quarta | Approfondimenti

13. Quale utilizzo della conoscenza nella governance del fenomeno migratorio? <i>di Marina D'Odorico e Guia Gilardoni</i>	185
14. I rifugiati <i>di Maurizio Ambrosini</i>	195
15. Violenza familiare e minori migranti <i>di Giovanni Giulio Valtolina e Chiara Ferrari</i>	209
16. Una comunità che accoglie: l'esperienza dei corridoi umanitari <i>di Nicoletta Pavesi</i>	221
17. 2023: continua l'aggressione di Putin in Ucraina <i>di Vincenzo Cesareo</i>	233

# Introduzione



# I percorsi migratori

## Scenari futuri, criticità attuali e possibili soluzioni

*Vincenzo Cesareo*

Come nelle precedenti edizioni, anche questo Rapporto intende illustrare i molti aspetti da considerare per poter comprendere e gestire efficacemente il fenomeno migratorio. Con l'intento di coglierlo nella sua complessità, i numerosi progetti di ricerca e interventi di ISMU, da ormai un decennio, prendono in esame le diverse fasi in cui si sviluppano i flussi migratori, indagandone le cause che li provocano nei Paesi di origine, per passare a ricostruire le rotte migratorie, le eventuali tappe nei territori di transito, i processi e le politiche di accoglienza e integrazione nelle località di approdo, fino a monitorare gli eventuali processi di rientro e reintegrazione nei Paesi di origine. Rivolgere l'attenzione all'intero percorso migratorio costituisce ormai un consolidato e impegnativo approccio adottato dalla nostra Fondazione.

Nell'editoriale di questa ventinovesima edizione si ricostruisce brevemente lo scenario globale, per meglio mettere in evidenza alcuni significativi eventi che hanno contraddistinto l'anno 2023 e che vengono approfonditi nei capitoli seguenti.

Oltre alle catastrofi provocate dalle molte guerre (sono più di 60 i conflitti attualmente in corso nel mondo), come quella dell'aggressione russa all'Ucraina (cfr. capitolo 17), occorre considerare il notevole rilievo che stanno assumendo le migrazioni climatiche.

A parere di Gaia Vince, studiosa e divulgatrice scientifica, sono quattro gli elementi distintivi dell'epoca attuale, cioè quella dell'Antropocene: gli incendi, l'aumento delle temperature, la siccità e l'innalzamento dei livelli dei mari. Tutto ciò rende e renderà sempre più difficile la vita di molte persone, a cominciare dagli abitanti delle zone tropicali, costretti a diventare in larga misura migranti climatici (Vince, 2023: 31-53).

Nei prossimi cinquant'anni si prospetta che un numero crescente di territori del mondo saranno inabitabili, di conseguenza è prevedibile che tre miliardi e mezzo di esseri umani si sposteranno dalle proprie terre (Ibid.: 9). Per limitarci a due soli esempi, larga parte del Bangladesh è già inabitabile ed è previsto che tredici milioni dei suoi abitanti saranno costretti a migrare entro il 2050, mentre le isole Maldive rischiano addirittura di scomparire. In base alle sue previsioni, Vince sostiene che le migrazioni diventeranno la questione più rilevante da affrontare nel prossimo futuro.

È indubbiamente utile disporre di scenari previsionali, che però vanno considerati con una certa prudenza poiché, in particolare per effetto delle continue e numerose innovazioni tecnologiche, fattori intervenienti e non prevedibili possono rendere abitabili territori finora ritenuti inospitali. Pertanto, anche le previsioni potrebbero subire dei cambiamenti significativi (Raisson, 2010; Rampini, 2023).

Inoltre, come supportato da evidenze demografiche, la popolazione mondiale tenderà a crescere ulteriormente con il profilarsi di un combinato disposto fra il prevedibile aumento delle migrazioni e la diversa densità con cui la crescita demografica continuerà a distribuirsi sul nostro pianeta, provocando un sempre maggior divario fra Nord e Sud del mondo.

Se però l'innovazione tecnologica progredirà in ottica di sostenibilità ambientale, e se congiuntamente si attueranno dei piani di adattamento ai cambiamenti climatici, sarà possibile arginare gli effetti avversi e le catastrofi e di conseguenza si potranno ridurre, almeno in qualche misura, i flussi migratori ambientali. Pur nella prospettiva più ottimistica, il cosiddetto Nord del mondo dovrà comunque attrezzarsi per accogliere numerose persone che fuggono da Paesi dove diventerà impossibile vivere. Si tratta di fenomeni che riguardano larghe parti del cosiddetto "Sud globale" in cui nel solo 2022, nella regione subsahariana, si sono verificati 16,5 milioni di nuovi spostamenti forzati che, protrandosi a lungo, hanno prodotto 31,7 milioni di sfollati interni (di cui 9 milioni provocati da conflitti). Va sottolineato che questa stessa regione ospita il 45% degli sfollati di tutto il mondo<sup>1</sup> (cfr. capitolo 12).

Alla luce dello scenario a livello mondiale appena esposto portiamo ora l'attenzione sui flussi migratori verso l'Italia nel corso del 2023, dove si registra una significativa ripresa di interesse nei confronti dell'immigrazione, che per parecchi anni ha costituito una delle principali questioni del nostro Paese, ma che è retrocessa nella graduatoria delle priorità a causa del COVID e a seguito dell'aggressione russa dell'Ucraina (cfr. capitolo 17).

<sup>1</sup> IDMC (2023), *Global Report on Internal Displacement*, disponibile in: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/> (ultimo accesso: 7 novembre 2023).

Il rinnovato interesse è dovuto innanzitutto al notevole aumento dei flussi migratori verso le nostre coste<sup>2</sup>, che fanno riemergere il timore di una “invasione da parte degli altri”, ritenuti spesso molto più numerosi rispetto a quanti sono in realtà (cfr. capitolo 14).

Il secondo elemento che pone al centro dell’attenzione le migrazioni va ricercato nell’approssimarsi delle elezioni europee, che stanno evidenziando una volta di più quanto sia divisiva la questione migratoria, non solo per il nostro ma anche per altri Paesi appartenenti all’Unione europea (cfr. capitolo 11).

A queste due evidenti cause se ne può aggiungere una terza, cioè il sospetto che si cerchi di dirottare sull’immigrazione l’attenzione dei cittadini allo scopo di distoglierli da altre cruciali questioni di difficile soluzione riguardanti l’economia, le disuguaglianze sociali e le strategie per affrontare il futuro. Resta del tutto evidente che la questione migratoria sia “una issue multilivello: dalle proteste e dalle difficoltà degli enti locali e regionali alla difficile gestione nazionale, alla richiesta di coinvolgimento del livello europeo, alla necessità di accordi internazionali” (cfr. capitolo 9). Il livello europeo sarà dominante anche nel corso del 2024, sia appunto in vista delle elezioni europee sia per cercare di gestire le tensioni che sono emerse in Europa, tra le quali anche quella tra Kosovo e Serbia (cfr. capitolo 10).

Preso atto di questo ritorno di rilevanza delle migrazioni, è opportuno fare un cenno ai Paesi da cui hanno origine i principali flussi migratori. Oltre agli arrivi dall’Africa subsahariana, nel corso del 2023 ha assunto un notevole rilievo il numero di migranti giunti dalla Tunisia, che è divenuta, a tutti gli effetti, uno dei principali territori non solo di transito ma anche di partenza, superando quantitativamente persino la Libia. Infatti, mentre si segnala una diminuzione degli arrivi dall’Ucraina, è cresciuta la pressione migratoria lungo la rotta del Mediterraneo centrale, che nei primi otto mesi del 2023 ha subito un aumento di circa il 96% degli arrivi registrati su questa stessa rotta nel medesimo periodo del 2022<sup>3</sup>. Il Mediterraneo centrale rimane quindi la principale rotta migratoria verso l’UE, rappresentando quasi la metà di tutti i rilevamenti alle frontiere nel 2023 (cfr. capitolo 3), nonostante l’impegno del Governo italiano di “fermare l’immigrazione”. Occorre peraltro constatare che, per l’ennesimo anno di seguito, questo canale di ingresso risulta essere anche il più pericoloso al mondo, come ci ricordano i sempre troppo numerosi naufragi avvenuti nel 2023, con 2.186 persone morte o scomparse<sup>4</sup>, di cui almeno 289 bambini<sup>5</sup>. Ciò è dovuto

<sup>2</sup> A decorrere dal 1° gennaio 2023 al 31 ottobre 2023 risultano essere 144.039 i migranti sbarcati sulle coste italiane comparati con gli 85.282 dello stesso periodo nel 2022 (fonte: Ministero dell’Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza). Cfr. “Cruscotto Statistico al 31 ottobre 2023”, disponibile in: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero> (ultimo accesso: 7 novembre 2023).

<sup>3</sup> Cfr. le elaborazioni fornite dall’agenzia europea Frontex, disponibili in: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/central-mediterranean-accounts-for-half-of-irregular-border-crossings-in-2023-G6q5pF> (ultimo accesso: 27 novembre 2023).

<sup>4</sup> Dati stimati dal progetto *Missing Migrants Project* di IOM, accessibile al seguente link: <https://missingmigrants.iom.int/> (ultimo accesso: 7 novembre 2023).

<sup>5</sup> Stime elaborate da UNICEF su dati IOM. Cfr. UNICEF, “Migranti, undici bambini muoiono ogni settimana nel tentativo di attraversare la rotta migratoria del Mediterraneo centrale”, 14 luglio 2023, disponibile in: <https://www.unicef.it/media/migranti-undici-bambini-muoiono-ogni-settimana-nel-tentativo-di-attraversare-la-rotta-migratoria-del-mediterraneo-centrale/> (ultimo accesso: 7 novembre 2023).

alle sempre più pericolose modalità adottate dai cosiddetti scafisti, alle lacune nelle operazioni di ricerca e soccorso, alle restrizioni imposte alle Organizzazioni non governative<sup>6</sup>, il cui lavoro nel Mediterraneo viene spesso criminalizzato (come mostrato dal progetto RESOMA<sup>7</sup> coordinato da ISMU), ma soprattutto alla mancanza di visione e di lungimiranza nell'affrontare la grande sfida migratoria di questo secolo con misure adeguate (cfr. capitolo 13). ISMU non manca di segnalare come sia necessario aprire canali di ingresso regolari per lavoro con un maggiore realismo (nonostante si registri un aumento rispetto ai tetti fissati dal Governo per il 2022) per rispondere alle evidenti esigenze del mercato del lavoro del nostro Paese (cfr. capitolo 5). Inoltre, è sempre più evidente la necessità di potenziare lo strumento dei corridoi umanitari per facilitare l'ingresso di richiedenti asilo (cfr. capitolo 16).

A seguito della tragedia di Cutro, il Governo ha varato il cosiddetto "decreto Cutro", ossia il decreto-legge n. 20 del 10 marzo, le cui disposizioni paiono però insufficienti per conseguire un'adeguata gestione dei flussi ed evitare il ripetersi di tragici accadimenti. Con tale decreto si cerca di promuovere i canali legali d'ingresso per lavoro agevolando la programmazione dei relativi flussi, ma non è previsto di intervenire sui fattori che, al di là della programmazione, hanno finora ostacolato l'utilizzo di tali canali. Si mira poi a contrastare i trafficanti inasprendo le pene, ma non ci sono le condizioni per colpire su larga scala le organizzazioni che in Africa e in Asia gestiscono i flussi irregolari. Non va poi dimenticato che tali flussi sono alimentati anche dalla mancanza di canali legali d'ingresso per i richiedenti asilo (salvo l'eccezione troppo limitata dei già citati corridoi umanitari). Col decreto si riducono inoltre le chances per gli stessi richiedenti asilo di ottenere una qualche forma di protezione internazionale, ritenendo così di frenare i corrispondenti flussi irregolari (cfr. capitolo 4). Questo provvedimento dà luogo a criticità anche sul versante dei diritti umani e della salute dei migranti (cfr. capitolo 7) e va osservato che non esistono evidenze tali da dimostrare che siffatte restrizioni abbiano mai avuto una forte incidenza sui flussi in questione.

Non stupisce perciò che non sia stato ravvisabile alcun significativo impatto di tale provvedimento sugli arrivi, cresciuti addirittura rispetto agli anni precedenti (cfr. capitolo 2). Per quanto riguarda le politiche di accoglienza e i percorsi di integrazione, come ISMU afferma da anni e l'esperienza dimostra, non risulta più sostenibile un sistema che prevede un numero limitato di grandi centri dislocati sulla penisola che, in caso di arrivi consistenti, mostra tutta la sua inadeguatezza: sovraffollamento, condizioni di accoglienza al di sotto degli standard minimi previsti, scarso controllo delle persone in ingresso e in uscita. L'opzione

<sup>6</sup> Il totale delle persone salvate e fatte sbarcare dalle ONG rappresenta solo il 4% del totale degli sbarcati in Italia - elaborazione Skytg24 su dati Ministero degli Interni, disponibile in: <https://tg24.sky.it/mondo/2023/09/27/migranti-italia-sbarchi-ong> (ultimo accesso: 7 novembre 2023) - pertanto le polemiche sul loro ruolo di "attrattore" appaiono alquanto futili e strumentali.

<sup>7</sup> Cfr. Progetto RESOMA, disponibile in: <https://migrationresearch.com/resoma>. Vosyliūtė L., Conte C., "Final synthetic report", giugno 2019, disponibile in: [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Final-Synthetic-Report-Crackdown-on-NGOs-and-volunteers-helping-refugees-and-other-migrants\\_1.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Final-Synthetic-Report-Crackdown-on-NGOs-and-volunteers-helping-refugees-and-other-migrants_1.pdf) (ultimo accesso: 7 novembre 2023).

più efficace sembrerebbe piuttosto quella di un'accoglienza diffusa, con la redistribuzione sul territorio di gruppi limitati di persone, anche per realizzare con più efficacia la procedura d'asilo e gli eventuali rimpatri, peraltro difficili da implementare, per le note ragioni relative all'onerosità delle operazioni e alla mancanza di accordi bilaterali con alcuni Paesi di origine. In ogni caso, un ruolo centrale nei percorsi di integrazione continua a essere svolto dal sistema scolastico, il quale deve però tenere ben presenti le esigenze specifiche di questa popolazione (cfr. capitolo 6).

Passando a considerare i migranti stabilmente residenti nel nostro Paese, va evidenziato che continua il silenzioso ma consistente aumento delle acquisizioni di cittadinanza. In base agli ultimi dati ISTAT ed Eurostat, nel 2022 gli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana sono stati circa 214mila, il 76% in più rispetto al 2021, mentre si riscontra una lieve diminuzione nel numero degli irregolari (cfr. capitolo 1).

A chiusura di questo rapido excursus, è opportuno citare un dato significativo per smentire la teoria complottistica della "sostituzione etnica" che sarebbe in atto in Occidente. Per ridurre la portata dell'allarmismo è utile considerare i dati sulle fedi religiose più diffuse tra la popolazione immigrata: in base a elaborazioni ISMU, al 1° gennaio 2023 gli stranieri residenti in Italia di religione cristiana (prevalentemente ortodossi, cattolici, evangelici e copti) si confermano ancora una volta come il gruppo maggioritario per appartenenza religiosa (2,7 milioni), a fronte di quasi 1,5 milioni di stranieri residenti di fede musulmana (stabili in numerosità rispetto a gennaio 2022) (cfr. capitolo 8). Anche solo soffermarsi su queste cifre contribuisce a ridimensionare il presunto pericolo di islamizzazione tanto millantato da alcuni organi di stampa, fake news ed esponenti politici.

## Riferimenti bibliografici

**Raisson V.** (2010), *2033, Atlas des Futurs du Monde*, Robert Laffont, Paris.

**Rampini F.** (2023), *La speranza africana. La terra del futuro concupita, incompresa, sorprendente*, Mondadori, Milano.

**Vince G.** (2023), *Il secolo nomade. Come sopravvivere al disastro climatico*, Bollati Boringhieri, Torino.

**Vosyliūtė L., Conte C.** (2019), *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*, Final synthetic report RESOMA, giugno, disponibile in: [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Final-Synthetic-Report-Crackdown-on-NGOs-and-volunteers-helping-refugees-and-other-migrants\\_1.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Final-Synthetic-Report-Crackdown-on-NGOs-and-volunteers-helping-refugees-and-other-migrants_1.pdf).



# Parte prima

## Aspetti statistici e normativi

1. Prosegue la stagione della relativa stabilità

---

2. Consistenza e dinamica dei cittadini di Paesi terzi

---

3. Il contributo della popolazione straniera al bilancio demografico

---

4. Gli effetti di struttura: dal ventennio passato a quello che verrà

# 1. Le migrazioni in Italia

*Gian Carlo Blangiardo*

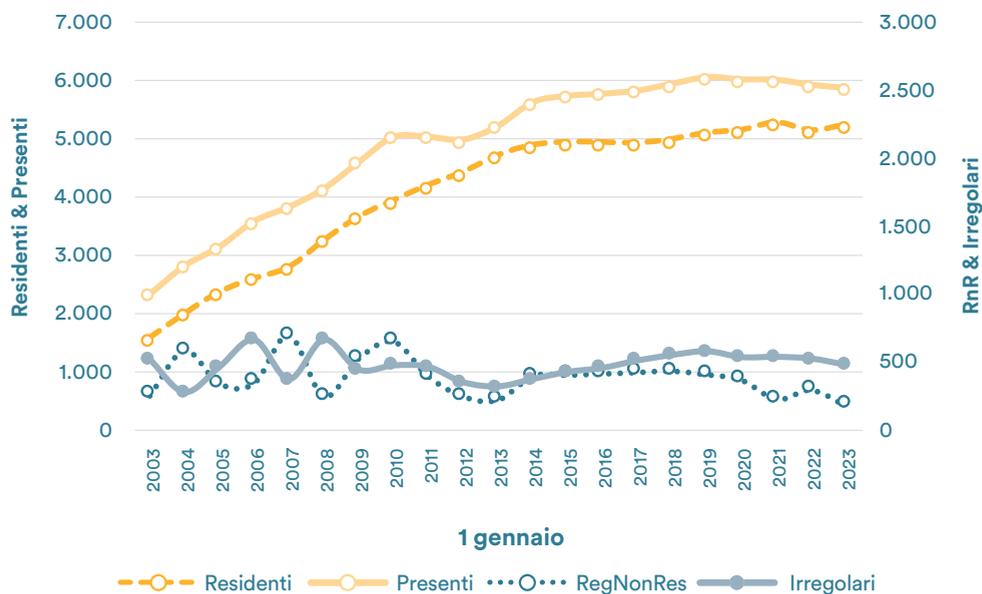
## 1. Prosegue la stagione della relativa stabilità

Le importanti revisioni che hanno riguardato il bilancio demografico della popolazione straniera – attuate da ISTAT in occasione del censimento del 2021 con il relativo ricalcolo dello stock di residenti al 1° gennaio 2022<sup>1</sup> – hanno sostanzialmente annullato l’impennata che risultava nei dati di fine 2020<sup>2</sup>, riportando così il complesso della presenza straniera in Italia sotto la soglia simbolica dei sei milioni. Un limite che viene rispettato anche nelle nuove stime al 1° gennaio del 2023, con un modesto ulteriore ritocco al ribasso. In ultima analisi, dopo aver raggiunto il massimo di 5 milioni e 962mila cittadini stranieri presenti nel nostro Paese all’inizio del 2019, nel quadriennio successivo si è progressivamente scesi, anno dopo anno, sino agli attuali 5 milioni e 775mila.

<sup>1</sup> Si è infatti introdotta la consuetudine di integrare la rilevazione censuaria con un insieme di “segnali di presenza” forniti dal c.d. sistema dei registri, dove si valorizzano le numerose informazioni disponibili da fonti di natura amministrativa. Ciò ha determinato nel 2021 l’esclusione dal conteggio della popolazione residente, per “assenza di segnali”, di ben 99.984 cittadini stranieri.

<sup>2</sup> Nel bilancio 2020 si è proceduto all’aggiunta netta di 150.908 unità sotto la voce “saldo censuario totale stranieri”, laddove nel bilancio del 2019 alla stessa voce era stato conteggiato un saldo netto negativo di sole 160 unità.

Gráfico 1. Stranieri in Italia per tipologia di presenza. Anni 2003-2023 (valori in migliaia)



Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati ISTAT

Il dettaglio rispetto alla dinamica delle componenti che determinano la consistenza globale degli stranieri presenti in Italia a fine 2022 mette in luce, da un lato, la significativa crescita per l'insieme dei residenti (+110mila unità) – da cui deriva un lieve incremento della loro quota relativa (che passa dall'8,5% all'8,7%) – dall'altro la moderata diminuzione del numero di irregolari rispetto al soggiorno (-48mila). Una riduzione di stock che è dovuta al prevalere dell'effetto riduttivo delle regolarizzazioni – attuate nel 2022 a completamento delle procedure di “emersione 2020”<sup>3</sup> – rispetto all'azione incrementale prodotta dai flussi di irregolarità, indotti dalla mancata presentazione/accettazione delle richieste di asilo o protezione riconducibili al fenomeno degli arrivi non autorizzati – per lo più via mare – che hanno subito, nel corso dell'anno, un significativo aumento (+57%).

Nel 2022 va particolarmente segnalata la consistente riduzione dei c.d. “regolari non residenti” – ossia stranieri presenti sul territorio italiano con un valido titolo di soggiorno, ma non inclusi (o non ancora inclusi) nel collettivo dei registrati in anagrafe, che sono scesi di circa 100mila unità.

<sup>3</sup> Art. 103 del D.L. 34 del 2020.

Si tratta per lo più di cittadini comunitari o di nuovi soggiornanti – presenti in Italia anche a seguito di procedure di accoglienza – che al momento non eleggono formalmente la loro dimora abituale (residenza anagrafica) in un comune italiano<sup>4</sup>.

Tabella 1. Stranieri in Italia al 1° gennaio 2019-2022 per tipo di presenza (migliaia)

Tipologia	1.1.2020	1.1.2021	1.1.2022	1.1.2023
Residenti (*)	5.040	5.172	5.031	5.141
% sul totale dei residenti	8,5	8,7	8,5	8,7
Regolari non residenti	366	224	293	176
Irregolari	517	519	506	458
<b>Totale presenti</b>	<b>5.923</b>	<b>5.915</b>	<b>5.830</b>	<b>5.775</b>

\* Valori modificati sulla base delle successive revisioni ISTAT in relazione al ricalcolo della popolazione residente in occasione dei censimenti a cadenza annuale avviati dal 2018.

Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati ISTAT

## 2. Consistenza e dinamica dei cittadini di Paesi terzi

Al 1° gennaio 2023, nell’ambito degli stranieri regolarmente presenti in Italia la componente extra-UE è quasi nell’ordine di tre quarti del totale. Rispetto alla stessa data del 2022 si segnala un incremento di 166mila unità che conferma la tendenza alla ripresa “post-Covid” avviata lo scorso anno, allorché si registrarono 188mila unità in più con regolare permesso di soggiorno passando dal conteggio di fine 2020 a quello di fine 2021.

Tuttavia, va precisato che l’aumento nel 2022 va quasi del tutto attribuito alle vicende che hanno determinato la forte crescita della popolazione ucraina: una presenza che, per altro, era da tempo ben consolidata nella realtà italiana. Infatti, anche prima dell’invasione russa il nostro Paese era quello nell’Unione europea – dopo la Polonia – che si caratterizzava per il maggior numero di presenze ucraine; espressione di una migrazione largamente al femminile – le donne rappresentano il 79% dei regolarmente soggiornanti – per la quale il lavoro è sempre stato il motivo centrale dello spostamento. Al 1° gennaio 2022 gli ucraini in Italia con regolare permesso di soggiorno erano già poco più di 230mila, la gran parte (81,2%) con un titolo di lungo periodo, cui va anche aggiunto un numero non trascurabile di migranti che avevano precedentemente acquisito la cittadinanza italiana (la stima è di oltre 28mila unità al 1° gennaio 2021).

Con lo scoppio delle ostilità, dall’inizio del 2022 si sono avuti consistenti nuovi arrivi in Italia; e questo lo si è visto sin da subito, anche se il dato statistico mostra un picco solo nel mese di maggio (per via della registrazione dei permessi che ha richiesto l’entrata in vigore della relativa normativa). Nel corso dell’anno

<sup>4</sup> Parte dei quali è verosimilmente afferita alla componente residente, a seguito delle nuove procedure di accertamento della dimora abituale avviate in sede di rilevazione censuaria.

gli ingressi, tra i quali era presente una forte componente di minori, si sono poi largamente ridotti e alla fine del 2022 si contavano in Italia circa 146mila cittadini ucraini sotto protezione temporanea, di cui quasi 54mila minori.

Il resoconto al 1° gennaio 2023 assegna agli ucraini una quota di poco superiore al 10% del totale dei cittadini di Paesi terzi regolarmente presenti in Italia, sostanzialmente equivalente alla corrispondente quota di marocchini e di albanesi. Queste tre nazionalità, insieme alla Cina – che detiene quasi l'8% del totale – accentrano il 40% degli stranieri extra-UE in posizione regolare rispetto al soggiorno. Seguono nella graduatoria undici Paesi con quote di presenze regolari extra-UE comprese tra il 2% e il 5% – nell'ordine: India, Bangladesh, Egitto, Filippine, Pakistan, Moldova, Sri Lanka, Senegal, Nigeria, Tunisia e Perù – e nel complesso le prime quindici nazionalità coprono più di tre quarti del totale.

In termini dinamici, oltre alla già ricordata – ma del tutto “particolare” – intensa crescita degli ucraini (+153mila), il 2022 ha segnato un aumento relativamente importante anche per i cittadini del Bangladesh (+12mila), di Perù e Pakistan (+6mila), della Georgia (+5mila), di Egitto e Brasile (+4mila). Sul fronte opposto vanno messi in luce i cali degni di nota che si sono rilevati per i marocchini (-9mila), gli albanesi e i cinesi (-7mila), i moldavi (-6mila) e i kossovari (-5mila). Senza tuttavia dimenticare che le variazioni negative risentono inevitabilmente anche dei numerosi passaggi alla cittadinanza italiana, un fenomeno che ha riguardato nel 2022 circa 214mila stranieri e che, non a caso, vede ai primi posti proprio le componenti marocchina e albanese.

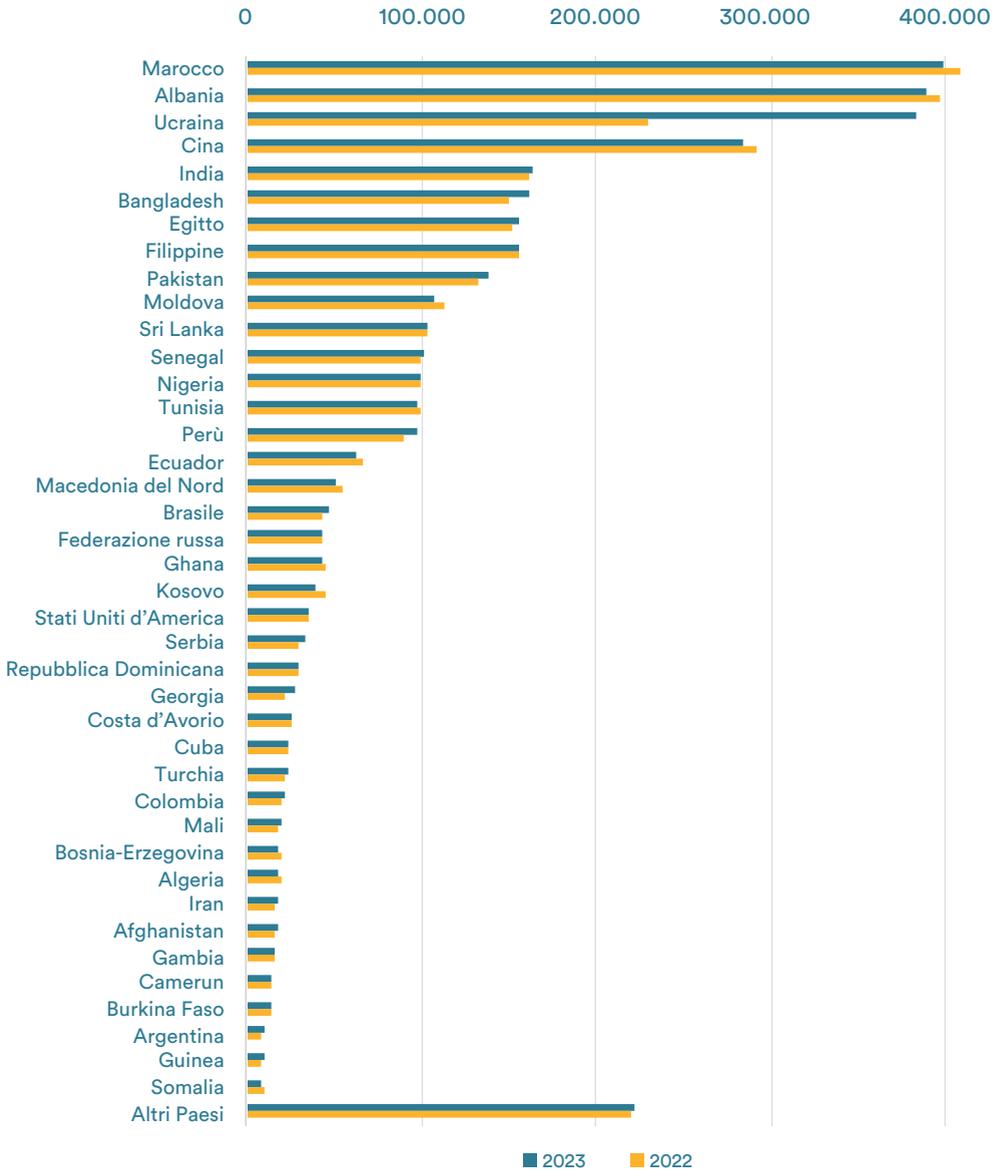
### 3. Il contributo della popolazione straniera al bilancio demografico

Nel panorama di quello che è ormai comunemente definito “inverno demografico” della popolazione residente nel nostro Paese, la presenza straniera viene abitualmente accreditata come capace sia di contribuire a contenere il calo degli abitanti, sia di attenuare il processo di invecchiamento demografico che da tempo li caratterizza. In tal senso i dati definitivi del 2022 confermano per i residenti stranieri il segno positivo del saldo naturale (differenza tra nati e morti), così come la loro crescita numerica. Due aspetti che per la componente italiana, nonostante sia stata ampiamente agevolata dalle acquisizioni di cittadinanza (passate dai 121mila casi del 2021 ai 214mila del 2022), restano decisamente in territorio negativo.

Rispetto al passato, se è vero che oggi il ruolo dell'immigrazione nel mitigare i numeri del nostro “inverno demografico” appare relativamente più determinante, va anche detto che ciò si deve più che altro al progressivo continuo indebolimento della popolazione autoctona sul fronte della natalità. Rispetto a vent'anni fa le 393mila nascite registrate complessivamente in Italia nel 2022 sono il risultato congiunto di un aumento del 56% per i nati stranieri e di una diminuzione del 33% per quelli italiani: tra il 2002 e il 2022, i primi sono saliti da 34mila a 53mila, mentre i secondi sono scesi da 505mila a 340mila.

Nel ventennio in esame il contributo dei nati stranieri era inizialmente pari al 6,3% e alla fine ha raggiunto il 13,5%.

Grafico 2. Permessi di soggiorno per cittadinanza al 1° gennaio 2022 e 2023



Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati Istat

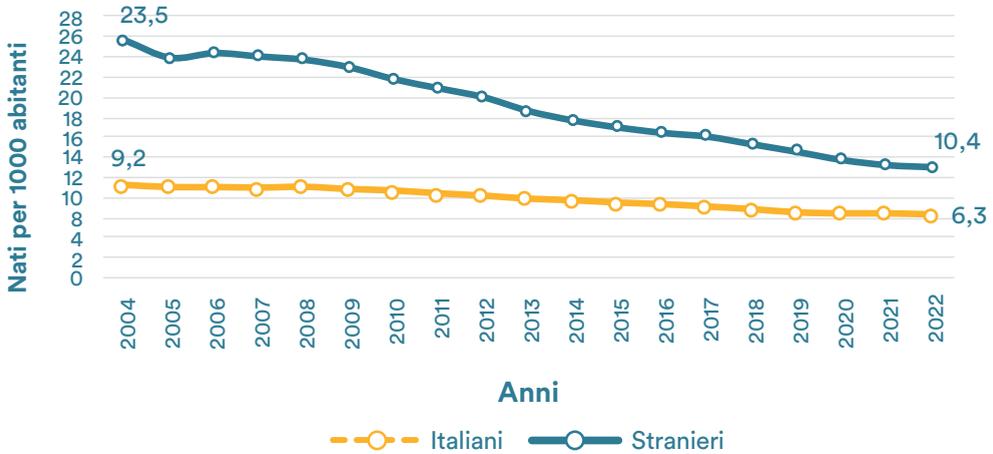
Tabella 2. Bilancio anagrafico per cittadinanza (migliaia)

Voci del bilancio	Stranieri	Italiani	Totale
Anno 2022			
Saldo naturale	45,3	-366,2	-320,9
Saldo migratorio anagrafico e per altri motivi	107,5	34,0	141,5
Acquisizioni della cittadinanza italiana	-133,2	133,2	0,0
Variazione della popolazione nell'anno	19,5	-199,0	-179,4
Anni 1992-2001 (media annua)			
Saldo naturale	12,9	-30,4	-17,5
Saldo migratorio anagrafico e per altri motivi	92,4	-53,0	39,4
Acquisizioni della cittadinanza italiana	-7,5	7,5	0,0
Variazione media annua della popolazione	97,8	-75,9	21,9

Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati ISTAT

Ma l'importanza di tale sostegno da parte dell'immigrazione non deve comunque favorire teorizzazioni circa un'ipotetica soluzione del problema della denatalità in Italia su base puramente compensativa. Se si seguono in dettaglio gli sviluppi più recenti si ha infatti modo di osservare come il contributo degli stranieri a supporto della bassa natalità nel nostro Paese tenda sempre più ad attenuarsi. Dopo decenni di continua crescita dei nati stranieri, la loro frequenza è diminuita costantemente a partire dal 2012; tanto che le 53mila nascite nel 2022, benché – come già detto – si siano accresciute di oltre la metà rispetto al 2002, sono 27mila in meno rispetto al massimo osservato nel 2012 (con 80mila nati). D'altra parte, se è vero che le boomers straniere, entrate regolarmente come immigrate ovvero “emerse” o “ricongiunte” a seguito delle regolarizzazioni di inizio secolo, hanno realizzato nei dieci anni successivi buona parte dei loro progetti riproduttivi nel nostro Paese e hanno contribuito in modo importante a riempire i vuoti di popolazione femminile nella struttura per età delle donne italiane, è anche vero che esse stanno, a loro volta, gradualmente invecchiando. Non a caso, i tassi di natalità della popolazione straniera – per quanto ancora avvantaggiati da una struttura per età relativamente giovane – vanno progressivamente convergendo verso quelli degli italiani: dai 23,5 nati per mille abitanti del 2004 (con oltre 14 punti di vantaggio sugli autoctoni) si è infatti scesi nel 2022 a un più modesto 10,4 per mille (con solo circa 4 punti in più).

Grafico 3. Tassi di natalità per cittadinanza. Italia 2004-2022



Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati ISTAT

#### 4. Gli effetti di struttura: dal ventennio passato a quello che verrà

Avendo pienamente riconosciuto – quand’anche doverosamente senza toni enfatici – l’importanza del ruolo sino ad ora svolto (e ancora atteso) da parte dell’immigrazione straniera sul fronte del sostegno alla vitalità della popolazione residente, è anche utile affrontare l’altro elemento che ne valorizza il contributo: l’effetto strutturale di contrasto al processo di invecchiamento demografico e di freno al calo della popolazione in età attiva.

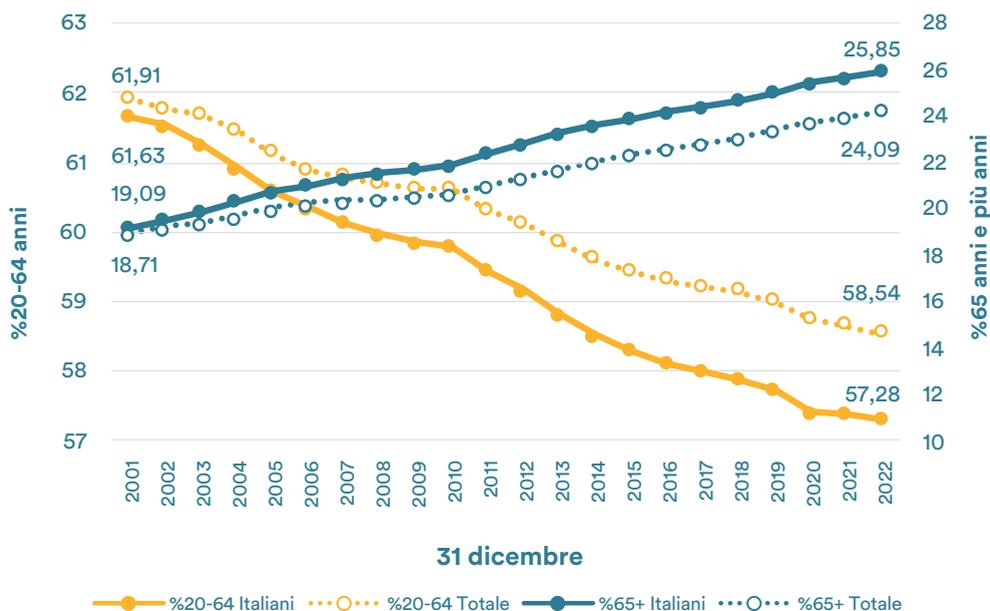
In merito al primo punto, ragionando sul ventennio passato, se si mette a confronto la composizione per età della popolazione residente “con” e “senza” la componente stranieri si rileva come la quota di ultrasessantacinquenni – convenzionalmente identificati come anziani – vada via via accrescendosi nel corso degli anni allorché si opera in assenza di stranieri<sup>5</sup>: senza questi ultimi, la maggiore incidenza di anziani al 1° gennaio 2023 risulterebbe pari a quasi due punti percentuali (25,8% a fronte di 24,1%).

Analogamente il contributo degli stranieri appare essere stato importante anche nel rallentare la caduta della quota di popolazione in età attiva (conven-

<sup>5</sup> In realtà si tratta del conteggio di tutti i residenti con cittadinanza italiana, inclusi gli stranieri che la hanno acquisita negli anni precedenti.

zionalmente 20-64 anni). Nel ventennio 2002-2022 il complesso dei residenti in tale fascia d'età si è ridotto di oltre tre punti percentuali (dal 61,9% al 58,5%), ma se ci si limita alla sola componente con cittadinanza italiana – comunque sempre caratterizzata da quote di 20-64enni inferiori a quelle del totale dei residenti – il calo giunge a superare i quattro punti (dal 61,6% al 57,3%).

Grafico 4. Confronto dei valori della % di popolazione in età attiva (20-64) e anziana (65 e+) per il complesso dei residenti e per i soli residenti italiani. Anni 2001-2022



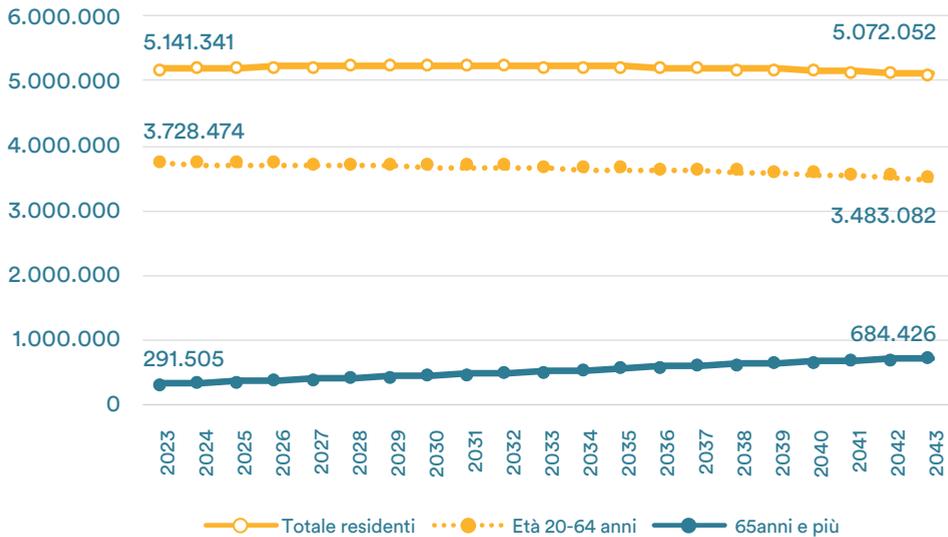
Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati ISTAT

Tradotto in valori assoluti, il resoconto da inizio secolo al giorno d'oggi (31 dicembre 2001-2022) sul lato invecchiamento mostra, nel complesso dei residenti, 3 milioni e 515mila ultrasessantacinquenni in più, quasi del tutto (93,4%) riconducibili alla componente con cittadinanza italiana, mentre rispetto alla contrazione della popolazione in età attiva – in totale 831mila residenti 20-64enni in meno – essa deriva dalla combinazione tra il forte calo degli italiani, che perdono 3 milioni e 483mila unità, e la forte crescita della componente straniera (+2 milioni 652mila).

Passando dal resoconto del passato agli scenari del futuro (2023-2042), attraverso un esercizio di simulazione che estrapola le tendenze osservate

nell'ultimo quadriennio<sup>6</sup> si ricavano, a livello quantitativo, indicazioni su un tendenziale calo del totale di residenti stranieri (mediamente 14mila in meno ogni anno), mentre in termini strutturali emergono al loro interno importanti cambiamenti rispetto allo scorso ventennio.

Grafico 5. Stima della popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio degli anni 2023-2043 (età selezionate)



Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati ISTAT

Innanzitutto, l'invecchiamento demografico sembra destinato ad avanzare celermente: la percentuale di ultrasessantacinquenni, che era il 3% vent'anni fa, passerebbe dall'attuale 5,7% al 13,5% al 1° gennaio 2043 e in numero assoluto si arriverebbe a quasi 700mila anziani (a fronte degli attuali 291mila). La discontinuità rispetto al passato avverrebbe anche riguardo alla quota di popolazione in età attiva – già scesa di circa un punto percentuale da inizio secolo (dal 73,3% al 72,5%) – destinata a ridursi ulteriormente al 68,7%. Di fatto, nel 2043 si avrebbero, rispetto al 2023 circa 250mila residenti stranieri in meno in età attiva, verosimilmente più che compensati – è bene tenerlo presente –

<sup>6</sup> Si sono applicati alla popolazione straniera residente al 1° gennaio 2023, distinta per sesso ed età, i valori medi della serie di coefficienti di passaggio dall'età  $x$  all'età  $x+1$  ( $x=0,1,2,\dots,99+$ ) in anni contigui – che esprimono sinteticamente per ogni età la combinazione dei fattori di entrata/uscita dalla popolazione in oggetto per mortalità, mobilità territoriale e acquisizione di cittadinanza - del quadriennio 1.1.2019-1.1.2023, opportunamente integrati da un appropriato coefficiente per la stima dei residenti in età 0.

dalla crescita dei nuovi italiani per acquisizione di cittadinanza. Uno scambio, quest'ultimo, che va messo in conto anche nel valutare il moderato calo del totale di residenti stranieri (-69mila) che la simulazione ha prospettato per il 1° gennaio 2043.

Va ancora osservato che le elaborazioni alla base della simulazione qui proposta fanno riferimento al bilancio quadriennale di un periodo – in buona parte condizionato dalla pandemia – caratterizzato da una attrattività sul fronte migratorio relativamente bassa. Il saldo netto complessivo del quadriennio – conteggiando anche le variazioni per correttivi di origine censuaria – è infatti di sole 543mila unità: una media annua di +136mila<sup>7</sup>. Poiché sembra realistico immaginare che la consistenza dei flussi netti nel prossimo ventennio sarà superiore ai valori medi dell'ultimo quadriennio, i risultati esposti in questa sede vanno dunque visti come riferimenti di base, verosimilmente destinate al rialzo.

A tale proposito, se prendessimo come dati di scenario le valutazioni introdotte nelle previsioni ISTAT (2022)<sup>8</sup>, la popolazione residente straniera al 1° gennaio 2043 – qui indicata in circa 5,1 milioni – verrebbe a spaziare da poco meno di 5 milioni – nell'ipotesi ISTAT di minimo (dove si prefigura un saldo netto migratorio medio annuo di 129mila unità) – sino a quasi 7 milioni, nell'ipotesi di massimo, per effetto di un saldo netto medio annuo di 224mila unità. Nella variante etichettata da ISTAT come "ipotesi mediana" (usualmente assunta come quella di riferimento) il contributo netto sarebbe mediamente di 176mila unità annue e determinerebbe nel 2043 un ammontare di 5,9 milioni di residenti<sup>9</sup>.

Assai più ampio risulta essere il contributo assegnato al saldo migratorio netto nelle più recenti previsioni elaborate per ogni Paese UE da Eurostat (2023). In tale ambito il valore adottato per l'Italia come media annua nel ventennio 2023-2042 è di 264mila immigrati netti. Il 3,5% di tale flusso sarebbe costituito da soggetti anziani (65 anni o più all'arrivo), mentre la gran parte riguarderebbe 20-64enni in età attiva (73,7%)<sup>10</sup>.

In conclusione, mentre nell'intero ventennio il dato ISTAT – soffermandoci sulla variante mediana – ipotizza un apporto netto totale di 3,5 milioni di immigrati, Eurostat ne propone 5,3 milioni complessivamente, di cui ben 3,9 in età attiva.

In termini di supporto alla forza lavoro potenziale la differenza non è per niente marginale. Mentre infatti le previsioni ISTAT per l'intera popolazione (italiani e stranieri) prospettano nel ventennio 2023-2042 un calo di 6 milioni e 223mila residenti in età attiva, le stime di Eurostat, pur confermandone la riduzione, limitano tale perdita a 4 milioni e 175mila unità. Ben lontani da qualunque scenario di invarianza (o di un modesto calo).

<sup>7</sup> Non a caso, da oltre un decennio le motivazioni prevalenti per il rilascio dei nuovi permessi di soggiorno sono nettamente assai più per motivi di famiglia che per lavoro.

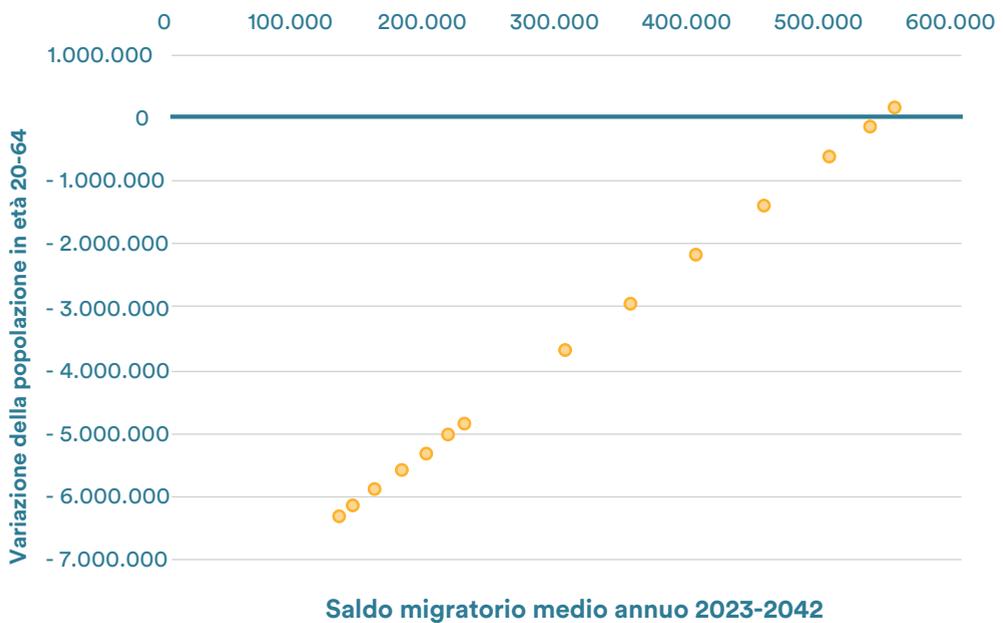
<sup>8</sup> Si precisa che per tutte le valutazioni e simulazioni qui riportate si è sempre fatto riferimento ai risultati delle previsioni ISTAT 2022 a base 1° gennaio 2021 con alcuni aggiornamenti diffusi dall'Istituto a fine 2023.

<sup>9</sup> Si tratta di valutazioni grezze in cui si tiene conto esclusivamente dei dati di flusso, trascurando volutamente la loro interazione con gli altri fattori che determinano la dinamica demografica e soprattutto prescindendo dalle acquisizioni di cittadinanza.

<sup>10</sup> Eurostat fornisce, a supporto dei risultati della previsione della popolazione per ogni Paese, le stime del corrispondente saldo migratorio netto specificato per singolo anno d'età e per sesso.

In realtà, qualora ci si chiedesse quale contributo migratorio medio annuo sarebbe necessario per poter completamente annullare la perdita di popolazione in età 20-64 tra il 1° gennaio 2023 e la stessa data del 2043, la risposta – ottenuta estrapolando i dati che riflettono le diverse ipotesi adottate nel modello previsionale ISTAT<sup>11</sup> – sarebbe oltre mezzo milione di unità. Per l'esattezza, occorrerebbero 543mila immigrazioni nette ogni anno per far sì che in Italia alla fine del prossimo ventennio l'ammontare totale della potenziale forza lavoro restasse immutato al livello attuale. In particolare, entrando nel dettaglio territoriale di tale valutazione, tale contributo compensativo si dovrebbe distribuire quasi simmetricamente lungo la penisola: il 38,3% andrebbe destinato alle Regioni del Nord, il 22,3% a Ovest e il 16% a Est (rispettivamente 121mila e 87mila unità), il 42,3% a quelle del Mezzogiorno (230mila unità), mentre al complesso delle Regioni del Centro Italia andrebbe assegnato il 19,4% (105mila).

Grafico 6. Relazione tra la variazione della potenziale forza lavoro nel ventennio 2023-2042 e il corrispondente valore medio annuo del saldo migratorio estero



Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati ISTAT

<sup>11</sup> Indicata con Y la variazione di popolazione e con X il valore del saldo medio annuo, la relazione formale – ottenuta per interpolazione dei dati corrispondenti alle sette diverse ipotesi introdotte nelle previsioni ISTAT (2022) – è:  $Y=15,336X - 8.328.061$ .



1. Il secondo anno al di sopra dei 100mila sbarchi dell'era post pandemica (2022-2023)

---

2. Conclusioni

## 2.

# Le migrazioni per motivi di protezione nell'era post pandemica

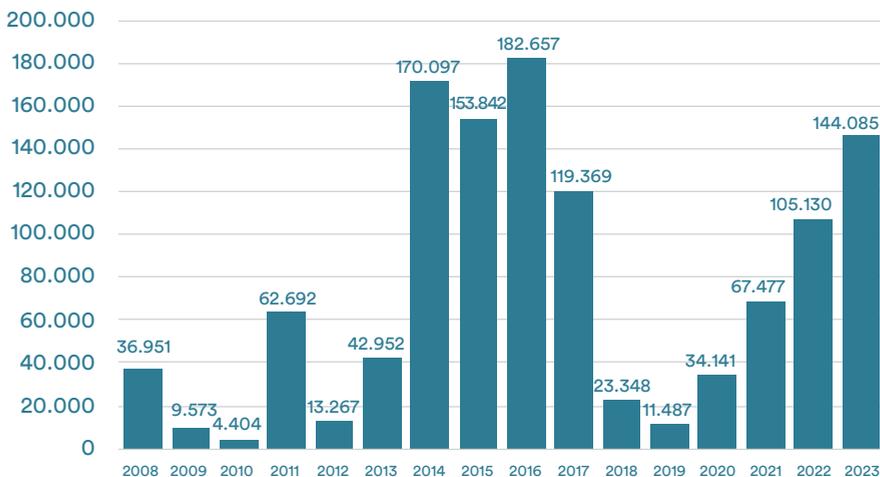
*Livia Elisa Ortensi*

### 1. Il secondo anno al di sopra dei 100mila sbarchi dell'era post pandemica (2022-2023)

Se il 2022 era stato l'anno della grande attenzione rivolta alla gestione dei flussi migratori dall'Ucraina, primo Paese a beneficiare della protezione temporanea, il 2023 ha riportato al centro dell'attenzione politica e umanitaria il tema degli ingressi dalla frontiera marittima che, in costante crescita dal 2019, hanno raggiunto volumi simili a quelli del periodo 2014-2017, gli anni della cosiddetta crisi dei rifugiati (Graf. 1).

Al momento della stesura di questo capitolo del Rapporto non è ancora disponibile il dato relativo all'intero 2023, tuttavia gli ingressi tracciati relativi al periodo intercorrente tra il primo gennaio e il 31 di ottobre ammontano a 144mila, con una crescita del 69% rispetto allo stesso periodo del 2022 e del 170% rispetto al 2021. Un tale volume di sbarchi è allineato con la media dello stesso periodo osservata durante la crisi migratoria del 2014-2017 quando nei primi 10 mesi furono mediamente 141mila. Se consideriamo la serie storica del numero di sbarchi su base mensile a partire dal 2014, il 2023 rappresenta l'anno con il maggior numero nell'ambito del mese di agosto, gennaio e marzo (Graf. 2).

Grafico 1. Numero di sbarchi registrati in Italia 2008-2023\*



\* Per l'anno 2023 si fa riferimento ai primi 10 mesi.

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno (2023a)

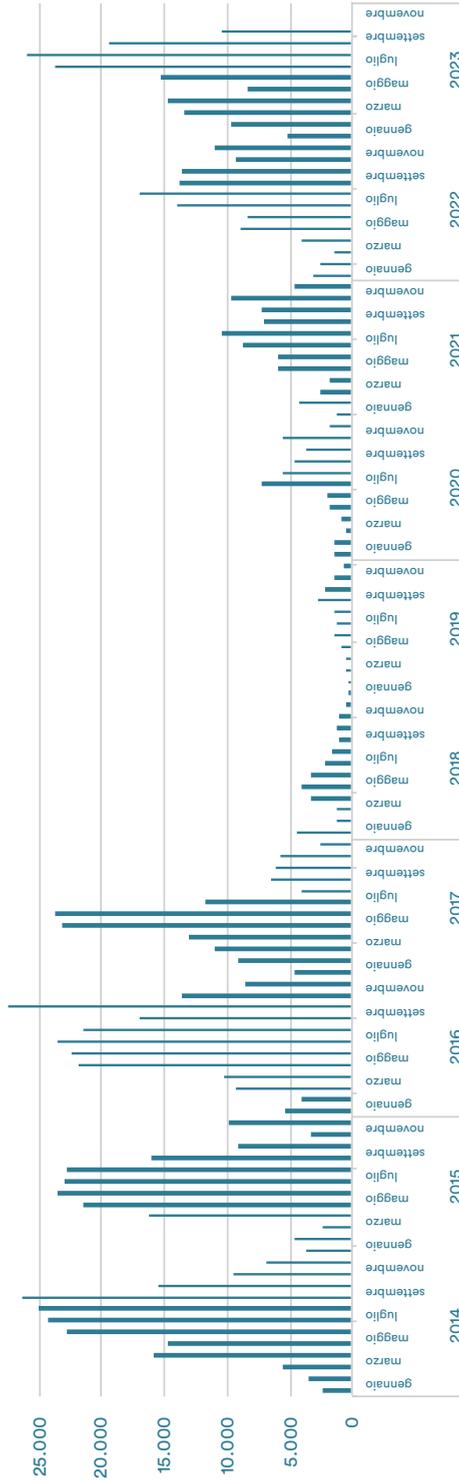
Tabella 1. Tentati attraversamenti, persone intercettate, morti e dispersi lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Anni 2014-2023\*

Anno	Tentati attraversamenti	Persone intercettate	Morti e dispersi	Intercettati ogni 1000 attraversamenti	Morti ogni 1000 attraversamenti
2014	n.d.	n.d.	3.126	n.d.	n.d.
2015	n.d.	n.d.	3.149	n.d.	n.d.
2016	201.445	15.437	4.574	77	23
2017	144.253	22.030	2.853	153	20
2018	45.648	19.519	1.314	428	29
2019	18.594	2.456	1.262	132	68
2020	62.795	25.357	1.000	404	16
2021	127.963	58.082	1.553	454	12
2022	165.047	58.056	1.417	352	9
2023	188.510	53.088	2.145	282	11

\* Per l'anno 2023 si fa riferimento ai primi 10 mesi.

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno (2023a)

Grafico 2. Arrivi alle frontiere marittime per mese. Gennaio 2014-ottobre 2023

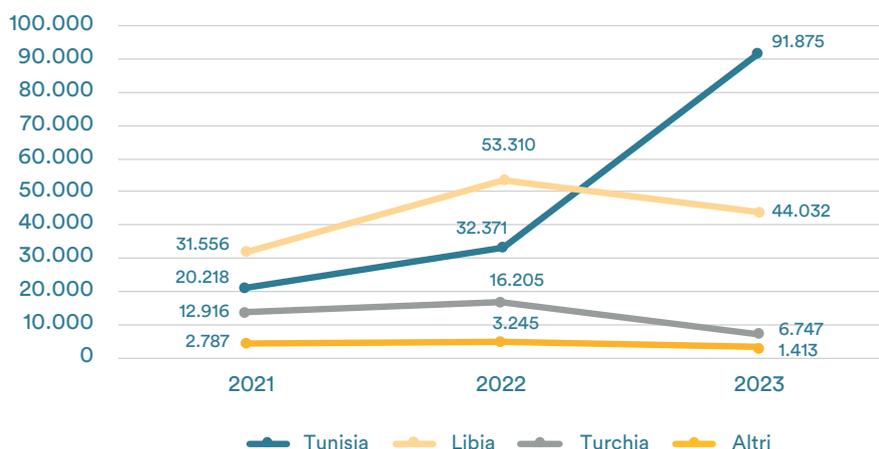


Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno (2023a)

La rinnovata pressione migratoria è evidente anche nella crescita del numero complessivo di tentati attraversamenti lungo la rotta del Mediterraneo centrale che è stato pari a 165mila nel 2022 e 190mila nei primi 10 mesi del 2023. A fronte di una crescita delle partenze, il numero di persone intercettate nello stesso periodo è in diminuzione, passando da 352 a 282 ogni mille tentati attraversamenti. I decessi sono in crescita da 1.417 a 2.145 pari rispettivamente a 9 e 11 ogni 1.000 tentati attraversamenti. Il numero complessivo di persone decedute nel tentativo di attraversare il Mediterraneo centrale è oltre 22mila di cui 473 bambini (IOM, 2023; Tab. 1).

Il 2023 è stato anche l'anno dell'ulteriore crescita delle partenze dalla Tunisia (+183% nei primi 10 mesi rispetto al dato complessivo 2022) a fronte di una leggera flessione di quelli dalla Libia (-17%). Se nel 2022 erano partiti dalla Tunisia il 31% degli sbarcati a fronte di un più sostanziale 51% dalla Libia (UNHCR, 2023a), nei primi 10 mesi del 2023 la Tunisia è stato il punto di partenza del 64% degli sbarcati a fronte di un 30% di provenienti dalla Libia.

Grafico 3. Arrivi via mare per luogo di partenza 2021-2023\*



\* Per l'anno 2023 si fa riferimento ai primi 10 mesi.

Fonte: elaborazioni ISMU su dati UNHCR (2023a) e ISPI (2023a)

A determinare una crescita degli arrivi dalla sponda tunisina concorrono diversi fattori tra i quali, in primis, la crisi economica nella quale versa il Paese e le conseguenti tensioni sociali (in particolare relativamente al prezzo del pane). Ad aggravare la situazione vi è la crescente violenza alimentata dalla retorica governativa nei confronti di alcuni gruppi tra cui i migranti subsahariani e membri della comunità Lgbt (Fruganti, 2023; Herbert, 2022). Se quindi a partire dalla Tunisia erano fino allo scorso anno prevalentemente cittadini tunisini (nel 2022 erano il 56,7%) recentemente il numero di cittadini originari da Guinea e Costa

d'Avorio, tra i principali Paesi d'origine dei migranti presenti in Tunisia, è cresciuto in modo vertiginoso (Tab. 2). Le violenze contro gli stranieri e le espulsioni verso il deserto (ISPI, 2023b) sono fattori che hanno ulteriormente spinto molte persone che lavoravano in Tunisia a cercare di lasciare il Paese reindirizzandosi in parte verso altri dell'area, quello d'origine e in parte verso l'Italia.

Ad attraversare una crisi economica senza precedenti è anche l'Egitto (Melcangi, 2023), principale Paese dal quale sono originati i flussi del 2022 con oltre 20mila arrivi. Le molteplici fragilità dei grandi Stati della sponda Sud del Mediterraneo sembrano essere il principale *driver* delle partenze, più che una generale ripresa dei flussi dall'Africa subsahariana, anche se a livello europeo si osserva una concomitante ripresa di quelli lungo la rotta del Mediterraneo orientale dal Senegal verso le Canarie (cfr. capitolo 3 di questo Rapporto).

Tabella 2. Prime 5 nazionalità dichiarate al momento dello sbarco e peso percentuale sul totale degli sbarcati. Anni 2014-2023\*

2014	Siria	Eritrea	Mali	Nigeria	Gambia
	24,9	20,2	5,8	5,3	5,1
2015	Eritrea	Nigeria	Somalia	Sudan	Gambia
	25,5	14,5	8,1	5,8	5,5
2016	Nigeria	Eritrea	Guinea	Costa d'Avorio	Gambia
	20,7	11,4	7,4	6,8	6,6
2017	Nigeria	Guinea	Costa d'Avorio	Bangladesh	Mali
	15,2	8,1	8	7,5	6
2018	Tunisia	Eritrea	Iraq	Sudan	Pakistan
	22,2	14,2	7,5	6,9	6,8
2019	Tunisia	Pakistan	Costa d'Avorio	Algeria	Iraq
	23,1	10,3	9,9	8,8	8,5
2020	Tunisia	Bangladesh	Costa d'Avorio	Algeria	Egitto
	37,7	12,1	5,7	4,3	3,7
2021	Tunisia	Egitto	Bangladesh	Iran	Costa d'Avorio
	23,4	12,5	11,7	5,8	5,7
2022	Egitto	Tunisia	Bangladesh	Siria	Afghanistan
	19,5	17,3	14,3	8,2	6,9
2023*	Guinea	Costa d'Avorio	Tunisia	Egitto	Bangladesh
	12,3	11,0	11,0	6,4	5,8

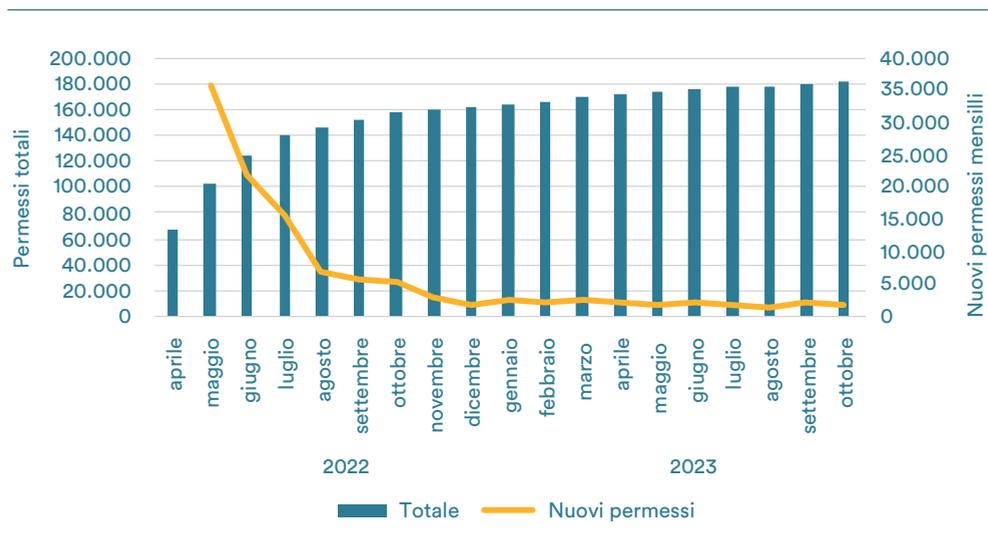
\* Il dato si riferisce al 31 ottobre 2023.

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno (2023a)

In crescita appaiono anche gli arrivi alle frontiere terrestri: nel 2022 alla frontiera con la Slovenia erano stati 13.500 (+44% rispetto al 2021), prevalentemente da Pakistan, Afghanistan, Bangladesh, India e Nepal (UNHCR, 2023a). Nel 2023 gli ingressi tra gennaio e giugno sono stati 5.600 ancora prevalentemente da Pakistan, Afghanistan, Bangladesh. Anche lungo questa rotta, come su quella del Mediterraneo centrale sono state riportate violenze sistematiche e respingimenti da parte delle guardie di frontiera croate, turche e bulgare (UNHCR, 2023c). Se è notevolmente complicato avere informazioni rispetto agli arrivi via terra rispetto a quelli via mare, ancora più difficile è ottenere informazioni rispetto ai transiti in uscita alla frontiera di Ventimiglia. Il più recente rapporto di Medici Senza Frontiere, che contiene informazioni relativamente alle caratteristiche delle persone in transito assistite dalla clinica mobile della ONG, segnala che a tentare il passaggio verso le Francia sono in prevalenza persone originarie da Guinea e Costa d'Avorio, perlopiù sbarcate a Lampedusa. Tra questi molti minori e minori non accompagnati (MSF, 2023).

Per quel che riguarda invece il flusso di persone provenienti dall'Ucraina e beneficiarie della protezione temporanea, la pressione migratoria si è affievolita dall'inizio del 2023 assestandosi su una media di poco meno di 350 nuovi permessi al mese a fronte di 67mila permessi rilasciati tra il 2 marzo (data decreto legge contenente Disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina) e il 30 aprile e di ulteriori 27mila permessi rilasciati tra maggio e luglio (Graf. 4). Diversamente da quanto accade per la popolazione sbarcata o richiedente asilo si tratta prevalentemente di un flusso femminile (71%). La presenza di minori si è assestata al 33,6% ma è andata decrescendo nel tempo in quanto alimentata nel 2023 da nuovi ingressi in cui i minori sono relativamente meno rappresentati (Tab. 3).

Grafico 4. Permessi di protezione temporanea rilasciati dall'Italia tra marzo '22 e ottobre '23. Numero di permessi mensili rilasciati e numero complessivo di permessi validi



Fonte: elaborazioni ISMU su dati del Dipartimento della Protezione Civile (2023)

Tabella 3. Numero complessivo di permessi di protezione temporanea rilasciati dall'Italia tra marzo 2022 e ottobre 2023 per mese, genere ed età dei beneficiari

		Totale cumulato	% donne su mag- giorenni	% minori	Nuovi permessi mensili totali	% di nuovi permessi rilasciati a minori sugli ingressi mensili	Incre- mento % sul mese prece- dente
2022	Aprile	67.015	73,1	37,9	-	-	-
	Maggio	102.839	72,7	38,1	35.824	38,6	53,5
	Giugno	124.782	72,2	38,2	21.943	38,3	21,3
	Luglio	140.238	72,1	37,6	15.456	33,0	12,4
	Agosto	146.960	72,0	37,2	6.722	28,7	4,8
	Settembre	152.547	71,9	36,7	5.587	23,9	3,8
	Ottobre	157.927	71,8	36,1	5.380	19,5	3,5
	Novembre	161.045	71,7	35,8	3.118	18,3	2,0
	Dicembre	162.997	71,6	35,5	1.952	15,1	1,2
2023	Gennaio	165.366	71,6	35,3	2.369	16,7	1,5
	Febbraio	167.341	71,5	35,0	1.975	15,7	1,2
	Marzo	169.737	71,4	34,8	2.396	18,5	1,4
	Aprile	171.804	71,3	34,6	2.067	17,5	1,2
	Maggio	173.497	71,3	34,4	1.693	14,1	1,0
	Giugno	175.787	71,2	34,1	2.290	15,1	1,3
	Luglio	177.619	71,2	34,0	1.832	22,1	1,0
	Agosto	179.054	71,2	33,9	1.435	20,7	0,8
	Settembre	181.128	71,1	33,7	2.074	19,7	1,2
Ottobre	182.739	71,0	33,6	1.611	14,6	0,9	

Fonte: elaborazioni ISMU su dati del Dipartimento della Protezione Civile (2023)

Anche se solo una parte delle persone che entrano irregolarmente in Italia presentano una richiesta d'asilo, il rinnovato flusso di ingressi ha indubbiamente contribuito alla crescita complessiva di tali pratiche nel 2022. Queste sono state 84.289 (di cui 7.090 reiterate), con una crescita del 57% rispetto al 2021 quando le domande erano state 53.609, e ancora prima 26.963 nel 2020 (Ministero dell'Interno, 2023b). Il rapporto tra richieste d'asilo e sbarchi è di 80 domande d'asilo ogni 100 sbarchi. Considerando che non tutte le richieste d'asilo derivano da un ingresso via mare, questo suggerisce che molte persone transitino per il nostro Paese senza presentarvi domanda d'asilo. La propensione a presentare richiesta d'asilo in Italia, approssimata pur in modo impreciso dalla misura ri-

portata nella tabella 4, è particolarmente bassa tra i siriani (5,5 domande ogni 100 sbarchi), iraniani (5,2) ed eritrei (7,4) ma lo è anche tra egiziani (43,3) e tunisini (30,4) che rappresentano le prime due cittadinanze tra gli sbarcati nel 2022.

Tabella 4. Rapporto tra richieste d'asilo e sbarchi. Prime 10 nazionalità per numero di sbarcati in Italia. Anno 2022

	Richieste d'asilo	Sbarchi	Richieste d'asilo ogni 100 sbarchi
Egitto	8.892	20.542	43,3
Tunisia	5.517	18.148	30,4
Bangladesh	14.841	14.982	99,1
Siria	475	8.594	5,5
Afghanistan	2.113	7.241	29,2
Costa d'Avorio	1.718	5.973	28,8
Guinea	754	4.473	16,9
Pakistan	11.869	3.188	372,3
Iran	120	2.326	5,2
Eritrea	155	2.101	7,4
Altre	37.835	17.561	215,4
<b>Totale</b>	<b>84.289</b>	<b>105.129</b>	<b>80,2</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat e Ministero dell'Interno (2023a e 2023b). I dati di fonte Eurostat sono arrotondati ai multipli di 5

La prima nazionalità dei richiedenti asilo è il Bangladesh, in crescita del 115% rispetto all'anno precedente, seguito da Pakistan (+58%) e Egitto (+228%). In fortissima crescita le domande anche da Ucraina (+420%), Perù (+397%), Colombia (+354%), Turchia (+232%), Venezuela (193%) e Georgia (+140%). La ripresa dei flussi dall'America Latina rappresenta una riproposizione di un trend osservato prima della pandemia e che aveva subito un netto rallentamento a seguito delle restrizioni al traffico aereo e solo a due anni dalla crisi pandemica riprende vigore. La contrazione delle domande dall'Afghanistan (-60%) è invece il risultato di un ritorno a flussi più fisiologici dopo la forte crescita delle domande osservate nel 2021 dopo l'ascesa del regime talebano e i ponti aerei verso l'Italia.

Tabella 5. Richieste d'asilo per Paese di provenienza. Anni 2021-2022

Paese	2021	2022	Var. %
Bangladesh	6.899	14.841	115
Pakistan	7.514	11.869	58
Egitto	2.711	8.892	228
Tunisia	6.443	5.517	-14
Nigeria	5.106	5.020	-2
Georgia	1.361	3.271	140
Ucraina	609	3.168	420
Perù	610	3.033	397
Morocco	1.634	2.857	75
Afghanistan	5.250	2.113	-60
Colombia	393	1.784	354
Costa d'Avorio	1.232	1.718	39
Venezuela	464	1.359	193
Albania	792	1.312	66
El Salvador	639	1.254	96
Turchia	357	1.185	232
Senegal	1.095	1.122	2
Gambia	1.087	1.098	1
Mali	1.210	1.098	-9
Somalia	1.193	1.072	-10
Guinea	591	754	28
Ghana	797	751	-6
Iraq	454	712	57
Altri	5.168	8.489	64
<b>Totale</b>	<b>53.609</b>	<b>84.289</b>	<b>57</b>

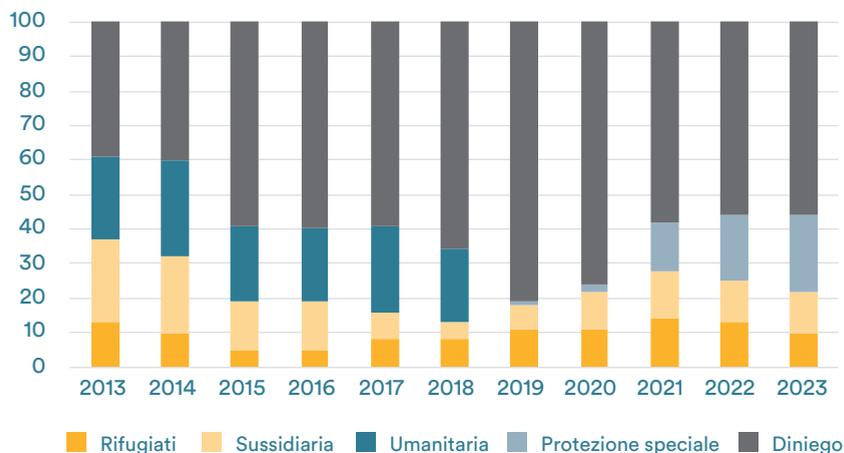
Fonte: Ministero dell'interno (2023b)

Nei primi 6 mesi del 2023, in base ai dati rilasciati mensilmente da Eurostat (2023), le richieste d'asilo verso l'Italia sono state invece 82.810, presentate primariamente e ancora da cittadini del Bangladesh (17,5%), dell'Egitto (15%) e del Pakistan (13,9%). Trattandosi di un dato relativo alla prima metà dell'anno ma già prossimo a quello complessivo del 2022, un'ulteriore crescita è attesa complessivamente per il 2023 dovuta agli sbarchi, ma anche agli arrivi dalle frontiere terrestri e aeroportuali.

Il numero di persone presenti nei centri di accoglienza è di circa 141mila ad ottobre 2023 a fronte di 107mila a dicembre 2022 (ISPI, 2023a). Per quanto

riguarda invece gli esiti delle richieste di asilo, i primi 6 mesi del 2023 ricalcano nel complesso, le proporzioni osservate nel 2022. Il tasso di rigetto delle domande è stabile a 56% mentre cresce il peso relativo dei permessi speciali (da 19% a 22%). L'aumento della protezione speciale non stupisce poiché l'incremento relativo di altre forme di protezione era stato osservato negli anni passati per lo più come adeguamento e compensazione in seguito all'abolizione della protezione umanitaria. I dati per il 2023, relativi al primo semestre, si riferiscono solo in parte a decisioni normate dal DL 20/23 (decreto Cutro), norma che ha ristretto la possibilità di rilasciare la protezione speciale. Il dato del 2023 andrà quindi rivalutato quando saranno disponibili quelli complessivi dell'intero anno.

Grafico 5. Esiti delle richieste d'asilo, anni 2013-2023\*



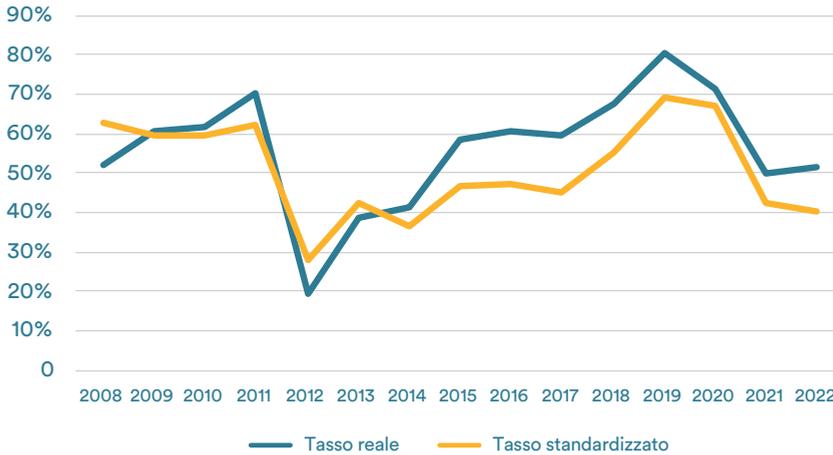
\* Il dato provvisorio relativo al 2023 si riferisce ai primi due trimestri sulla base dei dati di fonte Eurostat.  
 Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno (2023b) e Eurostat (2023)

Se vogliamo però valutare correttamente la tendenza a concedere o rigettare le richieste d'asilo, anche in relazione ai cambiamenti legislativi, è necessario depurare il dato dalle variazioni annuali nella composizione per Paese d'origine della popolazione che presenta tali richieste<sup>1</sup>. Per valutare i tassi di diniego delle domande d'asilo tra il 2008 e il 2022 si è costruita la serie dei tassi di diniego

<sup>1</sup> Il tasso complessivo osservato è, infatti, la media dei tassi di diniego osservati per le singole nazionalità ponderata per il peso di ogni provenienza nell'anno analizzato. Una crescita di richieste da parte di applicanti da Paesi con un elevato tasso di accettazione può di per sé determinare una flessione nei tassi di rigetto anche in mancanza di un cambiamento nella propensione complessiva a concedere una qualche forma di protezione.

standardizzati sulla base del metodo della popolazione tipo<sup>2</sup>. Nel grafico 6 è mostrato il tasso di diniego reale a fronte del tasso che si sarebbe osservato se tutte le cittadinanze che hanno presentato domanda d'asilo fossero state equamente rappresentate nella popolazione. Il grafico mostra che, con l'eccezione del 2008 e del biennio 2011-2012, nella popolazione dei richiedenti asilo tendono ad essere sovra-rappresentate le cittadinanze caratterizzate da un elevato tasso di rigetto.

Grafico 6. Andamento dei tassi di rifiuto totali e standardizzati. Anni 2009-2022



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat (2023)

Inoltre, la linea dei tassi standardizzati permette di valutare l'impatto delle variazioni legislative al netto della composizione della popolazione richiedente asilo. Il grafico mostra come, a fronte di un livello elevato di dinieghi nel periodo 2008-2011 (intorno al 60%), la propensione a rigettare le domande d'asilo sia stata particolarmente contenuta tra il 2012 e il 2017 (inferiore al 50%). A seguito del secondo decreto sicurezza nel 2020 la propensione al diniego è scesa a livelli inferiori di quelli antecedenti al primo decreto sicurezza ed è stata in generale tra quelle più basse osservate a partire dal 2008. Inoltre, il lieve incremento dei dinieghi osservato nel 2022 è dovuto all'aumento di migranti da Paesi ritenuti sicuri (e quindi più facilmente soggetti a ricevere un diniego) a fronte invece di un complessivo calo della propensione a rigettare le domande d'asilo, come mostrato tramite tasso standardizzato.

<sup>2</sup> La popolazione tipo utilizzata è di 1.000 applicanti per ogni Paese di provenienza, sono stati utilizzati i tassi di rigetto di tutte le cittadinanze per le quali siano state presentate almeno 10 domande ogni anno, le altre sono state cumulate in una categoria residua.

## 2. Conclusioni

La pressione migratoria esercitata da sbarchi e ingressi via terra di richiedenti asilo e migranti irregolari all'ingresso è indubbiamente in crescita e destinata a raggiungere i livelli del periodo 2014-2017. A fronte di questa tendenza si osserva un netto rallentamento dei flussi dall'Ucraina. Il numero di richieste d'asilo è parimenti in crescita anche nella componente originaria dell'America Latina che non deriva dagli ingressi via mare o via terra. In attesa di osservare gli effetti dei più recenti cambiamenti legislativi la propensione a rigettare le richieste d'asilo si è mantenuta stabile, tra il 2022 e il primo semestre 2023, su livelli nettamente inferiori al periodo 2018-2020 normato parzialmente dai decreti sicurezza.

### Riferimenti bibliografici

**Eurostat** (2023), *Database*, disponibile in: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

**Fruganti L.** (2023), *Tunisia: stabilità cercasi*, ISPI Commentary 18 settembre 2023, disponibile in: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tunisia-stabilita-cercasi-143878>.

**Herbert M.** (2022), *Losing hope. Why Tunisians are leading the surge in irregular migration to Europe*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Ginevra, disponibile in: [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/01/GI-TOC-Losing-Hope\\_Tunisia-Report-2021.pdf](https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/01/GI-TOC-Losing-Hope_Tunisia-Report-2021.pdf).

**IOM** (2023), *Missing migrants project*, disponibile in: <https://missingmigrants.iom.int/>.

**ISPI** (2023a), *Migranti e migrazioni in Italia: la dashboard con tutti i numeri*, disponibile in: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migranti-e-migrazioni-in-italia-la-dashboard-con-tutti-i-numeri-126051>.

**ISPI** (2023b), *Tunisia: migranti, polveriera Sfax*, Daily focus 6 luglio 2023, disponibile in: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tunisia-migranti-polveriera-sfax-134759>.

**Melcangi A.** (2023), *Egitto: troppo grande per fallire, o per resistere*, ISPI Commentary 11 luglio 2023, disponibile in: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/egitto-tropo-grande-per-fallire-o-per-resistere-135074>.

**Ministero dell'Interno** (2023a), *Cruscotto statistico*, disponibile in: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

**Ministero dell'Interno** (2023b), *I numeri dell'asilo*, disponibile in: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo>.

**MSF-Medici Senza Frontiere** (2023), *Vietato passare. La sfida quotidiana delle persone in transito respinte e bloccate alla frontiera franco-italiana*, disponibile in: [https://www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2023/08/Report\\_Ventimiglia\\_It\\_030823B.pdf](https://www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2023/08/Report_Ventimiglia_It_030823B.pdf).

**Protezione Civile** (2023), *Emergenza Ucraina. Dashboard ingressi alle frontiere*, disponibile in: <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/ingressi-alle-frontiere>.

**UNHCR** (2023a), *Italy Sea Arrivals Dashboard*, disponibile in: <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>.

**UNHCR** (2023b), *FACT SHEET > ITALY / December 2022*, disponibile in: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/98377>.

**UNHCR** (2023c), *FACT SHEET > ITALY / June 2023*, disponibile in: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/102840>.



1. Il quadro delle presenze

---

2. I primi ingressi di cittadini non comunitari nel corso del 2022

---

3. I movimenti per motivi umanitari e le richieste d'asilo

---

4. Conclusioni con uno sguardo al futuro

# 3.

## Le migrazioni in Europa

*Livia Elisa Ortensi*

### 1. Il quadro delle presenze

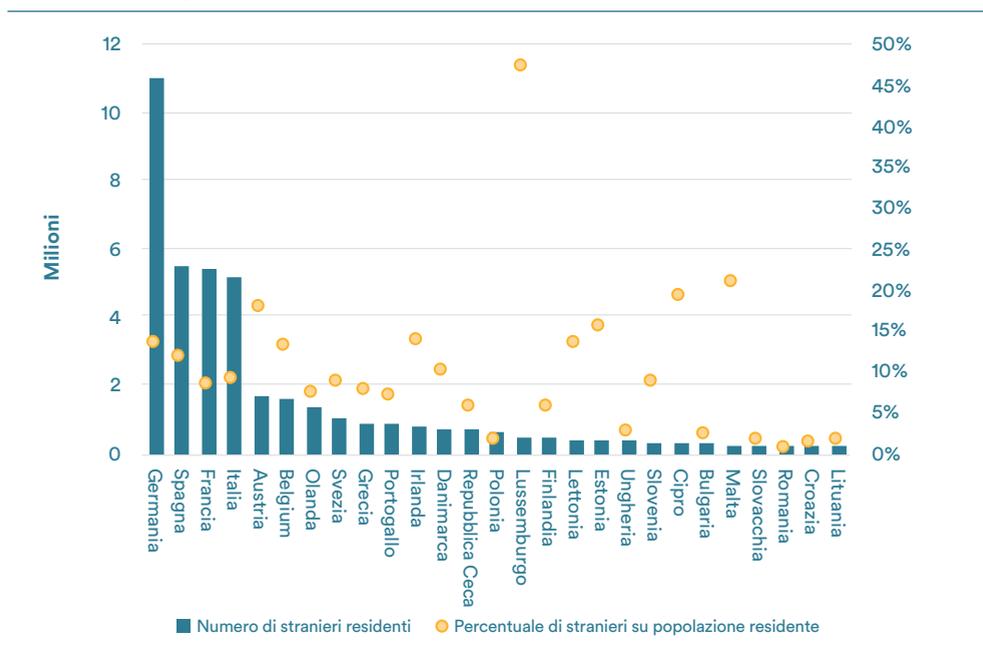
In base ai più recenti dati ufficiali aggiornati al 1° gennaio 2022 sono regolarmente presenti nell'UE27 37,5 milioni di stranieri e circa 55,3 milioni di nati all'estero (contingente che approssima con buona accuratezza il numero di immigrati di prima generazione, indipendentemente dalla cittadinanza corrente). Gli stranieri e i nati all'estero costituiscono, con riferimento a quella data, rispettivamente l'8,4% e il 12,4% della popolazione europea (Eurostat, 2023). Se si considera l'intera area europea, che include tra gli altri anche Regno Unito<sup>1</sup>, Svizzera e Norvegia, il numero di stranieri e nati all'estero sale rispettivamente a 46,5 milioni (10,4% della popolazione) e 68,4 milioni (15,3% della popolazione; Eurostat, 2023). I tre principali Paesi per numero di stranieri presenti sono la Germania con 10,9 milioni (13,1% della popolazione), la Spagna (5,4 milioni, 11,4%) e la Francia (5,3 milioni, 7,8%). La graduatoria rimane invariata se si considera come criterio alternativo il numero di persone nate all'estero. I

<sup>1</sup> I dati relativi al Regno Unito sono aggiornati al 2019.

Paesi con la maggiore incidenza di stranieri rispetto alla popolazione residente sono invece il Lussemburgo (47,1%), Malta (20,6%) e Cipro (18,8%) seguiti da Austria (17,5%), Estonia (15,2%) e Irlanda (13,3%).

Come evidenziato dal grafico 1, l'analisi congiunta del numero di stranieri e della rispettiva incidenza percentuale rispetto alla popolazione complessiva evidenzia il costante gradiente ovest-est, che vede nell'area occidentale la presenza di larghi contingenti di stranieri la cui incidenza è intorno al 10% della popolazione e in quella orientale una presenza nettamente inferiore sia in termini assoluti che relativi<sup>2</sup>. I Paesi dell'area est europea, nonostante una retorica fortemente contraria alla migrazione, sono tuttavia quelli che hanno mostrato il maggior grado di dinamismo nella crescita della presenza straniera. Nell'ultimo quinquennio rispetto all'ultimo dato disponibile (1° gennaio 2022), e facendo riferimento quindi ad un lasso di tempo che precede interamente l'inizio del conflitto in Ucraina, il numero di stranieri è cresciuto del 115% in Polonia, del 34% in Ungheria, del 56% in Bulgaria e del 50% in Slovenia a fronte di incrementi del 18,1% in Germania, del 22,4% in Spagna, del 15,4% in Francia e di una sostanziale stabilità in Italia (-0,3%).

Grafico 1. Presenza di stranieri e relativa incidenza percentuale sulla popolazione residente al 1° gennaio 2022



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat migr\_poptctz , ultimo aggiornamento 05/10/2023

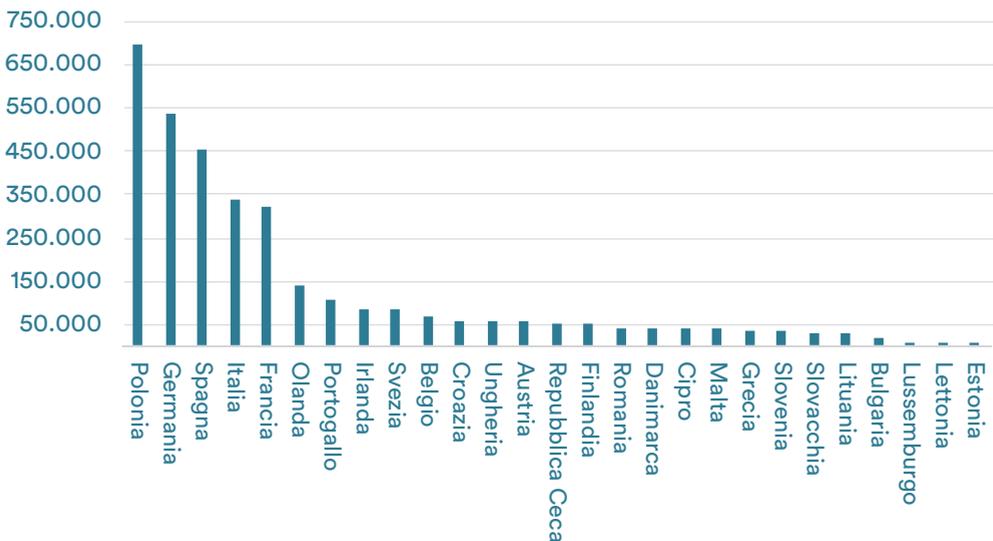
<sup>2</sup> Fanno eccezione, come detto sopra, alcuni piccoli Stati nei quali a motivo della loro storia e posizione geografica possiamo osservare incidenze anche molto elevate di popolazione straniera come il Lussemburgo, Malta, Cipro e i Paesi baltici.

## 2. I primi ingressi di cittadini non comunitari nel corso del 2022

Nel corso del 2022 gli ingressi legali di cittadini non comunitari nei Paesi dell'Unione europea sono stati complessivamente 3,4 milioni, di cui 1,2 milioni per motivi di lavoro, 890mila per ricongiungimento familiare, 848mila per altri motivi (incluso l'asilo) e 457mila per istruzione.

Come evidenziato ripetutamente nei Rapporti ISMU, la prima meta di ingresso è da qualche anno la Polonia (20,3% degli ingressi complessivamente registrati nella UE27), seguita da Germania (15,7%) e Spagna (13,3%). La Polonia è però anche il Paese caratterizzato dalla più alta incidenza di permessi di durata inferiore ai 12 mesi (78,3%), a fronte di una proporzione di provvedimenti di questa durata che si attesta a 34,1% per il complesso dell'UE27, e scende ulteriormente a 22,8% se si escludono dal computo i permessi rilasciati dalla Polonia stessa. L'elevata proporzione di permessi di soggiorno brevi spiega perché, a fronte di un volume molto elevato di ingressi legali concessi annualmente dalla Polonia, il numero di residenti stranieri, pur in veloce crescita come evidenziato sopra, mostri una progressione annuale nel numero degli stranieri residenti di molto inferiore a quello degli ingressi (Graf. 2 e Tab. 1).

Grafico 2. Numero di primi permessi di soggiorno per Paese di rilascio. Anno 2022



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat migr\_resfirst, ultimo aggiornamento 17/10/2023

Tabella 1. Primi permessi di soggiorno rilasciati nel 2022 per motivazione e durata. UE27

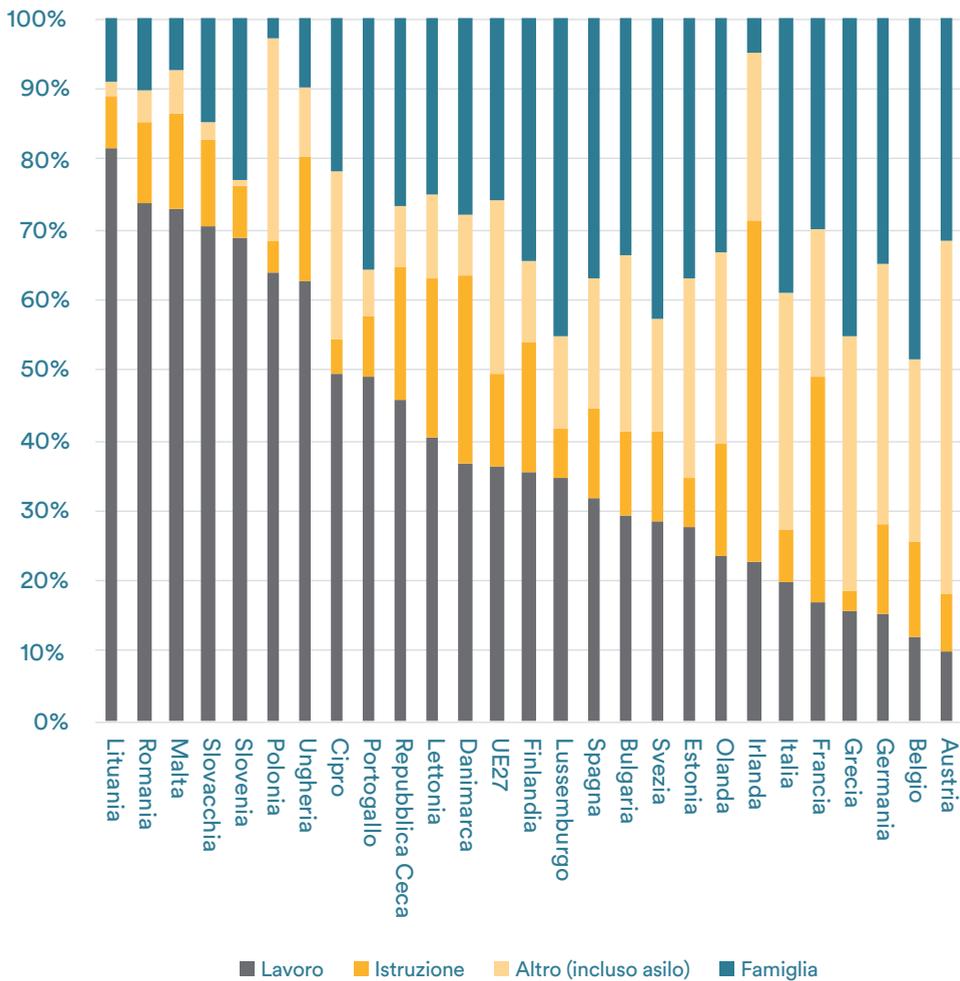
Paese	Famiglia	Istruzione	Lavoro	Altro (incluso asilo)	Totale	% permessi su totale UE27	% permessi per lavoro su totale	% permessi per famiglia su totale	% permessi di durata inferiore a 12 mesi
UE27	890.371	457.019	1.246.619	847.769	3.441.778	100,0	36,2	25,9	34,1
Austria	17.369	4.743	5.437	27.709	55.258	1,6	9,8	31,4	20,3
Belgio	33.313	9.297	8.144	17.768	68.522	2,0	11,9	48,6	26,6
Bulgaria	5.345	1.923	4.621	3.950	15.839	0,5	29,2	33,7	49,9
Cipro	8.371	1.956	19.221	9.369	38.917	1,1	49,4	21,5	49,0
Croazia	2.710	328	53.471	821	57.330	1,7	93,3	4,7	71,9
Danimarca	11.236	10.932	14.801	3.498	40.467	1,2	36,6	27,8	33,8
Estonia	3.117	579	2.341	2.388	8.425	0,2	27,8	37,0	2,2
Finlandia	17.228	9.314	17.616	5.616	49.774	1,4	35,4	34,6	16,3
Francia	96.598	104.777	54.885	67.940	324.200	9,4	16,9	29,8	20,0
Germania	188.367	70.072	81.795	198.456	538.690	15,7	15,2	35,0	32,9
Grecia	15.935	893	5.649	12.914	35.391	1,0	16,0	45,0	0,0
Irlanda	3.997	41.506	19.502	20.788	85.793	2,5	22,7	4,7	62,7
Italia	131.275	25.466	66.791	114.256	337.788	9,8	19,8	38,9	18,6
Lettonia	2.203	1.985	3.549	1.053	8.790	0,3	40,4	25,1	45,9
Lituania	2.468	1.970	22.346	596	27.380	0,8	81,6	9,0	3,6
Lussemburgo	4.181	633	3.204	1.227	9.245	0,3	34,7	45,2	6,2
Malta	2.693	5.260	27.549	2.349	37.851	1,1	72,8	7,1	17,0
Olanda	45.870	21.871	32.369	37.336	137.446	4,0	23,6	33,4	12,4
Polonia	19.004	33.342	447.225	200.693	700.264	20,3	63,9	2,7	78,3
Portogallo	38.602	9.712	53.194	7.176	108.684	3,2	48,9	35,5	0,5
Repubblica Ceca	14.250	10.128	24.592	4.839	53.809	1,6	45,7	26,5	13,1
Romania	4.224	4.851	31.079	2.053	42.207	1,2	73,6	10,0	15,0
Slovacchia	4.062	3.345	19.339	695	27.441	0,8	70,5	14,8	16,4
Slovenia	7.499	2.424	22.517	341	32.781	1,0	68,7	22,9	32,0
Spagna	168.804	58.636	145.314	84.658	457.412	13,3	31,8	36,9	11,9
Svezia	36.165	10.928	24.082	13.613	84.788	2,5	28,4	42,7	27,7
Ungheria	5.485	10.148	35.986	5.667	57.286	1,7	62,8	9,6	19,5

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat migr\_resfirst, ultimo aggiornamento 17/10/2023

Il grafico 3 mostra la composizione percentuale per motivo di ingresso ordinato in base alla proporzione di permessi per lavoro. È evidente come questa tipologia di ingresso sia superiore alla media UE27 nei Paesi dell'area orientale

dell'Unione, Malta e Cipro. Una prevalenza di ingressi per lavoro è tipica dei Paesi in cui la migrazione è un fenomeno nuovo. Al contrario, l'elevata percentuale di ingressi per motivi di famiglia è caratteristica dei Paesi dove la migrazione è consolidata e la tendenziale chiusura nei confronti degli ingressi per motivi economici fa del ricongiungimento familiare il principale canale di ingresso legale. È questo il caso dei Paesi che si trovano lungo la parte destra dell'asse nel grafico 3. In essi si osservano anche proporzioni non trascurabili di ingressi per "altri motivi" tra cui l'asilo. Quest'ultima tipologia di ingresso è rilevante nei Paesi che si trovano lungo le rotte migratorie come Slovenia, Austria, Italia e Cipro.

Grafico 3. Primi permessi di soggiorno per motivo di ingresso, percentuali per Paese. Anno 2022



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat migr\_resfirst, ultimo aggiornamento 17/10/2023

### 3. I movimenti per motivi umanitari e le richieste d'asilo

Se i dati relativi a presenze e flussi legali hanno tempistiche di rilascio piuttosto lunghe, il monitoraggio continuo dei flussi considerati emergenziali permette di analizzare i fenomeni in tempi estremamente più brevi. È questo il caso dei flussi di rifugiati provenienti dall'Ucraina e di quelli misti in ingresso alle frontiere via mare e via terra. Per quanto riguarda i primi, secondo i più recenti dati di fonte UNHCR sono 5,8 milioni i rifugiati provenienti dall'Ucraina e registrati in un altro Paese dell'area europea, incluse le presenze in Russia e Bielorussia<sup>3</sup>. A livello globale il numero di rifugiati che ha lasciato l'Ucraina è di circa 6,2 milioni al 10 ottobre 2023 (UNHCR, 2023a). I beneficiari di protezione temporanea registrati a fine agosto 2023 nei Paesi dell'Unione europea erano invece 4,1 milioni, di cui 1,1 milioni in Germania, 960mila in Polonia e 365mila nella Repubblica Ceca; Eurostat, 2023<sup>4</sup>). Gli sfollati interni sono circa 5 milioni (UNHCR, 2023a). A fronte di un persistente numero di persone che hanno lasciato il Paese si osservano anche ingenti flussi di rientro sia temporaneo che definitivo e di ritorno da situazioni di sfollamento all'interno del Paese (IOM, 2023c; IOM, 2023d).

A fronte di un rallentamento degli arrivi dall'Ucraina dopo i primi mesi dall'inizio del conflitto, è in crescita la pressione migratoria lungo le rotte mediterranee e dei Balcani. Gli arrivi complessivi via mare e via terra nei primi 10 mesi del 2023 sono superiori di circa il 48% rispetto all'intero 2022 e superiori del 50,5% rispetto allo stesso periodo del 2022. Ad alimentare gli ingressi sono soprattutto gli arrivi via mare che costituiscono il 98% degli ingressi tracciati e che sono in crescita del 75% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente a fronte di una riduzione del 35% degli ingressi via terra (IOM, 2023a; Tab.2).

I Paesi maggiormente interessati sono l'Italia (cfr. capitolo 2 di questo Rapporto) e la Spagna (Tab. 3). Per quanto riguarda quest'ultima si osserva una ripresa dei flussi verso le isole Canarie dove si è verificato oltre il 60% degli sbarchi con una crescita relativa a questa rotta del 75% rispetto al dato complessivo del 2022 (UNHCR, 2023b). Anche in Grecia nonostante la politica muscolare di respingimento, che ha portato anche a re-indirizzare parte dei flussi verso la Calabria, si osserva una crescita degli ingressi via mare, più che raddoppiati (+129%) a fronte di un dimezzamento degli ingressi via terra (-36,3%).

A fronte di un numero di arrivi complessivamente in crescita rimane stabile il numero di vittime note, che alla fine di ottobre 2023 era attestato a 2.550 (11 ogni 1.000 ingressi; Tab. 2). Tali dati, raccolti giornalmente da IOM, rappresentano indubbiamente una sottostima del fenomeno poiché sono note solo le vittime di incidenti riportati da sopravvissuti o di cui si è potuto avere in qualche modo notizia. Dal 2014 sono oltre 28mila le persone che hanno perso la vita lungo le rotte migratorie dirette in Europa di cui oltre 1.000 bambini (IOM, 2023b).

<sup>3</sup> Dato a ottobre 2023.

<sup>4</sup> migr\_asytpsm, ultimo aggiornamento 19/10/2023.

Tabella 2. Arrivi alle frontiere europee marittime e terrestri. Anni 2016-2023\*

Anno	Arrivi	Morti e dispersi	Prime 3 nazionalità	Morti e dispersi noti ogni 1.000 ingressi
2023*	236.002	2.806	Guinea, Siria, Costa d'Avorio	11,9
2022	159.410	2.439	Egitto, Siria, Tunisia	15,3
2021	151.417	3.188	Tunisia, Marocco, Algeria	21,1
2020	99.907	2.326	Marocco, Tunisia, Algeria	23,3
2019	128.663	2.087	Afghanistan, Siria, Marocco	16,2
2018	146.949	2.380	Marocco, Afghanistan, Siria	16,2
2017	187.499	3.140	Nigeria, Siria, Guinea	16,7
2016	389.976	5.305	Siria, Afghanistan, Nigeria	13,6

\* Dato al 22/10/2023.

Fonte: IOM (2023a), disponibile in: <https://dtm.iom.int/content/europe-migration-arrivals-dashboard>

Tabella 3. Arrivi alle frontiere terrestri e marittime. Italia, Grecia, Spagna, Cipro, Malta, 2016-2023\*

Anno	Italia		Grecia		Spagna		Cipro		Malta
	Frontiera marina	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina	
2023*	141.519	29.257	3.960	40.004	1.002	2.407	4.188	271	
2022	105.131	12.758	6.219	28.930	2.289	2.543	14.741	444	
2021	67.477	4.184	4.842	40.100	10.845	1.676	10.656	838	
2020	34.154	9.238	5.547	40.106	1.755	30	2.965	2.281	
2019	11.471	62.445	8.941	26.168	6.346	412	7.409	3405	
2018	23.370	32.742	17.473	57.498	6.800	344	4.451	1.445	
2017	119.369	29.501	5.551	21971	5.871	976	1.686	20	
2016	181.436	173.614	3.292	8.162	5.863	345	0	24	

\* Dato al 30/09/2023.

Fonte: IOM (2023a)

Contestualmente agli arrivi via mare i transiti registrati attraverso i Paesi che si trovano lungo la rotta balcanica tra gennaio e ottobre 2023 sono 223mila (IOM, 2023a), sostanzialmente stabili (+2,4%) rispetto allo stesso periodo del 2022 (anno in cui si sono registrati complessivamente 276mila transiti). I Paesi maggiormente interessati da questo tipo di ingresso, da qualche anno, sono la Serbia, la Croazia e la Bosnia Erzegovina (Tab. 4).

Tabella 4. Ingressi irregolari alle frontiere terrestri lungo la rotta balcanica. Anni 2016-2023\*

Paesi	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
<b>Nord Macedonia</b>	89.771	547	3.132	19.716	9.873	17.919	22.379	9.271
<b>Ungheria</b>	19.221	1.626	384	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Serbia</b>	98.975	5.435	8.857	17.611	39.648	63.535	120.883	85.271
<b>Albania</b>	831	752	3.399	3.067	3.628	18.496	12.216	4.181
<b>Kosovo</b>	279	150	594	2.038	3.001	1.487	957	501
<b>Bosnia-Erzegovina</b>	143	1.116	23.848.	29.196	16.150	15.740	27.429	26.246
<b>Montenegro</b>	308	807	4.645	8.695	2.904	3.336	8.318	4.621
<b>Romania</b>	n.d.	2.512	867	946	2.070	2.816	2.770	2.990
<b>Croazia</b>	102.275	2.479	8.092	19.683	29.110	17.404	50.624	45.887
<b>Bulgaria</b>	17.187	2.562	2.576	1.940	3.413	10.799	16.767	13.394
<b>Slovenia</b>	n.d.	1.934	8.477	16.099	14.117	17.816	31.161	44.488

\* Dati al 30/09/2023.

Fonte: IOM (2023a)

Lo scoppio della guerra in Ucraina ha invece di fatto chiuso la cosiddetta rotta baltica, che dalla Bielorussia porta alle frontiere con Lituania, Polonia e Lettonia. Se fino al 2000 si trattava di un percorso lungo il quale si osservavano circa un migliaio di attraversamenti di cittadini prevalentemente dell'est Europa o dal Vietnam, dall'estate del 2021 allo scoppio della guerra si è configurato come evidente esempio di uso politico dei migranti da parte dei Paesi di transito, in questo caso la Bielorussia. A partire dall'inizio della guerra e con le mutate condizioni geopolitiche il flusso anomalo da Iraq, Siria e Iran si è sostanzialmente arrestato e questo corridoio è stato invece utilizzato prevalentemente dai cittadini ucraini per lasciare il proprio Paese (Frontex, 2023).

L'analisi delle richieste di asilo, coerentemente con la ripresa dei flussi che ha caratterizzato l'ultimo biennio, mostra come la pressione migratoria mediante questo canale rimanga elevata anche nel 2022, con oltre 956mila richieste di cui il 91,5% è costituito da prime domande d'asilo (Eurostat, 2023). Si tratta di un numero annuo superiore del 40% rispetto a quello osservato mediamente nel triennio 2017-2019 con una crescita rispetto al 2021 del 51,1% e rispetto al 2020 del 102,3%. Se consideriamo la media del biennio 2015-2016, all'apice della cosiddetta crisi dei rifugiati, si tratta tuttavia di un dato inferiore del 25% circa. I principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo sono la Siria, l'Afghanistan, la Turchia, il Venezuela e la Colombia. Il Paese maggiormente interessato da questi flussi è stato la Germania che ha ricevuto il 25,5% delle domande presentate a Paesi dell'UE27 (circa 244mila), seguita da Francia (poco più di 156mila, 16,4%) e Spagna (188mila, 12,3%). Particolare rilevanza riveste anche il dato dell'Austria, Paese demograficamente più piccolo, che si colloca al quarto posto con 112mila domande (pari all'11,7% del totale UE27).

Tabella 5. Attraversamenti lungo la rotta baltica. Anni 2009-2023\*

Anno	Totale	Prime 3 cittadinanze
2009	1.335	Moldova, Georgia, Afghanistan
2010	1.052	Moldova, Georgia, Afghanistan
2011	1.049	Moldova, Georgia, Somalia
2012	1.597	Georgia, Somalia, Afghanistan
2013	1.316	Georgia, Afghanistan, Vietnam
2014	1.275	Vietnam, Afghanistan, Georgia
2015	1.920	Vietnam, Afghanistan, Siria
2016	1.349	Vietnam, Ucraina, Afghanistan
2017	776	Vietnam, Ucraina, Russia
2018	1029	Vietnam, Iraq, Russia
2019	642	Turchia, Vietnam, Ucraina
2020	615	Russia, Turchia, Ucraina
2021	8.075	Iraq, Siria, Iran
2022	6.632	Ucraina (77%), Iraq, Bielorussia
2023	3.777	Ucraina (76%), Afghanistan, Siria

\* Dati aggiornati ad agosto 2023 (estratti 29/10/2023).

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Frontex (2023)

Se si considera invece la pressione migratoria rispetto alla popolazione straniera già presente osserviamo che i valori più elevati si osservano per la Romania (225 richieste di asilo ogni 1.000 stranieri già presenti), la Bulgaria (164), Cipro (130), la Croazia (76) e appunto l'Austria (71).

#### 4. Conclusioni con uno sguardo al futuro

Come di consueto la componente maggiormente dinamica del panorama delle migrazioni europee è costituita dai flussi di carattere umanitario. La ripresa degli sbarchi ha creato particolare pressione sull'Italia (cfr. anche il capitolo 2 di questo Rapporto) per quanto riguarda le frontiere marittime e sull'Austria per quel che riguarda le frontiere terrestri. La pressione migratoria ha causato crescenti tensioni politiche in particolare in Austria, tensioni che hanno portato al veto di questo Paese nei confronti dell'estensione dell'area Schengen a Romania e Bulgaria. Tali tensioni politiche, unite alle persistenti crisi economiche dell'area nordafricana, in particolare della Tunisia e dell'Egitto, non lasciano intravedere un prossimo superamento dei fattori che hanno portato all'aumento del numero di ingressi nei primi 10 mesi del 2023. L'approdo in Europa in una

fase di nuova crisi economica può costituire un ostacolo all'integrazione dei migranti per motivi umanitari già per loro natura più esposti alla disoccupazione, un aspetto da monitorare anche per stemperare possibili tensioni sociali nella popolazione dei Paesi di arrivo. La cronicizzazione del conflitto in Ucraina è coincisa invece con un rallentamento dei flussi in uscita e una stabilizzazione del numero delle presenze rispetto al 2022.

## Riferimenti bibliografici

**Eurostat** (2023), *Database*, disponibile in: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

**Frontex** (2023), *Detections of illegal border-crossings statistics*, disponibile in: [https://www.frontex.europa.eu/assets/Migratory\\_routes/2023/Monthly\\_detections\\_of\\_IBC\\_2023\\_10\\_04.xlsx](https://www.frontex.europa.eu/assets/Migratory_routes/2023/Monthly_detections_of_IBC_2023_10_04.xlsx).

**IOM** (2023a), *Mixed Migration Flows to Europe by sea and land*, disponibile in: <https://dtm.iom.int/content/europe-migration-arrivals-dashboard>.

**IOM** (2023b), *Missing migrants projects*, disponibile in: <https://missingmigrants.iom.int/>.

**IOM** (2023c), *Poland - Crossing Back Surveys with Ukrainian Nationals (April - June 2023)*, disponibile in: <https://dtm.iom.int/reports/poland-crossing-back-surveys-ukrainian-nationals-april-june-2023>.

**IOM** (2023d), *Ukraine Internal Displacement Round 6 Report*, disponibile in: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-6-17-23-june-2022>.

**Migration Data Portal** (2022), *Crisis Movements*, disponibile in: Crisis Movements | Migration Data Portal. <https://www.migrationdataportal.org/>.

**UNHCR** (2023a), *Operational data portal*, disponibile in: <https://data.unhcr.org/>.

**UNHCR** (2023b), *Spain Weekly Snapshot - Week 41 (9 - 15 Oct 2023)*, disponibile in: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/104245>.





1. Dal decreto-legge n. 1 del 2 gennaio al decreto-legge n. 20 del 10 marzo, c.d. Cutro

---

2. Ancora sul decreto Cutro

---

3. Dalla proclamazione dello stato d'emergenza al decreto-legge n. 133 del 5 ottobre

---

4. La decisione del Tribunale di Catania sull'articolo 6-bis

---

5. L'accordo Italia-Albania

---

6. Osservazioni conclusive

# 4.

## Il quadro normativo

*Ennio Codini*

Nel 2023 vi sono stati molti sviluppi nella disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri. Il Governo, in particolare, è intervenuto più volte con decreto-legge, oltre che con altri atti di carattere generale.

In queste pagine del Rapporto ISMU ci si soffermerà soprattutto su tale attività dell'esecutivo. Si darà conto, peraltro, anche di una pronuncia giurisprudenziale che ha fatto molto discutere. Nonché dell'accordo Italia-Albania annunciato il 6 novembre.

Nel 2022 gli sviluppi normativi avevano riguardato in primis la crisi ucraina. In proposito, perdurando la guerra, nel 2023 sono stati adottati provvedimenti di proroga delle misure d'accoglienza dei profughi, senza innovazioni sostanziali, a partire dal decreto-legge n. 16 del 2 marzo (convertito con modificazioni dalla legge n. 46 del 21 aprile).

Nel 2023 l'attenzione dei governanti si è concentrata essenzialmente sugli altri flussi di richiedenti protezione, quelli per così dire ordinari che si sviluppano attraverso il Mediterraneo e i Balcani (per l'andamento di tali flussi si rinvia al capitolo 2 di questo Rapporto). Qualche novità, peraltro, è riscontrabile anche a proposito delle regole e più in generale delle chance quanto all'ingresso per lavoro. Si è accennato in apertura all'esservi stati nel corso dell'anno molti sviluppi per quanto qui interessa. Però, come si vedrà, a questo non hanno corrisposto

radicali o comunque grandi cambiamenti della disciplina. Perché gli interventi sono stati straordinari-temporanei, come nel caso della delibera del Consiglio dei ministri dell'11 aprile di dichiarazione dello stato d'emergenza; oppure attuativi, come nel caso del decreto del 14 settembre sulla determinazione della garanzia finanziaria prevista in alcuni casi come alternativa al trattenimento; oppure, e su questi soprattutto ci si soffermerà, di ritocco di questa o quella particolare regolazione. Non è emerso, dunque, alcun disegno riformatore o anche solo di razionalizzazione-riordino. In questo può ravvisarsi continuità rispetto al passato. Ormai da vent'anni, infatti, in Italia tale è l'approccio adottato dai governanti rispetto al tema immigrazione: interventi straordinari, ritocchi, mai riforme (dopo la stagione riformatrice apertasi con la legge Turco-Napolitano n. 40 del 6 marzo 1998 e chiusasi con la legge Bossi-Fini n. 189 del 30 luglio 2002), pur a fronte, tra l'altro, di flussi fuori controllo. Peraltro, nel 2023 siffatti interventi si sono susseguiti con un ritmo particolarmente intenso se non frenetico, addirittura con più modifiche di una stessa disciplina con atti diversi in differenti momenti dell'anno.

Protagonista, come già accennato, il Governo. Sostanzialmente assente, invece, il Parlamento, che è intervenuto solo per convertire i decreti-legge dell'esecutivo. La marginalità delle Camere, invero, non riguarda solo il tema dell'immigrazione essendo un fenomeno più generale che si riscontra da tempo in molti settori. Tuttavia, nel 2023 il ricorso in particolare al decreto-legge in materia d'immigrazione è stato davvero abnorme anche rispetto all'abuso dello strumento che si riscontra da diversi anni.

La numerosità degli interventi e specialmente dei ritocchi, oltretutto eterogenei, impedisce una loro considerazione analitica in questo capitolo. Ci si limiterà a dar conto di quelli che si ritiene siano stati gli sviluppi principali, con qualche breve notazione di commento.

## 1. Dal decreto-legge n. 1 del 2 gennaio al decreto-legge n. 20 del 10 marzo, c.d. Cutro

Col decreto-legge n. 1 del 2 gennaio (convertito con modificazioni dalla legge n. 15 del 24 febbraio) sono state introdotte disposizioni volte a limitare l'attività di soccorso in mare delle navi di organizzazioni non governative; in particolare con riguardo alla possibilità di effettuare più di un intervento prima di raggiungere il porto indicato come sicuro.

Ciò nel contesto di una tensione, non nuova, tra l'attività di soccorso da parte delle navi delle ONG e la tesi politica secondo cui tale attività – della quale peraltro volutamente o meno si tende a sopravvalutare la rilevanza rispetto all'insieme dei flussi (Tuozzo, 2023) – sarebbe un *pull factor* dell'immigrazione (se non addirittura parte di una strategia volta ad incanalare crescenti flussi irregolari verso il nostro Paese). Da tale tensione, si noti, deriva un tendenziale contrasto sul piano giuridico tra il diritto del mare – che mette al primo posto la salvezza

delle persone in pericolo – e le misure adottate dai governanti con finalità restrittiva delle attività di soccorso, quali quelle di cui al decreto sopra citato.

In risposta alla tragedia di Cutro del 26 febbraio il Governo ha poi varato il decreto-legge n. 20 del 10 marzo (convertito con modificazioni dalla legge n. 50 del 5 maggio), recante “Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare”, un provvedimento spesso denominato “decreto Cutro”, per le circostanze a seguito delle quali è stato adottato.

Il decreto, come in parte evidenzia la rubrica, è stato redatto secondo una logica di doppio binario: da un lato, misure di contrasto dell’immigrazione irregolare, dall’altro, misure volte a favorire l’immigrazione regolare.

Quanto a queste ultime, si è prevista, anzitutto, una modalità semplificata di definizione delle quote per l’ingresso dei lavoratori stranieri fino al 2025. Mentre nel TU sull’immigrazione si parla a riguardo di un documento triennale e poi di provvedimenti annuali, col decreto n. 20 si è previsto, in deroga, un solo provvedimento per il triennio, ferma restando la possibilità di integrazioni. Sono poi state introdotte disposizioni volte a semplificare l’iter per l’ingresso del singolo lavoratore per quel che riguarda il nulla osta. Nel decreto troviamo anche norme volte ad accrescere le possibilità d’ingresso al di fuori delle quote, valorizzando i titoli di prelazione, ossia quelle chance legate a corsi di formazione all’estero di cui al decreto legislativo n. 253 del 2016.

È lecito, peraltro, nutrire dubbi sulla reale efficacia di tali misure ai fini dello sviluppo di adeguati flussi regolari di stranieri desiderosi di stabilirsi in Italia come lavoratori, anche a prescindere dall’effettivo ammontare delle quote previste di cui si dirà più avanti. Il decreto Cutro, infatti, non ha in alcun modo affrontato il nodo della non corrispondenza dei vigenti meccanismi legali alle dinamiche reali dell’immigrazione. Resta, in particolare, confermato lo schema di un ingresso su chiamata di persona residente all’estero da parte del datore di lavoro, quando invece di fatto l’incontro tra domanda e offerta avviene normalmente quando il migrante si trova già sul territorio. E allora potrebbe continuare la prassi secondo cui l’iter formalmente di ingresso è in realtà di regolarizzazione di immigrati già presenti (il datore di lavoro fa la richiesta e lo straniero torna nel suo Paese per completare la pratica) e dunque di fatto le quote varate con procedura semplificata per il lavoro dipendente potrebbero dar luogo solo all’ennesima sanatoria (che, beninteso, può avere una sua ragion d’essere ma è altra cosa rispetto all’ingresso regolare di lavoratori).

## 2. Ancora sul decreto Cutro

Quanto invece alle misure di contrasto dell’immigrazione irregolare, il Governo, col decreto n. 20, ha cercato di contrastarla anzitutto attraverso la previsione di pene più severe. Cresce la durata della detenzione per chi gestisce flussi irregolari. E poi all’articolo 12 del TU si affianca l’articolo 12-*bis* ai sensi del quale quando il trasporto o l’ingresso irregolari “sono attuati con modalità tali

da esporre le persone a pericolo per la loro vita o per la loro incolumità o sottoponendole a trattamento inumano o degradante [se] dal fatto deriva, quale conseguenza non voluta, la morte di più persone [la pena è] la reclusione da venti a trenta anni”.

Di tutto il decreto n. 20, quest’ultima è la disposizione più direttamente legata alla tragedia di Cutro. A una prima lettura si è indotti ad apprezzarne la logica preventiva, nel senso che essa dovrebbe indurre i c.d. trafficanti a tutelare per quanto possibile i migranti che in mancanza di alternative a loro si affidano. Però si può anche pensare che l’aggravamento delle sanzioni potrebbe invece indurre i suddetti trafficanti a lasciare invece le imbarcazioni nelle mani dei migranti per evitare ogni rischio di contatto con le autorità italiane, accrescendo così i rischi.

Più in generale va poi osservato che per essere davvero efficaci le sanzioni dovrebbero effettivamente colpire, se non tutti i segmenti delle organizzazioni che gestiscono l’immigrazione illegale, per lo meno quelli che sulle rive del Mediterraneo organizzano le partenze; ed è chiaro che non vi sono le condizioni perché ciò si realizzi. Inoltre, se anche si avesse una repressione efficace resterebbe comunque l’esigenza di avere canali legali d’arrivo effettivamente fruibili da parte dei richiedenti asilo e degli aspiranti lavoratori stranieri. E d’altra parte, se essi vi fossero, l’attività dei trafficanti verrebbe automaticamente per lo meno ridimensionata. La mancanza di siffatti canali è, in effetti, una questione che andrebbe affrontata (Codini, 2023). Nei giorni precedenti l’approvazione era parso che ciò potesse avvenire in una qualche misura proprio con tale decreto, in particolare con riguardo ai cosiddetti corridoi umanitari. Così non è stato.

Secondo l’approccio del Governo, è di contrasto dell’immigrazione irregolare anche l’innovazione, una delle più rilevanti del decreto Cutro, concernente la disciplina della protezione speciale, quella forma di protezione prevista in Italia – ma soluzioni analoghe si riscontrano anche in altri Paesi europei – per quei richiedenti asilo ritenuti non meritevoli dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria ma per i quali esigenze di tutela dei diritti umani impongono di escludere il rimpatrio. Presente fin dal 1998, tale forma di protezione, dopo che, nel 2018, il decreto n. 113, c.d. Salvini, aveva sancito l’abolizione dei permessi umanitari, era stata riconsiderata da ultimo nel 2020, col decreto n. 130, c.d. Lamorgese, ampliando i presupposti legittimanti. Col nuovo decreto la si riduce nuovamente, abrogando in particolare il riferimento alla tutela della vita privata e familiare.

Resta fermo il divieto di respingimento di cui alla Convenzione di Ginevra in caso di rischio di persecuzione. Resta ferma inoltre la tutela rispetto al rimpatrio per chi potrebbe subire gravi violazioni dei diritti umani. Viene meno, invece, come detto, il riferimento della protezione speciale alla vita privata e familiare; vita privata e familiare che è però tutelata, tra l’altro, dall’articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Nel complesso, a questo punto, come è stato messo in evidenza in diverse analisi (Curreri, 2023; Zorzella, 2023), gli interpreti, e in particolare i giudici, ed eventualmente anche la Consulta, sono e saranno chiamati al delicato compito di trovare, nel nuovo contesto

normativo, le vie più corrette per garantire comunque, per quanto possibile, adeguati livelli di tutela dei diritti umani protetti dalla nostra Costituzione e dal diritto internazionale.

Sempre in tema di contrasto dell'immigrazione irregolare, il decreto n. 20 ha ritoccato anche la disciplina dell'espulsione. Le modifiche mirano a rafforzare meccanismi storicamente segnati da scarsa efficacia ed efficienza. Ma che la strada scelta sia quella giusta appare dubbio in fatto. Non si può tra l'altro dimenticare che già in passato si è ridotta la tutela della libertà in nome dell'esigenza di migliorare le politiche di rimpatrio senza conseguire i vantaggi sperati.

Nel decreto Cutro, come modificato in sede di conversione, troviamo poi anche la riproposizione, quanto al sistema d'accoglienza, della netta separazione in due forme, secondo una logica che potremmo definire delle due fasi: misure d'accoglienza per il tempo – che può essere anche piuttosto lungo – nel quale il richiedente asilo è in attesa di una pronuncia sulla sua istanza, di carattere minimale e in particolare non orientate all'integrazione; misure d'accoglienza per il tempo invece successivo alla decisione, laddove questa sia stata favorevole, più ampie e in particolare orientate all'integrazione. Si ritorna così al modello di cui al sopra citato decreto-legge n. 113 del 2018, con i relativi pregiudizi sul versante della tutela dei diritti e, soprattutto, quanto allo sviluppo (ritardato) dei processi d'integrazione (Giovannetti, 2023; UNHCR, 2023).

Col decreto Cutro è stata anche introdotta una disposizione davvero singolare. Si parla di quote riservate ai lavoratori degli Stati che promuovono campagne mediatiche "aventi ad oggetto i rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari". La previsione di agevolazioni legate all'impegno di questo o quello Stato a collaborare col nostro in materia migratoria non è una novità. Nuovo è ciò che si vuol valorizzare: campagne mediatiche sui rischi dell'immigrazione irregolare. È chiaro che non ci si riferisce alla Libia. Forse si è pensato alla Tunisia o alla Turchia o all'Egitto. Ma in ogni caso si sopravvaluta l'efficacia di simili campagne e poi si muove dall'idea che gli interessati non conoscano tali rischi quando in realtà essi ne sono per lo più ben consapevoli e, in mancanza di vie legali, s'affidano ai canali irregolari per coltivare comunque una speranza.

Nel decreto n. 20 sono ravvisabili invero molti altri ritocchi alla disciplina. Ma si ritiene che i cenni di cui sopra siano sufficienti in questo contesto. Di una particolare disposizione, peraltro, si dirà più avanti.

### 3. Dalla proclamazione dello stato d'emergenza al decreto-legge n. 133 del 5 ottobre

Dopo il decreto Cutro è continuato il susseguirsi dei provvedimenti governativi in tema d'immigrazione.

Come già accennato in apertura di questo capitolo, con la delibera del Consiglio dei ministri dell'11 aprile 2023 è stato dichiarato lo stato d'emergenza a fronte dei flussi mediterranei; in particolare, come si legge nella premessa, con riguardo alla "situazione di grande difficoltà derivante dalla saturazione del sistema di accoglienza [per i richiedenti asilo]". Con lo stato d'emergenza sono state adottate – a partire dall'ordinanza della protezione civile n. 984 del 16 aprile – una serie di misure straordinarie per la messa a disposizione di posti aggiuntivi per ospitare i richiedenti asilo. Lo stato d'emergenza, originariamente previsto per sei mesi, è stato poi prorogato di altri sei mesi con delibera del Consiglio dei ministri del 5 ottobre. Non si può non osservare, a riguardo, che questi provvedimenti oggettivamente ci parlano di un Paese che dopo tanti anni ancora non è riuscito a darsi un sistema d'accoglienza all'altezza delle sfide poste dai flussi di richiedenti asilo, dovendosi osservare che i flussi del 2023, pur alti, non sono stati abnormi, rientrando invece nel range di oscillazione del fenomeno quale verificatosi in questi anni.

Con decreto del 14 settembre, adottato dal Ministro dell'Interno di concerto con quelli della Giustizia e dell'Economia, è stata fissata a 4.938 euro la garanzia finanziaria prevista come alternativa, in alcuni casi, al trattenimento, dall'articolo 6-bis introdotto nel decreto legislativo n. 142 del 2015 col decreto Cutro come modificato in sede di conversione. È stato escluso, si noti, che a tale garanzia possano provvedere soggetti terzi. Su tale sistema normativo ci si soffermerà nel paragrafo che segue.

Col decreto-legge n. 124 del 19 settembre (convertito con modificazioni dalla legge n. 162 del 13 novembre), nel contesto di previsioni del tutto eterogenee (come segnala la rubrica: "Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione"), si è previsto l'innalzamento del termine massimo di trattenimento degli stranieri in posizione irregolare da tre a diciotto mesi (giungendo al limite del consentito secondo la direttiva 2008/115), e l'affidamento al Ministero della Difesa della gestione di nuovi centri appunto di trattenimento. Ma la strada scelta non pare quella giusta, anche al di là delle pur ragionevoli perplessità sul piano dei principi. Perché, come già osservato, anche in passato si è ridotta la tutela della libertà in nome dell'esigenza di migliorare le politiche di rimpatrio, senza conseguire i vantaggi sperati, e i dati a proposito del rapporto tra trattenimento ed effettivo rimpatrio parlano di una percentuale di "successo" non superiore al cinquanta per cento e non segnalano una forte correlazione tra durata del trattenimento ed effettivo rimpatrio.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2023, in attuazione della previsione di cui sopra del decreto Cutro in tema di pro-

grammazione delle quote d'ingresso per i lavoratori stranieri, si sono definite le suddette "quote" per il triennio 2023-2025. In totale, si è previsto nel triennio "l'ingresso" – il virgolettato si giustifica con quanto detto sopra a proposito del funzionamento del sistema – di 452mila lavoratori stranieri. Va peraltro osservato che circa 265mila ingressi è previsto siano per lavoro stagionale. Quindi, per l'immigrazione vera e propria nel triennio le chance corrispondono a circa 187mila "posti", in media poco più di 60mila l'anno. Per più ampie considerazioni a proposito del decreto in questione si rinvia in ogni caso al capitolo di questo Rapporto dedicato al lavoro (capitolo 5).

Col decreto-legge n. 133 del 5 ottobre (convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 1° dicembre) si è ritoccata ancora, per l'ennesima volta, la disciplina dell'espulsione (introducendo, tra l'altro, l'ipotesi di espulsione per lo straniero sottoposto a misura di sicurezza). Si è poi ritoccata la disciplina delle procedure d'esame delle domande d'asilo; quella delle modalità d'accoglienza dei minori stranieri non accompagnanti (MSNA), aprendo, in caso di carenze del sistema dedicato, alla possibilità di ospitarli in centri per adulti, seppur in sezioni specifiche; quella delle modalità d'accertamento, nei casi dubbi, dell'età delle persone che si dichiarano MSNA. È poi anche stata ritoccata la disciplina dei permessi di soggiorno per i MSNA, già oggetto di modifica col decreto Cutro, e quella sull'organizzazione-gestione delle strutture d'accoglienza per i richiedenti asilo.

Senza poter qui procedere a un esame nel dettaglio delle disposizioni di cui al decreto n. 133, si deve osservare, a proposito dei MSNA, che nel gran fervore interventista il legislatore nulla ha previsto per monitorare e sviluppare i percorsi di formazione-integrazione, ossia per ciò che più conta, in prospettiva, anche sul piano dell'interesse nazionale, trattandosi di ragazzi dei quali molti rimarranno presumibilmente a vivere in Italia.

#### 4. La decisione del Tribunale di Catania sull'articolo 6-bis

Il Tribunale di Catania, Sezione immigrazione, con decisione del 29 settembre della giudice Apostolico si è espresso sulla richiesta di convalida di un provvedimento di trattenimento di un richiedente asilo emesso dal Questore di Ragusa ai sensi dell'articolo 6-bis del decreto legislativo n. 142 del 2005. L'articolo in questione, come già si è detto, introdotto nel decreto n. 142 dal decreto Cutro, prevede il trattenimento per il richiedente asilo che abbia tentato di eludere i controlli di frontiera o comunque provenga da un Paese "sicuro" che non abbia consegnato un passaporto ovvero non presti quella garanzia finanziaria che, come sopra accennato, è stata definita con decreto del 14 settembre.

La decisione della giudice Apostolico di non convalidare il provvedimento, poi seguita da diverse altre di analogo tenore in casi simili ad opera anche di altri tribunali, ha suscitato dure reazioni a livello politico. In questa sede, peraltro, ci si limiterà a considerare tale decisione in sé e per le sue implicazioni sul piano della normazione.

Nel caso portato in giudizio, un richiedente asilo, giunto a Lampedusa dalla Tunisia il 20 settembre, non aveva consegnato il passaporto e non aveva prestato la garanzia finanziaria di cui al citato articolo *6-bis* e perciò, in applicazione del suddetto articolo, era stato trattenuto nel centro di Pozzallo. Ma la giudice non ha convalidato il provvedimento. Per mancata valutazione della proporzionalità della misura nel caso specifico, rispetto alla possibilità di applicare soluzioni alternative al trattenimento, essendo stato il provvedimento adottato sulla base della mera sussistenza dei presupposti di cui all'articolo *6-bis*. Ciò, si sostiene nella pronuncia, ha dato luogo a un contrasto col diritto europeo secondo cui una misura restrittiva dei diritti, qual è il trattenimento, non può adottarsi senza che a livello normativo o in sede di decisione sia adeguatamente valutata e garantita la sua proporzionalità.

La mera sussistenza dei presupposti di cui all'art. *6-bis*, sembra ipotizzare la giudice nella motivazione della pronuncia, sarebbe forse stata adeguata a rendere il trattenimento proporzionato se il provenire della persona, come nel caso di specie, da un Paese inserito nell'elenco di quelli "sicuri" dovesse portare ad escludere il suo diritto ad entrare nel territorio dello Stato per chiedere asilo determinando una sorta di automatismo del rimpatrio, a fronte del quale si rafforzerebbe massimamente l'esigenza di controllo a scapito di quella di tutela della libertà. Ma la giudice correttamente respinge l'idea che il provenire da un Paese "sicuro" faccia venir meno il diritto de quo essendovi tra l'altro nel relativo elenco Stati dove addirittura molte persone vivono in condizione di grave insicurezza; si pensi alla Nigeria, inserita nell'elenco ma per la quale le stesse schede ufficiali ad esso annessi (ASGI, 2023) dipingono uno scenario per lo meno difficile sul piano della sicurezza.

E poiché il contrasto col diritto europeo, per mancato rispetto del principio di proporzionalità, deve ritenersi derivante non tanto da una qualche scelta del Questore nel caso di specie ma dallo stesso articolo *6-bis* – con le sue due condizioni di cui sopra indicate non solo come necessarie ma anche sufficienti, e in quanto tali oggetto di critica anche da parte dell'UNHCR (UNHCR, 2023) – la giudice ha ravvisato gli estremi per la disapplicazione di tale previsione di legge.

La mancata convalida di un provvedimento volto a concretizzare una previsione introdotta con un decreto, il Cutro, per il Governo di particolare valore simbolico, ha dato luogo, come sopra accennato, a reazioni politiche molto forti. Ma, sul piano tecnico, a parere di chi scrive, vi sono ragioni che ben possono indurre a condividere la decisione della giudice di Catania.

Non che la previsione di cui all'articolo *6-bis* di una garanzia finanziaria quale alternativa al trattenimento sia in sé irragionevole. Essa è invece ragionevole, come emerge chiaramente se si considera l'ambito delle possibili misure alternative al trattenimento di cui alla direttiva 2013/33: obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, obbligo di dimorare in un luogo assegnato, ma anche, appunto, costituzione di una garanzia finanziaria. Misure previste in relazione all'esigenza di realizzare uno speciale controllo con riguardo ai richiedenti asilo che abbiano tentato di eludere i controlli di frontiera o comunque provengano da un Paese "sicuro". E considerando l'articolo *6-bis* e il decreto d'attuazione sopra citato non si può dire che nel disegno della garanzia

finanziaria tale scopo non sia ragionevolmente perseguito, sebbene si possa dubitare che in proposito sia corretta l'esclusione della possibilità che siano soggetti terzi a porsi come garanti.

Ma la stessa previsione, circa le possibili misure alternative al trattenimento di cui alla direttiva 2013/33, induce a concludere che l'assetto vigente in Italia non è probabilmente rispettoso del principio di proporzionalità. Perché, a seconda dei casi, l'una o l'altra delle tre misure alternative al trattenimento di cui alla citata direttiva può rivelarsi quella idonea al perseguimento del pubblico interesse a realizzare uno speciale controllo col minor possibile sacrificio dell'interesse privato (si pensi alla differenza di scenario a seconda del fatto che lo straniero disponga oppure no dei mezzi per offrire una garanzia finanziaria), ferma restando la possibilità che non essendo nessuna delle tre adottabile/adequata non ci sia alternativa al trattenimento quale *extrema ratio*.

Quindi, per essere pienamente in linea col principio di proporzionalità – e non lasciare un'eccessiva discrezionalità in capo all'amministrazione e al giudice – il nostro ordinamento avrebbe dovuto prevedere espressamente tutte e tre le misure alternative di cui alla direttiva 2013/33, oltre quella del trattenimento. L'aver previsto, invece, solo l'alternativa trattenimento-garanzia finanziaria può portare a misure eccessive secondo il principio di proporzionalità.

La linea di cui alla pronuncia del 29 settembre della giudice Apostolico, come già accennato, è poi stata seguita anche da altri giudici in casi analoghi. Se tale orientamento giurisprudenziale dovesse consolidarsi, trovando anche il conforto della Suprema corte, il legislatore dovrà intervenire per disegnare una gamma adeguata di misure alternative al trattenimento per la fattispecie di cui al citato articolo 6-*bis*.

## 5. L'accordo Italia-Albania

Il 6 novembre 2023 è stata annunciata la firma di un accordo tra Italia e Albania per l'accoglienza dei migranti, con riguardo ai flussi irregolari via mare.

Con l'accordo, l'Albania si impegna a consentire la realizzazione sul proprio territorio di due strutture italiane, con una capienza massima di tremila posti, destinate ad ospitare persone soccorse nel Mediterraneo dalle nostre autorità.

È previsto che i migranti restino in tali centri per il tempo necessario a vagliarne la posizione, in particolare decidendo sulle richieste di protezione internazionale, e addivenire eventualmente al rimpatrio; fermi restando i limiti e le garanzie a tutela della libertà personale e del diritto d'asilo nei termini di cui si dirà.

In caso di accoglimento della richiesta di protezione o comunque di cessazione del trattenimento in assenza di rimpatrio, le persone saranno trasferite in Italia.

È previsto che le strutture siano soggette esclusivamente alla giurisdizione italiana (realizzandosi così una forma particolare di extraterritorialità). Gli ospiti dovrebbero beneficiare delle medesime tutele della libertà personale e del diritto d'asilo accordate allo straniero che si trovi in Italia in situazione analoga.

Tale soluzione, se rapportata alle dimensioni dei flussi irregolari attraverso il Mediterraneo, ha un valore essenzialmente simbolico. È vero che è stata ipotizzata un'ospitalità fino a 36mila persone l'anno, immaginando un turnover mensile. Però si tratta di un'ipotesi contraria all'esperienza, non breve, sin qui maturata in Italia. Sulla base di tale esperienza è possibile ipotizzare che, se in qualche caso l'ospitalità nei centri durerà meno di un mese, ad esempio per mancata convalida del relativo provvedimento, nella più parte dei casi durerà molto di più, per i tempi delle procedure d'asilo (ivi compreso l'eventuale sindacato giurisdizionale) e di quelle attraverso le quali si tenta di rimpatriare i non aventi diritto al soggiorno in Italia.

Ma in ogni caso l'accordo con l'Albania merita attenzione. Anzitutto per la sua novità, essendo la prima volta che il nostro Paese esternalizza l'accoglienza dei migranti e oltretutto lungo una linea particolare di piena giurisdizione nazionale, compreso il diritto d'asilo in Italia, per la quale non è certo dato trovare nel mondo molti casi analoghi. E poi perché potrebbe essere un esperimento destinato a dar luogo a sviluppi su più larga scala.

Il progetto di cui all'accordo è, invero, al momento relativamente definito solo in alcuni suoi tratti generali. Mancano ancora tutte quelle disposizioni indispensabili non solo per la realizzazione dei centri e la loro operatività ma anche per consentire in concreto ai nostri giudici e alle commissioni territoriali di valutare tutti i casi per quanto di competenza e richiesto.

L'impressione, comunque, è che, se si vorrà davvero realizzare il progetto d'accoglienza di cui all'accordo, l'onere sarà notevole. E sorprende, invero, che si tenti di giocare una simile carta in un contesto nel quale in Italia si fatica ad accogliere rispettando i diritti e con procedure rapide ed efficaci; non potendo ignorare che farlo con persone "ospiti" in Albania sarà comunque assai più difficile.

Questo, beninteso, assumendo che si intendano davvero garantire in Albania le stesse tutele che sarebbero garantite in Italia, secondo quello che sembra essere il tenore dell'intesa e l'interpretazione datane dalle parti contraenti. D'altra parte, se, invece, si addivenisse ad un assetto di minor tutela allora sorgerebbero gravi perplessità sul piano del rispetto dei principi del nostro diritto come di quello europeo e internazionale.

## 6. Osservazioni conclusive

La frammentarietà degli interventi sviluppatasi nel 2023 rende difficile e per certi versi impossibile un vero e proprio bilancio in questa sede.

Va poi osservato che i diversi interventi appaiono difficilmente riconducibili a una qualche profonda e coerente visione del dover essere della disciplina dell'immigrazione. Emerge, senza dubbio, nel complesso la volontà di contrastare l'immigrazione irregolare e promuovere quella legale ma, di fronte alla complessità dei problemi, si tratta di un'intenzione troppo generica per dar vita da sola a un disegno adeguato.

Emblematico il tentativo, di cui si è detto, di promuovere l'immigrazione le-

gale intervenendo a livello di programmazione delle quote. C'è un'intenzione, ma ciò non basta. Manca, è chiaro, una riflessione complessiva su quel che non ha funzionato nel governo dell'immigrazione in questi decenni. Di conseguenza, manca la consapevolezza del fatto che intervenire a livello di quote è certamente necessario (a meno che non si voglia abbandonare anche a questo proposito la vecchia logica della programmazione economica) ma, come ci ha mostrato bene l'esperienza, non è sufficiente, e non è nemmeno il primo passaggio essendo, come si è osservato, il primo passaggio quello di affrontare la questione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro muovendo, saggiamente, non da quello che si vorrebbe il mercato fosse ma da quello che il mercato è. Il che poi dovrebbe portare, è chiaro, non a interventi spot con decreto-legge riguardo a questo o quell'articolo ma a una complessiva riforma di tutta quanta la disciplina degli arrivi per lavoro (cfr. Zanfrini, 2023).

Ancor più drammatico appare il carattere velleitario del tentativo di contrastare gli arrivi irregolari di richiedenti asilo attraverso ritocchi al sistema sanzionatorio, dalle sanzioni penali ai provvedimenti d'espulsione, così come quello di gestirli nei modi di cui all'accordo Italia-Albania. Ciò porta con sé, come sopra accennato, non lievi criticità. Ma soprattutto, come già si è osservato, c'è poco d'aspettarsi da questo se manca, come manca, una visione complessiva del come dovrebbero i richiedenti asilo raggiungere il nostro Paese, con le relative disposizioni. Invero, nel profluvio di norme del 2023 affiora qualche cenno a possibili arrivi legali di tali persone (c'è persino nel decreto flussi del 27 settembre una singolare "micro-quota" riservata a persone che abbiano ricevuto dell'UNHCR lo status di rifugiato), il che è apprezzabile. Ma siamo ancora lontani dalla costruzione di un quadro organico che del resto, anche in questo caso, non potrebbe certo realizzarsi con decreto-legge, trattandosi di una complessiva riforma.

A questo punto, emerge con chiarezza che alla frammentarietà degli interventi ha corrisposto una sostanziale elusione dei nodi della disciplina dell'immigrazione. Attenzione continua e, insieme, assenza di una vera attenzione, potremmo dire. Come in generale spesso purtroppo accade quando, davanti alle difficoltà, l'ansia prevale sulla ragionevolezza.

Un cenno, infine, merita, un'altra questione sorprendentemente dimenticata dai governanti nei loro pur molteplici interventi: quella dell'integrazione. Si è accennato a come non sia stata considerata in quelli concernenti i MSNA e a come, a proposito dei richiedenti asilo, addirittura le misure d'integrazione siano state posticipate. Ma ben al di là di questo non si può non rilevare negli interventi pur, come si è visto, continui e con oggetti molteplici, la sostanziale assenza del tema "integrazione". Quasi che la situazione fosse del tutto soddisfacente a riguardo, ma è chiaro che non lo è. Un'assenza che stupisce in modo particolare a fronte di un Governo che pone al centro l'idea di "Nazione", laddove abbiamo centinaia di migliaia di persone che ogni anno si aggiungono ai molti immigrati già presenti e che saranno inevitabilmente una parte importante della nazione futura.

L'auspicio allora è che nel 2024 si possa assistere a un permanere dell'attenzione per il tema immigrazione con però un suo organico riorientamento verso i nodi centrali.

## Riferimenti bibliografici

**ASGI** (2023), *Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine "sicuri"*, maggio, disponibile in: [www.asgi.it](http://www.asgi.it).

**Codini E.** (2023), *L'impossibile diritto. Della disciplina dell'immigrazione in quanto disattesa, inefficace e ingiusta*, FrancoAngeli, Milano.

**Curreri S.** (2023), *L'oscillazione del pendolo, ovvero delle restrizioni della protezione speciale dopo la conversione del c.d. decreto Cutro*, *ADiM Blog*, Editoriale, maggio, disponibile in: [www.adimblog.com](http://www.adimblog.com).

**Giovannetti M.** (2023), *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, *Questione Giustizia*, 1-20, disponibile in: [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

**Tuozzo M.** (2023), *Le nuove regole del soccorso in mare: quale coerenza tra mezzo e fine?*, *ADiM Blog*, Editoriale, gennaio, disponibile in: [www.adimblog.com](http://www.adimblog.com).

**UNHCR** (2023), *Legge 5 maggio 2023, n. 50, di conversione con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20. Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*, maggio, disponibile in: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

**Zanfrini L.** (2023), *Libro bianco sul governo delle migrazioni economiche. Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Fondazione ISMU ETS, Milano, disponibile in: <https://www.ismu.org/libro-bianco-sul-governo-delle-migrazioni-economiche/>.

**Zorzella N.** (2023), *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, *Questione giustizia*, 1-24, disponibile in: [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).





# Parte seconda

## Aree di attenzione



1. Il lavoro degli immigrati nel quadro della ripresa occupazionale

---

2. Cosa spiega l'occupabilità degli immigrati

---

3. L'Italia nello scenario della competizione globale per l'attrazione di risorse umane

# 5.

## Il lavoro

*Laura Zanfrini*

### 1. Il lavoro degli immigrati nel quadro della ripresa occupazionale

Le recenti performance occupazionali degli stranieri vanno lette alla luce di un quadro complessivo che ha registrato un netto miglioramento dei principali indicatori del mercato del lavoro. Com'è noto, infatti, nel passaggio dal 2021 al 2022, la riduzione del numero di disoccupati si è accompagnata a un incremento sia delle forze di lavoro (occupati più disoccupati), sia e a maggior ragione degli occupati, cresciuti di circa 400mila unità dal secondo trimestre del 2022 al medesimo periodo del 2023, così da superare il livello raggiunto nel secondo trimestre 2019 (a dispetto della contrazione della popolazione in età attiva).

Grazie alla ripresa degli ultimi anni – e per di più alla crescita degli impieghi a tempo indeterminato – l'occupazione è dunque ritornata ai livelli pre-COVID e il tasso di occupazione complessivo dei 15-64enni ha superato ormai ampiamente il 60%, raggiungendo nel secondo semestre 2023 il record storico del 61,6%. specularmente, sono diminuiti sia il numero di disoccupati (di oltre 100mila unità dal secondo trimestre del 2022 allo stesso periodo del 2023), sia soprattutto quello degli inattivi in età attiva (di quasi 380mila unità nel medesimo lasso di tempo).

In base ai dati di fonte Eurostat, si può calcolare come la crescita dell'occupazione dei 15-64enni registrata nel 2022 rispetto al 2021 sia imputabile per il 78,3% agli italiani e per il 21,7% agli stranieri (nel dettaglio 1,2% agli stranieri UE e molto di più, 20,5%, agli extra-UE). Quella degli attivi della stessa fascia d'età è attribuibile per il 70,7% agli italiani e per il 29,3% agli stranieri (e, in questo caso, totalmente agli stranieri extra-UE, perché gli stranieri UE attivi sono perfino diminuiti). La riduzione della disoccupazione, infine, si deve per l'83,4% alla diminuzione riscontrata fra gli italiani e per il 16,6% a quella degli stranieri (per il 4,4% UE e per il 12,2% extra-UE).

In conseguenza di questi andamenti, gli stranieri rappresentano, nel 2022, il 10,8% delle forze di lavoro tra i 15 e i 64 anni (con un peso, dunque, di poco superiore alla loro incidenza nella popolazione in età attiva della medesima fascia d'età: 10,3%), il 10,4% degli occupati e il 15,9% dei disoccupati.

Tabella 1. Popolazione in età compresa fra i 15 e i 64 anni, per condizione professionale e cittadinanza. Arrotondamenti alle migliaia di unità. Anno 2022

	Stranieri UE	Stranieri extra-UE	Totale stranieri	Italiani	Totale (stranieri + italiani)	% Stranieri sul totale
Forze di lavoro + Inattivi, di cui:	1.100	2.747	3.847	33.418	37.266	10,3
Forze di lavoro, di cui:	800	1.849	2.649	21.772	24.421	10,8
Occupati	704	1.626	2.330	20.082	22.412	10,4
Disoccupati	95	223	319	1.690	2.009	15,9
Inattivi	301	898	1.198	11.646	12.845	9,3

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat, *Population by sex, age, citizenship and labour status (1.000)*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa\\_pganws/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_pganws/default/table?lang=en), ultimo aggiornamento: 14 settembre 2023

Tale quadro, apparentemente molto positivo, sollecita a posizionare i riflettori sulla dimensione qualitativa del lavoro (e, in particolare, del lavoro degli immigrati). Del resto, l'attenzione pubblica e mediatica è stata in questi mesi attratta non tanto dal miglioramento del quadro occupazionale, quanto da temi quali la proposta di introdurre un salario minimo legale (ovvero, specularmente, dal tema dei salari "troppo" bassi di molte mansioni), l'inattività volontaria (questione centrale nel dibattito sul reddito di cittadinanza e sulla sua abolizione), le difficoltà che le aziende incontrano nel reclutare e trattenere il personale di cui hanno bisogno. In tale contesto, gli immigrati e il loro lavoro sono stati spesso chiamati in causa vuoi come potenziale soluzione alle tensioni che percorrono il mercato del lavoro (in specie alla carenza di manodopera disponibile), vuoi perché penalizzati esattamente da quelle caratteristiche che ne garantiscono l'occupabilità (l'adattabilità e il basso salario di riserva *in primis*), risultando perciò emblematici dei rischi di insostenibilità di determinati regimi di impiego: temi ripetutamente frequentati nelle pagine di questo Rapporto, ma che solo oggi

cominciano a essere percepiti diffusamente in tutte le loro implicazioni. Vale dunque la pena, innanzitutto, aggiornare il quadro relativo ai caratteri del lavoro immigrato, sebbene il verbo “aggiornare” suoni quasi sarcastico di fronte al sostanziale immobilismo che emerge dai dati disponibili.

In estrema sintesi, attingendo dal *XIII Rapporto sugli stranieri nel mercato del lavoro in Italia* curato dalla Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2023), relativamente alla situazione contrattuale, poco meno di 9 stranieri su 10 occupati sono lavoratori dipendenti: l’incidenza dei lavoratori indipendenti è conseguentemente di circa 10 punti percentuali inferiore a quella degli italiani (12,9% vs 22,5%) e per di più estremamente rarefatta proprio in corrispondenza delle figure più vantaggiose dal punto di vista reddituale e del prestigio sociale, quali i liberi professionisti (1,4% di tutti gli stranieri occupati vs 6,3% degli italiani) e gli imprenditori (0,6% vs 1,7%). A prevalere nettamente sono come sempre i profili operai (oltre 3 su 4 stranieri complessivamente occupati, rispetto al 31,6% degli italiani), laddove la figura modale per i lavoratori italiani, l’impiegato (che assorbe quasi 4 italiani occupati su 10), arriva a coprire solo il 10,9% degli occupati stranieri. Questi ultimi sono per di più pressoché inesistenti tra i quadri (0,8% rispetto al 5,8% degli italiani) e ancor più tra i dirigenti (0,2%, corrispondenti a nemmeno 5.000 soggetti, verosimilmente in molti casi provenienti da Paesi ad alto reddito). Infine, attraverso la banca dati INPS<sup>1</sup> è possibile rilevare come i lavoratori extra-europei siano sovra-rappresentati tra i lavoratori dipendenti stagionali (13,8% del totale) e a tempo determinato (14,7% del totale) rispetto alla loro incidenza tra i lavoratori a tempo indeterminato (9,5%). Tra i lavoratori domestici che hanno ricevuto almeno un versamento contributivo nel corso dell’anno, gli extra-UE sono il 50,3%. Tra gli operai agricoli dipendenti, infine, i 224mila lavoratori extra-UE costituiscono il 22,4% del totale.

Dal punto di vista settoriale, il comparto con la più elevata incidenza di occupati stranieri è quello dei servizi personali e collettivi (31,6%), seguito a distanza da agricoltura (17,7%), ristorazione e turismo (17,3%), costruzioni (15,6%).

Anche le previsioni di assunzione rilevate attraverso il Sistema Informativo Excelsior (Unioncamere – ANPAL, in corso di pubblicazione) confermano la caratterizzazione settoriale della domanda di lavoro immigrato. Per il 2023, il fabbisogno più consistente proviene dal settore dei servizi (755mila ingressi programmati, pari al 71% delle assunzioni di immigrati previste), grazie in particolare al settore dei servizi alle imprese (322mila assunzioni) e più nel dettaglio dei servizi operativi di supporto alle imprese e alle persone (144mila assunzioni) e ai servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio (130mila) dove quelli di immigrati rappresentano in entrambi i casi il 32% dei reclutamenti complessivamente previsti. Molto sostenuta anche la domanda che proviene dal turismo-ristorazione (207mila) e dalla sanità e assistenza sociale (74mila). Quanto alle 303mila assunzioni di immigrati programmate dal settore industriale, esse si distribuiscono in prevalenza tra il comparto delle costruzioni (119mila), la

<sup>1</sup> Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni pensionistiche dell’INPS con almeno una giornata retribuita nell’anno.

metallurgia (47mila), l'industria alimentare (34mila). Tra i profili più ricercati in valore assoluto troviamo camerieri, commessi, cuochi, muratori, camionisti e soprattutto, con 128mila entrate di immigrati previste, i lavoratori non qualificati nei servizi di pulizia negli uffici e negli esercizi commerciali. Ma ancor di più le previsioni di assunzione confermano la "preferenza" accordata agli immigrati quando si tratta di ricoprire i profili poco qualificati: anche quest'anno, la quota di immigrati da impiegare è in genere la metà di quella degli italiani per le figure professionali maggiormente qualificate, mentre l'opposto si verifica per i profili a bassa qualificazione. E, neanche a dirlo, la competenza in assoluto più ricercata negli immigrati (per oltre due assunzioni di immigrati su tre) è la "flessibilità e capacità di adattamento".

Riguardo alle retribuzioni percepite, i dati disponibili consentono unicamente di distinguere la componente extra-europea rispetto alla generalità dei lavoratori. Con riferimento al 2022, la retribuzione media annua dei lavoratori extracomunitari dipendenti dalle aziende è inferiore del 31% a quella del complesso dei lavoratori (15.707 euro e 23.688 euro) e ciò può essere dovuto anche al minor numero di giornate lavorate e all'aver qualifiche con retribuzioni più basse. Nel dettaglio, per gli occupati a tempo indeterminato, la retribuzione media annua dei lavoratori extracomunitari è stata pari a 19.251 euro, quella del totale dei lavoratori pari a 27.523 euro; per i dipendenti a tempo determinato, la retribuzione media annua degli extra-europei (9.508 euro) è risultata dell'8,3% inferiore a quella del totale dei lavoratori (10.365 euro). Infine, la retribuzione dei lavoratori domestici extra-UE, pur essendo leggermente superiore a quella della generalità dei lavoratori (verosimilmente in virtù del numero maggiore di ore lavorate), ammonta a soli 7.945 euro. Analogamente, anche tra gli operai agricoli la retribuzione media annua dei lavoratori extracomunitari è leggermente superiore a quella della generalità dei lavoratori (8.774 euro e 8.555 euro rispettivamente), probabilmente per via di una lieve differenza del numero di giornate lavorate nell'anno. Va da sé che questi livelli retributivi ci dicono di un'immigrazione fortemente coinvolta nel fenomeno del "lavoro povero", a sua volta anticamera, per molti lavoratori stranieri e per le loro famiglie, della caduta in una condizione di povertà assoluta o relativa, come abbiamo approfondito nella precedente edizione di questo Rapporto (Zanfrini, 2023b). Tra tutte le implicazioni che ne derivano – relative, ad esempio, alla concentrazione di molti immigrati nella c.d. "no tax area" – vi sono da considerare, come vedremo, le conseguenze sulla capacità attrattiva dell'Italia. Prima però passiamo ad approfondire quali sono, insieme sicuramente al basso salario di riserva, le variabili che influenzano l'occupabilità degli immigrati.

## 2. Cosa spiega l'occupabilità degli immigrati

Come mostrano i dati della tabella 2, quella sorta di premio all'occupabilità collegato all'essere immigrato (di prima generazione) si sta progressivamente erodendo. Una dinamica dei flussi caratterizzata dalla prevalenza di ingressi per ragioni almeno formalmente diverse dal lavoro (queste ultime coprono solo il 15% dei permessi di soggiorno rilasciati nel 2022) ha reso i comportamenti degli immigrati sempre più simili a quelli degli italiani, sebbene persistano forti differenze tra le diverse nazionalità, collegate alla varietà dei modelli migratori e dei regimi di genere. In questo senso vanno del resto anche i dati disponibili (riferiti al 2021: ISTAT, 2023a), sugli stranieri naturalizzati italiani che si caratterizzano, nel caso degli uomini, per tassi che tendono ad avvicinarsi a quelli degli italiani per nascita e, nel caso delle donne, per tassi di attività e occupazione inferiori a quelli degli immigrati non naturalizzati.

Tabella 2. Tassi di attività, occupazione e disoccupazione, per genere e cittadinanza della popolazione in età compresa fra i 15 e i 64 anni. Anni 2019-2022

	2019		2020		2021		2022			
	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran. Extra-UE	Stran. UE	Totale Stran.	Ital.
<i>Tasso di attività</i>										
Uomini	70,9	65,1	66,0	63,9	67,6	64,1	67,3	72,7	68,9	65,2
Donne	84,0	74,0	81,1	72,7	81,6	72,8	82,5	83,7	82,8	73,7
<b>Totale</b>	<b>59,3</b>	<b>56,1</b>	<b>52,8</b>	<b>54,9</b>	<b>55,1</b>	<b>55,4</b>	<b>51,7</b>	<b>65,3</b>	<b>56,2</b>	<b>56,5</b>
<i>Tasso di occupazione</i>										
Uomini	61,0	58,8	57,3	58,2	57,8	58,3	59,2	64,0	60,6	60,1
Donne	74,0	67,3	71,8	66,7	71,7	66,6	74,2	76,8	74,9	68,6
<b>Totale</b>	<b>49,5</b>	<b>50,2</b>	<b>44,6</b>	<b>49,6</b>	<b>45,4</b>	<b>49,9</b>	<b>43,7</b>	<b>55,5</b>	<b>47,5</b>	<b>51,5</b>
<i>Tasso di disoccupazione</i>										
Uomini	13,9	9,7	13,2	8,9	14,5	9,1	12,1	11,9	12,0	7,8
Donne	11,8	9,0	11,4	8,3	12,1	8,5	10,0	8,2	9,6	7,0
<b>Totale</b>	<b>16,6</b>	<b>10,6</b>	<b>15,5</b>	<b>9,8</b>	<b>17,7</b>	<b>10,0</b>	<b>15,6</b>	<b>15,1</b>	<b>15,4</b>	<b>8,8</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat, *Activity rates by sex, age and citizenship (%)*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA\\_ARGAN/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_ARGAN/default/table?lang=en), ultimo aggiornamento: 27 aprile 2023; Eurostat, *Employment rates by sex, age and citizenship (%)*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA\\_ERGAN/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_ERGAN/default/table?lang=en) ultimo aggiornamento: 14 settembre 2023; Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and citizenship (%)*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA\\_URGAN/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_URGAN/default/table?lang=en), ultimo aggiornamento: 27 aprile 2023

Come si è anticipato, le comunità di stranieri residenti in Italia esprimono diversi livelli di partecipazione al mercato del lavoro e diversi tassi di attività e occupazione. In termini complessivi, la componente extra-europea risulta maggiormente penalizzata sia rispetto alla componente italiana, sia alla stessa componente straniera europea. Su tale base si innestano poi forti disuguaglianze

di genere che rendono il gruppo delle donne extra-europee quello con le peggiori performance occupazionali e i maggiori gap in rapporto alla componente maschile. Conseguentemente, i differenziali complessivi nei tassi di attività e occupazione nascondono un quadro alquanto complesso anche nelle sue implicazioni sul fronte delle politiche per l'attivazione. Ad esempio, se meno di un punto percentuale separa il tasso di occupazione degli immigrati extra-UE da quello degli italiani, ciò è però l'esito di tassi di occupazione maschili significativamente più elevati (68,6% quello degli uomini italiani 15-64enni nel 2022 e 74,2% quello degli uomini extra-UE) e di tassi di occupazione femminili molto più bassi (51,5% per le donne italiane e 43,7% per le donne extra-UE); in altre parole di un differenziale di genere, nel contesto della popolazione extra-UE, di oltre 30 punti percentuali a sfavore delle donne (doppio rispetto a quello che si osserva all'interno della popolazione italiana). Per converso, nell'ambito della popolazione proveniente da Paesi dell'Unione, i tassi di occupazione risultano, sia per gli uomini sia per le donne, più elevati rispetto a quelli degli italiani e delle italiane. Quanto infine alla disoccupazione, gli immigrati – maschi e femmine, europei ed extraeuropei – scontano tassi più elevati di quelli degli italiani/delle italiane e, nell'ambito di ciascun gruppo, le donne soffrono di una forte penalizzazione, espressa da un differenziale di quasi 7 punti percentuali per quelle con cittadinanza europea e di quasi 6 per le extra-europee, ben più ampi di quello sofferto dalle donne di nazionalità italiana (1,8 punti percentuali). Peraltro, l'apparente vantaggio delle donne extra-europee rispetto a quelle europee va ridimensionato alla luce del basso livello di attività delle prime: 51,7%.

Al vertice della poco invidiabile classifica dell'inattività, sempre considerando le 15-64enni, troviamo le donne con cittadinanza del Bangladesh e del Pakistan, con tassi nel 2022 rispettivamente pari al 92,3% e all'89,8%, seguite da quelle dell'Egitto (85,1%) e, a maggior distanza, da India (76,6%), Tunisia (70,1%) e Marocco (69,2%). All'estremo opposto, tassi di attività decisamente elevati sono espressi dalle donne filippine (81,7%) e peruviane (81,0%), ma anche, nell'ordine, moldove, ucraine, cinesi e ecuadoriane (fra il 71,5% e il 66,6%). Sul fronte maschile, si va dal 6,8% di srilankesi inattivi al 23,8% dei nigeriani.

Le più colpite dalla disoccupazione – considerando in questo caso tutte le ultra-quindicenni – sono le donne egiziane, con un drammatico tasso del 68,5% nel 2022, ancor più impressionante se si considera come gli uomini egiziani siano, all'opposto, tra i gruppi più protetti dal rischio di restare senza lavoro (5,8%). Mentre i dati delle bangladeshe e pakistane non sono attendibili a causa delle poche donne che si offrono sul mercato lavoro, soprattutto le senegalesi (49,8%), ma anche tunisine (35%), marocchine (27%) e srilankesi (25,8%) soffrono di tassi di disoccupazione allarmanti nel 2022, esito verosimilmente di un complesso di fattori penalizzanti, tra i quali si possono ipotizzare bassi livelli di istruzione e competenza linguistica, difficoltà sul fronte della conciliazione con gli impegni familiari, esposizione alla discriminazione. Specularmente, le donne cinesi (7,1%) sono, insieme ai loro connazionali (5,2%), il secondo gruppo meglio posizionato, dietro alle filippine per quanto riguarda le donne (6,4%) e ai moldavi per quanto riguarda gli uomini (4,7%).

Da ultimo, è interessante rilevare come, a fronte di tassi di attività quasi sem-

pre (con la sola eccezione dei filippini) favorevoli ai maschi rispetto alle femmine, in più gruppi nazionali sono i maschi a scontare un differenziale di genere negativo nei tassi di disoccupazione: ciò vale per Ucraina (13,5% vs 8,8%), Filippine (9,5% vs 6,4%), Perù (11,6% vs 8,3%) ed Ecuador (16,9% vs 14,4%), a riflesso di un modello migratorio che ha spesso visto le donne nella funzione di “apripista” e che continua a caratterizzarsi per un’ampia presenza in mansioni “femminilizzate”.

Oltre al genere e al background socioculturale, un’altra variabile che notoriamente esercita una forte influenza sui comportamenti dell’offerta di lavoro, segnatamente di quella femminile, è costituita dai livelli di istruzione. In questo quadro complessivo, gli immigrati scontano però una duplice penalizzazione: per un verso sono decisamente meno istruiti degli italiani, per l’altro maggiormente coinvolti nel fenomeno dell’*overqualification*.

Nel confronto internazionale, l’Italia si distingue per la sua “vocazione” ad attrarre una immigrazione poco istruita: la metà della popolazione immigrata – qui intesa come l’insieme dei nati all’estero – ha solo una bassa istruzione formale (la seconda percentuale più alta dell’OCSE), rispetto a un terzo dei nativi, e solo il 12% degli immigrati in Italia ha una laurea, rispetto al 20% dei nativi. Per di più, mentre in tutti i Paesi OCSE, eccetto il Messico, la quota di nati all’estero con elevata istruzione è cresciuta in modo significativo dal 2010 al 2020 (mediamente di 9 punti percentuali), in Italia l’aumento è stato di un solo punto. Infine, anche la partecipazione a corsi di formazione per adulti vede gli immigrati decisamente sotto-rappresentati: prendendo a riferimento il 2020, solo il 2% dei nati all’estero è stato coinvolto in qualche iniziativa, rispetto al 6% dei nativi (OECD, European Commission, 2023).

Lo studio appena citato riporta altri risultati che ribadiscono una distribuzione degli immigrati speculare a quella dei nativi: nel 2021, il 28% degli immigrati occupati è impiegato in lavori a bassa qualifica, rispetto all’8,5% dei nativi; questi ultimi svolgono nel 39% dei casi lavori richiedenti competenze superiori, rispetto al 13% dei primi. Questa distribuzione, coerente con il noto assioma della complementarità, dà ampiamente ragione del paradosso per cui, in Italia, il tasso di occupazione degli stranieri a bassa istruzione è sostanzialmente allineato a quello medio dei Paesi dell’Unione, laddove il tasso di occupazione degli immigrati con un livello di istruzione elevato è molto più basso: ciò si traduce nel fatto che gli immigrati con istruzione terziaria in Italia hanno quasi tre volte più probabilità di essere disoccupati rispetto ai loro omologhi nati in Italia. La quota di lavoratori stranieri laureati occupati in una professione *low* o *medium skill* è considerevole e pari al 60,2% nel caso dei cittadini non UE e al 42,5% nel caso degli UE, a fronte del 19,3% stimato per gli italiani. Per di più, il problema si aggrava ulteriormente per la componente femminile: le donne extra-UE sovra-qualificate sono addirittura il 66,5%, a fronte del 44,7% delle immigrate da un Paese dell’Unione e del 22,5% delle italiane.

Al fenomeno dell’*overqualification* concorre sia il problema del mancato riconoscimento dei titoli acquisiti all’estero, sia una più generale difficoltà per chi proviene dai Paesi del c.d. “Sud del mondo” ad accedere a posti di lavoro qualificati. Su questo tema si è focalizzato anche uno studio *ad hoc* dell’ISTAT (2023a),

che ha il pregio di includere anche il gruppo degli immigrati naturalizzati italiani, consentendo di cogliere quanto sul rendimento del titolo di studio incidano fattori diversi, che hanno a che vedere sia con la cittadinanza – italiana per nascita, straniera o italiana per acquisizione –, sia con il genere (che, a sua volta, influisce sui comportamenti dell’offerta di lavoro). Così, ad esempio, il vantaggio di possedere la laurea, rispetto ad avere al massimo la licenza media, è di circa 40 punti percentuali in termini di tasso di occupazione tra gli italiani dalla nascita, quasi si dimezza tra i naturalizzati e scende sotto i 9 punti tra gli stranieri. Tra le donne, possedere una laurea migliora il tasso di occupazione di ben 51 punti tra le autoctone, di 29 punti tra le naturalizzate e di soli 17 punti tra le straniere. Per converso, per chi ha al massimo la licenza media, il tasso di occupazione degli stranieri è superiore a quello degli autoctoni e dei naturalizzati, confermando indirettamente come gli immigrati meno istruiti siano i più “adatti” alla struttura di opportunità lavorative accessibili agli stranieri.

Come si diceva, la questione del “valore” – legale e non solo – dei titoli acquisiti all’estero (come sono circa 8 su 10 titoli di studio posseduti dagli stranieri) resta dirimente e sostanzialmente irrisolta, sebbene certo non nuova. Dalla ricerca che stiamo esaminando emerge come meno del 3% degli stranieri possiede un titolo estero riconosciuto in Italia; anche una volta sommati coloro che hanno conseguito un titolo in Italia, nemmeno un quarto degli stranieri possiede un titolo di studio “valido” (quota che sale quasi al 45% tra i naturalizzati, molti dei quali hanno conseguito il loro titolo in Italia). E sebbene al crescere del livello di istruzione aumenti anche la propensione a intraprendere la lunga e incerta procedura per il riconoscimento, continua a essere elevata, anche tra i laureati, la percentuale di coloro che vi hanno rinunciato perché non lo ritenevano necessario.

Ancorché il problema dell’*overqualification* non riguardi solo gli stranieri, la quota di quanti ritengono di svolgere un lavoro poco qualificato rispetto alle proprie competenze tra gli occupati stranieri è quasi doppia rispetto agli italiani dalla nascita (19,2% vs 9,8%); ancora una volta, i naturalizzati si posizionano nel mezzo, con un valore inferiore a quello degli stranieri ma più alto rispetto agli autoctoni. Neanche a dirlo, la differenza tra i gruppi è ancora più accentuata per le donne straniere: la quota di quante ritengono di svolgere un lavoro poco qualificato è di 2,3 volte superiore a quella delle italiane nate in Italia e per i laureati è di 3,8 volte superiore. *Last but not least*, all’aumentare dell’età, la percezione di svolgere un lavoro troppo poco qualificato diminuisce per gli italiani – tra i quali si dimezza passando dagli under-35 agli over-50 –, mentre cresce sia tra i naturalizzati, sia soprattutto tra gli stranieri, a conferma della mancanza di effettive e diffuse occasioni di mobilità occupazionale e progressione nella carriera. Tali percezioni sono del resto coerenti col posizionamento degli intervistati nella gerarchia professionale: tra gli occupati stranieri laureati, soltanto il 38,4% svolge una professione qualificata (contro il 61,5% dei naturalizzati e degli italiani dalla nascita) e il 17,7% ha un impiego non qualificato (rispetto a 8,2% e 0,6%).

### 3. L'Italia nello scenario della competizione globale per l'attrazione di risorse umane

Dal 2024 alla fine del decennio, Eurostat stima che la popolazione dell'Unione europea in età attiva (15-64enni) diminuirà di oltre 6 milioni di unità già nei primi sei anni, e poi di altri 13 milioni entro il 2040, pur in presenza di flussi migratori in entrata<sup>2</sup>. Anche considerando le possibili perdite di posti di lavoro collegate ai processi di automazione/digitalizzazione, i mutamenti demografici in corso sono di tale portata da rendere inevitabile un aggravamento delle difficoltà di reclutamento già oggi ampiamente sperimentate dalle imprese. Nonostante il significativo incremento registrato dal tasso di occupazione, il tasso di *job vacancies* (2,9%), nei Paesi dell'Unione (nel 2022), è circa il doppio di quanto non fosse dieci anni prima. Secondo l'Agenzia Europea per il Lavoro<sup>3</sup>, le professioni che registrano carenze di offerta disponibile spaziano da quelle dell'area STEM ai profili sanitari e assistenziali, ma riguardano anche i settori manifatturiero, commercio al dettaglio, ospitalità, trasporti, oltre al comparto delle costruzioni; esse inoltre sono sia di tipo qualificato sia di tipo esecutivo, pur nel quadro di una generale tendenza all'incremento delle competenze richieste anche per ricoprire mansioni di tipo manuale.

In questo quadro, l'Italia – insieme alla Bulgaria – si presenta come il Paese europeo in cui le forze lavoro tra i 15 e i 64 anni hanno l'età media più elevata (attorno ai 43 anni e mezzo: ISTAT, 2023b), ciò che rende ancor più aleatorio il successo del turnover che le imprese dovranno gestire nei prossimi anni, via via che le folte generazioni dei *baby boomers* raggiungeranno l'età del pensionamento.

Del resto, proprio il 2023 ha segnato il record storico delle assunzioni di personale immigrato programmate dalle imprese italiane (Unioncamere – ANPAL, in corso di pubblicazione), il cui numero ha addirittura superato il milione (1.057.620 per la precisione), quattro volte tanto il volume di assunzioni stimate per il 2007, alla vigilia della grave crisi economica-finanziaria globale.

Insieme alle iniziative per il posponimento dell'età pensionabile e la qualificazione/riqualificazione delle risorse umane potenzialmente disponibili, l'importazione di forza lavoro dall'estero si è dunque affermata come un'opzione condivisa da molti Paesi europei, a dispetto di un quadro politico dominato dalla preoccupazione di ridurre la pressione migratoria irregolare e gestire i flussi di richiedenti asilo, anche attraverso un ulteriore rafforzamento della strategia di “esternalizzazione dei confini”. In questo contesto, è possibile identificare alcune tendenze ricorrenti (ICMPD, 2023) quali: l'introduzione di sistemi “a punti” e di altre misure per rendere il proprio Paese maggiormente ricettivo nei confronti dei lavoratori qualificati; l'autorizzazione di un maggior numero di ingressi; l'ampliamento dei profili professionali inseriti nelle c.d. *shortages lists*;

<sup>2</sup> Elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat, *Population on 1st January by age, sex and type of projection*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PROJ\\_23NP/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PROJ_23NP/default/table?lang=en), ultimo aggiornamento: 28 giugno 2023.

<sup>3</sup> Eurostat, *EU Statistics Explained. Job Vacancy Statistics*, 15 dicembre 2022.

la legalizzazione dei lavoratori stranieri già residenti (nel caso siano impiegabili in settori che presentano carenze di personale, ovvero in cui abbiano in essere un rapporto di lavoro); il ritorno in auge degli accordi bilaterali coi Paesi d'origine, finalizzati alla selezione dei candidati idonei a ricoprire le *job vacancies* entro una cornice che contempla anche obiettivi di contrasto all'immigrazione irregolare – innanzitutto – ma anche di promozione dei diritti degli immigrati e sviluppo della cooperazione, specie nel campo della formazione del capitale umano e della migrazione di ritorno.

Anche le recenti iniziative del governo italiano vanno in questa direzione. In particolare, il decreto di programmazione triennale 2023-2025<sup>4</sup> segna, almeno sulla carta, la volontà di superare alcuni degli aspetti più criticati dell'esperienza passata. In primo luogo, attraverso l'aumento degli ingressi: quasi azzerati tra il 2012 e il 2020, i contingenti annuali previsti (136mila per il 2023, 151mila per il 2024, 165mila per il 2025) superano ampiamente i tetti fissati per il 2022 dallo stesso governo Meloni e per il 2021 dal governo Draghi, nonostante continuino a essere giudicati insufficienti proprio dai datori di lavoro<sup>5</sup>. Quindi il passaggio a una programmazione triennale, ritenuta indispensabile per fornire le informazioni necessarie alle decisioni di assunzione e organizzare l'accoglienza. Da sottolineare, inoltre, il riconoscimento del fabbisogno di personale nel settore dell'assistenza familiare e socio-sanitaria<sup>6</sup>, di rilevanza strategica per la sostenibilità in senso lato del nostro sistema economico-sociale, ma colpevolmente trascurato dagli ultimi decreti. E ancora, il meccanismo di premialità previsto a favore degli immigrati che partecipano a programmi di formazione all'estero, ora ricollocati tra i c.d. ingressi "fuori quota". Più contestato, sebbene in linea con l'esperienza di molti altri Paesi, il tentativo di rafforzare l'impiego delle quote come strumento di prevenzione dell'immigrazione irregolare.

È peraltro impossibile negare come, in mancanza di interventi su altri fronti, l'ampiamiento delle possibilità di ingresso non è certo una soluzione "risolutiva": se, in questa materia, il disallineamento tra le norme e la prassi riguarda quasi tutti i Paesi, l'Italia è stata, fino ad oggi, un caso "esemplare" al riguardo. Insieme al rinnovamento del quadro normativo – necessità unanimemente condivisa, ma ancora non concretizzatasi nell'agenda del governo e del parlamento –, sarebbe indispensabile aggredire criticità ataviche che concorrono a rendere inoperante la politica di programmazione, quando non addirittura a piegarla a obiettivi di sfruttamento: tra le altre, l'estensione dell'economia sommersa, l'inefficienza delle burocrazie pubbliche e della rete dei centri per l'impiego, i deficit nel presidio istituzionale dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

<sup>4</sup> *Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025*, 23A05503, GU Serie Generale n. 231 del 03-10-2023.

<sup>5</sup> Delle 922mila assunzioni di stranieri programmate per il 2022 secondo il sistema Excelsior, quasi una su due è giudicata di difficile reperimento, a causa prevalentemente della mancanza di candidati; nel caso delle professioni tecniche o dei profili operai specializzati, si arriva addirittura a due assunzioni su tre difficili da effettuare.

<sup>6</sup> Anche in questo caso, però, le quote decise dal governo sono ritenute insufficienti per coprire il fabbisogno: cfr. Assindatcolf, *Lavoro domestico, decreto flussi insufficiente: per coprire il fabbisogno servono 23mila quote l'anno contro le 9.500 autorizzate*, Comunicato stampa, 9 novembre 2023.

Al tempo stesso, occorre però “prendere sul serio” il governo delle migrazioni economiche, rafforzandone l’aderenza non solo ai fabbisogni contingenti del mercato del lavoro, ma anche allo sviluppo nel medio-lungo periodo della capacità competitiva o, in senso più ampio, agli obiettivi di sostenibilità economica e sociale. Tanto più oggi, in cui un complesso di fattori rende indispensabile valorizzare il contributo dell’immigrazione come leva complementare per aggredire le tensioni del mercato occupazionale e gli squilibri demografici. In termini ancor più espliciti, si tratta di prevenire il rischio che l’Italia – già fortemente interessata dall’emigrazione dei suoi giovani – resti ai margini della competizione tra Paesi, che si farà via via più agguerrita, per l’attrazione di risorse umane con diversi livelli di qualificazione. Sufficienti possibilità di ingresso legale, così come procedure agevoli e ragionevolmente rapide, sono una componente fondamentale della strategia necessaria ad affrontare questo rischio, che tuttavia richiede anche la creazione di un eco-sistema ricettivo e accogliente. Al riguardo, come abbiamo approfondito all’interno del nostro *Libro Bianco sul governo delle migrazioni* (Zanfrini, 2023a), va ribadito come la migrazione sia certamente una componente indispensabile per affrontare le tensioni che caratterizzano il nostro regime di accumulazione e ne minano la sostenibilità; al tempo stesso, però, proprio le criticità che caratterizzano i processi di integrazione sono illuminanti circa l’incapacità del Paese di attrarre/trattenere, attivare e mettere a valore il suo capitale più prezioso, costituito appunto dalle risorse umane. Il dibattito che ha accompagnato l’abolizione del reddito di cittadinanza ha del resto chiaramente dimostrato la complessità di questa sfida in un Paese caratterizzato da elevatissima incidenza del lavoro irregolare, inoperatività della rete dei servizi per l’impiego, forti carenze nei sistemi della conciliazione, retribuzioni troppo basse in rapporto al costo della vita<sup>7</sup>, polarizzazione crescente tra lavoratori protetti (e sempre più “coccolati” dalle loro imprese) e altri predestinati al “cattivo lavoro”. Altrettante criticità che incidono non solo sui livelli di partecipazione al mercato del lavoro ma anche, e soprattutto in prospettiva, sulla capacità di *attraction* e *retention* dell’Italia in rapporto agli altri Paesi.

## Riferimenti bibliografici

**Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione** (a cura di) (2023), *XIII Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma.

**ICMPD** (International Centre for Migration Policy Development) (2023), *Migration Outlook 2003. Ten migration issues to look out for 2023. Origins, key events and priorities for Europe*, disponibile in: [https://www.icmpd.org/file/download/58952/file/ICMPD\\_Migration\\_Outlook\\_2023.pdf](https://www.icmpd.org/file/download/58952/file/ICMPD_Migration_Outlook_2023.pdf).

<sup>7</sup> Basti osservare che, pur partendo già da livelli più bassi (nel 2021 lo standard di potere d’acquisto in Italia era il 12% in meno della media europea), la crescita delle retribuzioni lorde annue per dipendente, tra il 2022 e il 2023, è stata in Italia di circa il 12%, a fronte di una media UE27 del 23%; il potere di acquisto delle retribuzioni nel 2022 è cresciuto mediamente nei Paesi UE27 del 2,5%, mentre in Italia è diminuito del 2% (ISTAT, 2023b).

**ISTAT** (Istituto Nazionale di Statistica) (2023a), *Stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro italiano*, Statistiche Focus, 3 febbraio.

**ISTAT** (Istituto Nazionale di Statistica) (2023b), *Rapporto Annuale 2023. La situazione del Paese*, Roma.

**OECD, European Commission** (2023), *Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In*, OECD Publishing, Paris, disponibile in: <https://doi.org/10.1787/1d5020a6-en>.

**Unioncamere – ANPAL**, *Sistema Informativo Excelsior, Rapporto 2023 – Lavoratori Immigrati*, in corso di pubblicazione.

**Zanfrini L.** (2023a), *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche. Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Fondazione ISMU ETS, Milano, gennaio, disponibile in: <https://www.ismu.org/libro-bianco-sul-governo-delle-migrazioni-economiche/>.

**Zanfrini L.** (2023b), *Il lavoro*, in Fondazione ISMU ETS, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, FrancoAngeli, Milano, pp. 103-117, disponibile in: <https://www.ismu.org/ventottesimo-rapporto-sulle-migrazioni-2022>.



1. Oltre la pandemia, la scuola multiculturale in Italia

---

2. In ripresa. Alunni con background migratorio nell'a.s. 2021/22

---

3. Percorsi, performance e scelte degli alunni di origine immigrata

---

4. Riflessioni conclusive

# 6.

# La scuola

*Mariagrazia Santagati*

## 1. Oltre la pandemia, la scuola multiculturale in Italia

Dopo diversi anni segnati dall'emergenza sanitaria, le analisi recenti sulla condizione degli alunni di origine immigrata considerano lo stato della scuola inclusiva e interculturale, all'indomani della pandemia e a fronte di nuove emergenze, come quella derivante dal flusso di donne e di minori (anche soli) provenienti dall'Ucraina nel corso del 2022.

Come evidenziato nell'ultimo Report nazionale ISMU 4/2022, *Alunni con background migratorio in Italia. Famiglia, scuola, società* (Santagati, Colussi, 2022), lo svantaggio degli studenti non italiani persiste nel tempo, anche se le alleanze educative tra le famiglie, le scuole, il territorio, gli enti locali e del Terzo settore si sono rivelate cruciali per far fronte alle sfide educative del quotidiano. In una ricerca qualitativa promossa da Fondazione ISMU ETS (Santagati, 2022: 48-52), si sono infatti ricostruite – nonostante i tempi duri – esperienze di solidarietà fra famiglie, maggiore partecipazione di alcuni genitori immigrati e mediazione informale nei confronti di adulti stranieri più in difficoltà, maggiore flessibilità organizzativa delle scuole, gestione più attenta dei bisogni dei singoli studenti da parte degli insegnanti, lavoro in direzione di una più ampia inclusio-

ne per tutti, ciascuno con le sue caratteristiche, nel gruppo classe. A fronte di queste luci, nel sistema scolastico italiano messo alla prova dalle molteplici emergenze, tuttavia, si continuano a tollerare discriminazioni e disparità di trattamento verso gli alunni con background migratorio e altri allievi svantaggiati. In tal senso, anche l'approccio interculturale ha mostrato varie ambiguità senza riuscire ad intervenire significativamente né sulle cause delle disuguaglianze strutturali e culturali (Santagati, Bertozzi, 2023: 5), né sull'ampliamento delle pari opportunità nel quadro di una più ampia partecipazione civica, sociale e politica delle nuove generazioni (CONNGI, 2022). È in questo quadro che si colloca la presentazione che segue, basata sui dati relativi alla scuola multiculturale in Italia, volta a rintracciare stabilità e novità nelle presenze, miglioramenti e problemi nelle traiettorie scolastiche, prospettive per il futuro dell'inclusione socio-formativa che si delinea, ogni giorno, nell'esperienza scolastica delle nuove generazioni italiane.

## 2. In ripresa. Alunni con background migratorio nell'a.s. 2021/22

Dopo la decrescita temporanea del 2020/21, gli ultimi dati del Ministero dell'Istruzione e del Merito (2023b) indicano una ripresa incrementale. Nell'a.s. 2021/22 il numero degli alunni con background migratorio si attesta a 872.360 presenze (quasi +7.000) pari al 10,6% del totale degli iscritti nelle scuole italiane, dall'infanzia alle secondarie di secondo grado (Tab. 1). L'incidenza percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale della popolazione scolastica varia dal 12,4% nelle primarie, all'11,7% e 11,2% rispettivamente nelle scuole dell'infanzia e secondarie di primo grado, arrivando all'8% nelle secondarie di secondo grado.

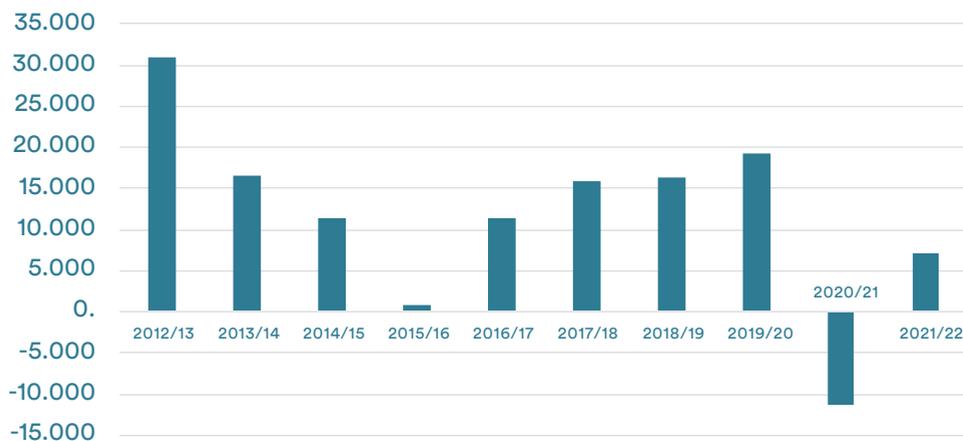
Tabella 1. Alunni con CNI<sup>1</sup> nel sistema scolastico italiano. A.s. 2011/12-2021/22

Anno scolastico	Totale	Per 100 alunni	Variazione in v.a.
2011/12	755.939	8,4	-
2012/13	786.630	8,9	+30.691
2013/14	803.053	9,0	+16.423
2014/15	814.208	9,2	+11.155
2015/16	814.851	9,2	+643
2016/17	826.091	9,4	+11.240
2017/18	841.719	9,7	+15.628
2018/19	857.729	10,0	+16.010
2019/20	876.801	10,3	+19.072
2020/21	865.388	10,3	-11.413
2021/22	872.360	10,6	+6.972

Fonte: Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

<sup>1</sup> Cittadinanza non italiana.

Grafico 1. Variazione annuale degli alunni con CNI. A.s. 2012/13-2021/22. V.a.



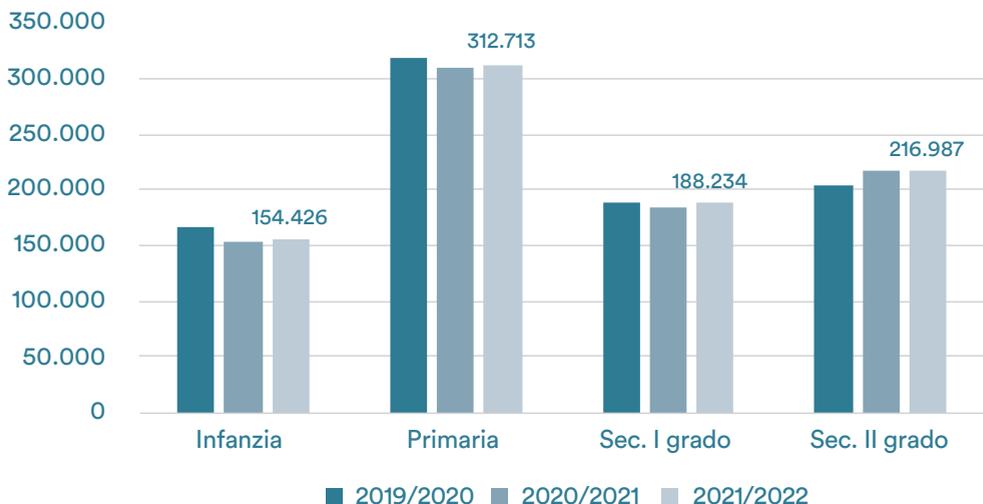
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Come si evince nel grafico 1, nell'ultima decade si osserva un andamento oscillante con una crescita media di circa 11.000 presenze all'anno: si segnala il passaggio dall'aumento massimo del 2012/13 (+30mila) al minimo del 2015/16 (+643), fino all'unico a.s. segnato dalla diminuzione, il 2020/21, con oltre 11mila alunni in meno, all'indomani dello stato di emergenza dovuto alla pandemia.

Se guardiamo all'andamento degli iscritti nei diversi livelli scolastici nell'ultimo triennio (Graf. 2), si evidenzia una flessione significativa nelle scuole dell'infanzia (oltre 10mila bimbi e bimbe di origine immigrata in meno) – e anche un tasso di scolarità della fascia 3-5 anni piuttosto basso (77,9 vs 95,1% degli italiani) come effetto probabile della pandemia (Ministero dell'Istruzione e del Merito, 2023b: 12). Il numero di alunni con background migratorio rimane stabile invece nelle scuole del primo ciclo. È da evidenziare, inoltre, che gli iscritti nelle scuole secondarie di secondo grado proseguono nel loro incremento (+17.967 negli a.s. considerati).

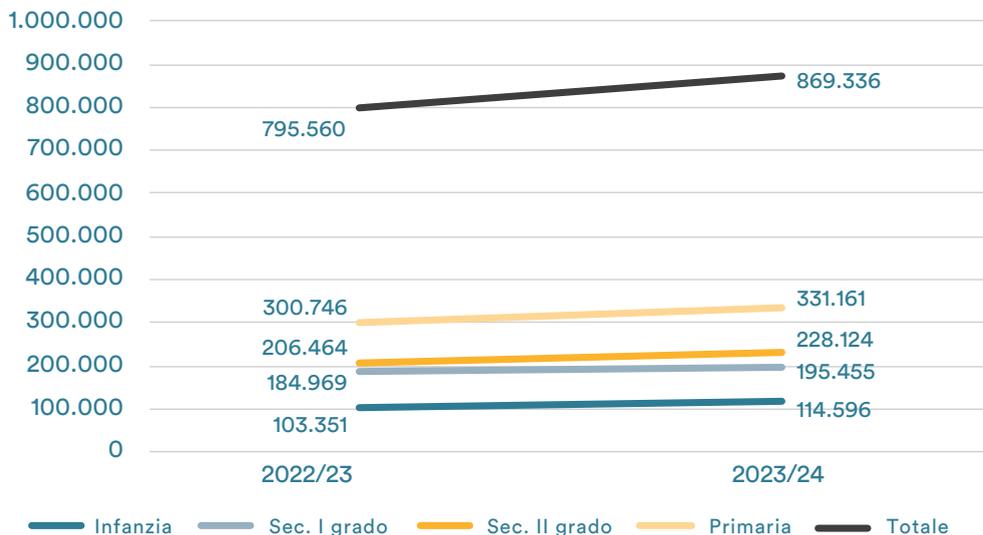
Per uno sguardo più aggiornato, è utile il focus del Ministero dell'Istruzione relativo ai "Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico" degli anni 2022/2023 e 2023/24. I valori attesi degli alunni non italiani nelle scuole statali nel mese di settembre del 2022/23 erano di 795.560 unità e di 869.336 all'inizio di questo ultimo anno scolastico in corso, 2023/2024. In tutti i livelli, il numero degli alunni è cresciuto in particolare alla secondaria di secondo grado (+21mila) e alla primaria (+30mila), ma anche all'infanzia e alla secondaria di primo grado si registrano 10mila presenze in più e oltre.

Gráfico 2. Alunni con CNI per livello scolastico. A.s. 2019/20-2021/22. V.a



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Gráfico 3. Alunni con CNI per livello scolastico. Valori attesi nelle scuole statali 2022/2023-2023/24. V.a.



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Un articolo sul quotidiano la Repubblica dell'aprile del 2023 riferisce di un dato ufficiale del Ministero dell'Istruzione e del Merito che certifica la presenza di 888.880 alunni con entrambi i genitori stranieri per l'a.s. 2022/23: a tale ritmo di crescita, si presume che in circa 10 anni – intorno al 2032 o 2033 – si potrà arrivare al traguardo di un milione di alunni con background migratorio nel sistema scolastico. Si tratterà di una quota simbolica record per le scuole multiculturali italiane, in cui tra l'altro decrescono progressivamente gli studenti italiani, a causa del declino demografico che caratterizza il Paese<sup>2</sup>.

Rispetto alla provenienza, gli studenti sono originari di quasi 200 Paesi differenti e il 44% circa di essi è di origine europea, più di 1/4 è di origine africana, mentre coloro che hanno origine asiatica si attestano attorno al 20% e a quasi l'8% sono dell'America latina. La cittadinanza più numerosa è rappresentata ancora dalla Romania con oltre 151mila studenti, nonostante la continua flessione che dal 2020 ha visto la diminuzione di circa 5mila alunni di origine rumena nel sistema scolastico italiano. Seguono l'Albania, che tiene numericamente con quasi 117mila studenti, e il Marocco, in leggera crescita con +2.000 presenze arrivando a 111mila studenti marocchini. La presenza di alunni di origine cinese continua la sua contrazione e scende sotto le 50mila unità nell'a.s. 2021/22. Se si considerano le cittadinanze più diffuse nelle scuole italiane per aree continentali (Tab. 2), notiamo che le prime cinque cittadinanze dell'Europa dell'Est – che, oltre a Romania e Albania, comprendono Moldavia, Ucraina e Macedonia – corrispondono al 37,5% del totale degli alunni con cittadinanza non italiana. Le cittadinanze del Nord-Africa sono corrispondenti al 20,25% sono rappresentate dal Marocco, Egitto, Tunisia, Algeria e, a distanza, Libia. Seguono le prime cinque provenienze dal continente asiatico (Cina, India, Filippine, Pakistan e Bangladesh) che costituiscono il 17,3% del totale degli alunni di origine immigrata. Infine, seguono le provenienze dall'Africa sub-sahariana (Nigeria, Senegal, Ghana, Costa d'Avorio, Burkina Faso) e dall'America latina (Perù, Ecuador, Brasile, El Salvador, Repubblica Dominicana), che si attestano rispettivamente attorno al 6% o poco meno della popolazione studentesca che non ha origine italiana.

Rispetto agli alunni di origine ucraina, sui quali si è posta specifica attenzione a partire dallo scoppio del conflitto russo-ucraino nel febbraio 2022, alla fine dell'a.s. (13 giugno 2022) il Ministero dell'Istruzione rileva l'accoglienza di 27.506 studenti: di essi 12.713 sono stati inseriti nelle scuole primarie, 6.148 nelle scuole dell'infanzia, 6.086 nelle secondarie di primo grado e 2.559 nelle secondarie di secondo grado. Altri 3.019 sono stati accolti dai CPIA (Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti)<sup>3</sup>. Per quanto riguarda la distribuzione nelle regioni, si evidenzia come il numero maggiore di alunni ucraini da febbraio a giugno 2022 si sia inserito in Lombardia (5.748), Emilia-Romagna (3.218), Cam-

<sup>2</sup> Cfr. Intravaia S., "Scuola, record di studenti stranieri in Italia: Tra dieci anni saranno un milione", La Repubblica, 12 aprile 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/cronaca/2023/04/12/news/scuola\\_record\\_di\\_studenti\\_stranieri\\_in\\_italia\\_tra\\_dieci\\_anni\\_saranno\\_un\\_milione-395884081/](https://www.repubblica.it/cronaca/2023/04/12/news/scuola_record_di_studenti_stranieri_in_italia_tra_dieci_anni_saranno_un_milione-395884081/).

<sup>3</sup> Cfr. *Rilevazione accoglienza scolastica studenti ucraini*, disponibile in: <https://www.istruzione.it/emergenza-educativa-ucraina/allegati/ReportAlunniUcrainiTemplate2.pdf>.

pania (2.744), Piemonte (2.420), Veneto (2.304) e Lazio (2.114). Quasi un migliaio le scuole coinvolte nel contesto lombardo (precisamente 994) e oltre 500 nel territorio campano (539) e emiliano (532). Si consideri inoltre che, al 30/6/2022, il monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali rilevava sul territorio italiano 5.392 minori stranieri non accompagnati di provenienza ucraina, di cui 2.814 femmine (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2022).

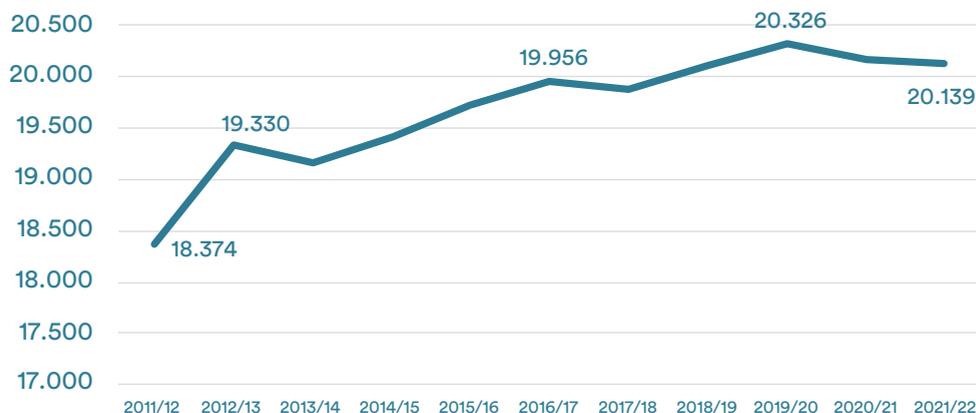
Tabella 2. Alunni con CNI nel sistema scolastico italiano per aree continentali e cittadinanze più numerose. A.s. 2011/12-2021/22. V.a. e %

Aree continentali	Cittadinanze più numerose	Posizione in classifica cittadinanze	Alunni con CNI v.a. e %
Europa dell'Est	Romania	1°	327.178
	Albania	2°	37,5%
	Moldavia	7°	
	Ucraina	13*	
	Macedonia	18°	
Nord-Africa	Marocco	3°	173.346
	Egitto	5°	20,25%
	Tunisia	11°	
	Algeria	27°	
	Libia	59°	
Asia	Cina	4°	151.761
	India	6°	17,38%
	Bangladesh	8°	
	Filippine	9°	
	Pakistan	10°	
Africa sub-sahariana	Nigeria	14°	52.929
	Senegal	15°	6,05%
	Ghana	20°	
	Costa d'Avorio	29°	
	Burkina Faso	33°	
America latina	Perù	12°	50.357
	Ecuador	17°	5,74%
	Brasile	21°	
	El Salvador	24°	
	Repubblica Dominicana	28°	

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Questi nuovi flussi di minori in età scolare dall'Ucraina si innestano su una popolazione scolastica di origine ucraina già presente e consolidata in Italia: dal 2012/13 al 2016/17 gli ucraini sono, a livello di numerosità, l'ottava cittadinanza nelle scuole italiane, scendendo alla decima posizione nei due a.s. successivi e arrivando al 13° posto tra il 2019/20 e il 2021/22. Dal 2018/19 gli ucraini a scuola hanno superato le 20mila presenze.

Grafico 4. Alunni di origine ucraina nelle scuole italiane dal 2011/12 al 2021/22. V.a.



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

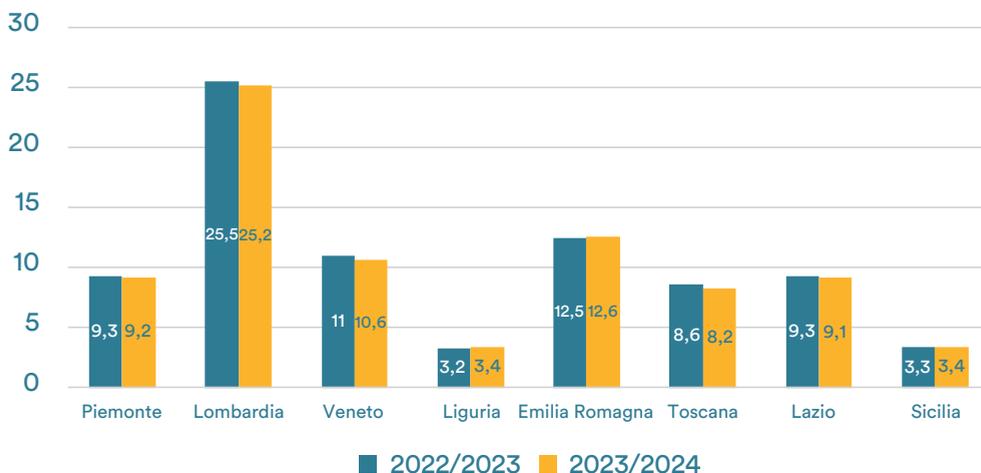
Per quanto riguarda la distribuzione regionale degli alunni, la situazione rimane stabile: anche i dati del 2021/22, leggermente in crescita, confermano che la maggioranza degli studenti con CNI si concentra nelle regioni settentrionali, a seguire nelle regioni del Centro e infine nel Mezzogiorno. La Lombardia accoglie nelle scuole un quarto degli alunni con background migratorio in Italia ovvero 222.364, seguita a distanza da Emilia-Romagna (106.280 alunni con CNI), Veneto (96.105), Lazio (80.362) e Piemonte (78.585). In Emilia-Romagna, d'altro canto, gli studenti con cittadinanza non italiana rappresentano, in rapporto alla popolazione scolastica regionale, il 17,4%, il valore più elevato a livello nazionale, cui segue la Lombardia con il 16,3% di alunni con CNI ogni 100 iscritti nelle scuole di diverso ordine e grado<sup>4</sup>.

Se si guarda ai dati rilevati ad inizio anno scolastico nel 2022/23 e 2023/24 nelle sole scuole statali, si evidenzia una significativa quota di alunni con CNI in 8 regioni del Nord, Centro e Sud, con 9 regioni che ospitano circa l'86% del totale degli alunni non italiani presenti in Italia (Graf. 5).

Rispetto alle province (Tab. 3), nell'a.s. 2021/22 la graduatoria dei territori per numero di alunni con CNI rimane simile a quella degli anni precedenti, con la provincia di Milano al primo posto (che supera gli 80mila studenti crescendo di oltre mille unità), seguita dalle province di Roma, Torino e Brescia (quest'ultima mostra la maggiore decrescita con 714 studenti in meno).

<sup>4</sup> Nei documenti sull'avvio degli ultimi anni scolastici (Ministero dell'Istruzione, 2022; Ministero dell'istruzione e del Merito, 2023a) si rileva che nelle scuole statali in Lombardia vi era un valore atteso di 202.636 studenti con CNI nel 2022/23 e 219.275 nel 2023/24; in Emilia-Romagna rispettivamente di 99.579 e 109.106 nei medesimi anni.

Grafico 5. Alunni con CNI nelle regioni con maggiori presenze nelle scuole statali. 2022/23 e 2023/24. %



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Nel complesso sei province e cinque comuni su dieci accrescono le presenze di alunni con CNI: tra le municipalità, al primo posto troviamo Roma, Milano, Torino, Genova e Bologna. Le riduzioni maggiori nelle presenze di alunni di origine immigrata si evidenziano nei comuni di Brescia, Firenze, Bologna e Prato.

Se si considera l'incidenza percentuale degli alunni stranieri, la classifica varia rispetto a quella relativa ai numeri assoluti e si evidenziano altri 7 territori provinciali non presenti in tabella 3: Prato con 27,7 alunni non italiani ogni 100 alunni complessivi, Piacenza (24,2); Parma, Mantova, Cremona, Asti (tutte attorno al 19%); Lodi, Brescia, Milano, Modena (circa il 18% o più).

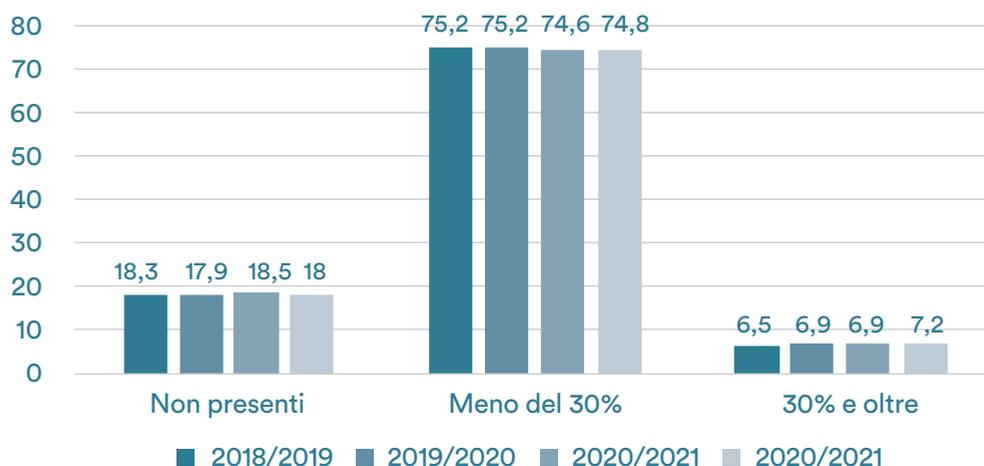
Per quanto riguarda le scuole con elevate percentuali di alunni stranieri (Graf. 6), nell'a.s. 2021/22 continua il trend della diminuzione delle scuole senza allievi con CNI (che scendono al 18%), mentre è in leggero aumento la fascia con meno del 30% di alunni di origine immigrata (74,8%) e quelle con il 30% e oltre di alunni con origine immigrata che arrivano al 7,2% del totale delle scuole italiane. Questo dato è rilevante non solo sul fronte degli studenti e dei rischi socio-educativi, dati dalla concentrazione in specifici territori, scuole, plessi e classi: come recentemente messo in luce da Gianluca Argentin (2022), la segregazione scolastica diventa un elemento dirompente anche per la professionalità degli insegnanti, poiché nelle classi con una concentrazione maggiore di studenti non italiani troviamo più spesso insegnanti le cui caratteristiche possono rimandare a minore efficacia ovvero maggiore discontinuità, contratti meno stabili, limitata vocazione all'insegnamento.

Tabella 3. Prime dieci province e comuni per numerosità degli alunni con background migratorio in Italia. A.s. 2021/22. V.a.

Provincia	V.a.	Variazione rispetto a.s. precedente	Comune	V.a.	Variazione rispetto a.s. precedente
Milano	80.189	+1.150	Roma	43.398	+126
Roma	63.946	+164	Milano	40.352	+478
Torino	39.184	-281	Torino	24.726	-8
Brescia	32.033	-714	Genova	10.941	+302
Bergamo	26.111	+402	Bologna	9.965	-289
Bologna	21.938	-266	Firenze	9.469	-310
Verona	21.618	+540	Prato	9.183	-287
Firenze	21.448	-473	Brescia	8.252	-502
Modena	19.317	+242	Verona	8.086	+100
Padova	18.357	+282	Venezia	7.250	+322

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Grafico 6. Scuole italiane per fasce di incidenza % di alunni CNI sul totale degli alunni. A.s. 2018/19-2021/22. %



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Rispetto all'a.s. precedente, i nati in Italia figli di immigrati sono passati da 577.071 nel 2020/21 a 588.986, ovvero quasi 12mila unità in più, mentre dalla prima rilevazione dell'a.s. 2007/08 ad oggi, il gruppo si è triplicato rappresen-

tando il 67,5% degli alunni con CNI (Tab. 4). Più dei due terzi degli alunni censiti come italiani, pertanto, sono costituiti dalle seconde generazioni. In tutti i livelli scolastici (a parte le primarie), l'incidenza percentuale delle seconde generazioni cresce: nelle scuole dell'infanzia, 83 sono i nati in Italia ogni 100 alunni con background migratorio, 73,6 alla primaria, 66,9 alle secondarie di primo grado e 48,3 in quelle di secondo grado.

Tabella 4. Alunni con CNI nati in Italia per ordine di scuola. A.s. 2007/08 e 2021/22. V.a. e incidenza %

	V.a.		Nati in Italia ogni 100 CNI	
	2007/08	2021/22	2007/08	2021/22
Infanzia	79.113	128.293	71,2	83,1
Primaria	89.421	230.090	41,1	73,6
Second. I grado	22.474	125.868	17,8	66,9
Second. II grado	8.111	104.735	6,8	48,3
<b>Totale scuole</b>	<b>199.119</b>	<b>588.986</b>	<b>34,7</b>	<b>67,5</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Tabella 5. Alunni con CNI entrati per la prima volta nel sistema scolastico italiano. A.s. 2007/08 e 2021/22. V.a. e incidenza %

	V.a.		Neoentrati ogni 100 CNI	
	2007/08	2021/22	2007/08	2021/22
Primaria	23.650	4.781	10,9	1,5
Second. I grado	12.064	7.329	9,5	3,9
Second. II grado	10.440	7.104	8,8	3,3
<b>Totale scuole</b>	<b>46.154</b>	<b>19.214</b>	<b>10,0</b>	<b>2,2</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Per quanto riguarda gli alunni neoarrivati all'interno del sistema scolastico italiano, dal 2007/08 al 2021/22 la numerosità di questo gruppo ha avuto un andamento oscillante. Diminuiti dal 2007 al 2022 di quasi 27mila unità, attualmente sono pari al 2,2% degli alunni con CNI (Tab. 5): nell'ultimo anno di rilevazione dei dati, riprendono ad aumentare di 3mila presenze, si attestano rispettivamente al 3,9% alle secondarie di primo grado e al 3,3% alle secondarie di secondo grado. La crescita è, probabilmente, riconducibile al grande incremento dei minori stranieri non accompagnati dell'ultimo anno, con una partecipazione significativa anche nell'ambito dell'istruzione e formazione.

Nel secondo *Studio conoscitivo sui minori stranieri nel sistema di istruzione e formazione*, condotto da Fondazione ISMU ETS (dicembre 2022), si rileva che, all'interno di un campione di 1.400 MSNA distribuiti negli enti di prima e seconda accoglienza di tutto il territorio italiano, circa il 37% frequenta l'istruzione

ordinaria (in particolare, secondarie di primo grado e secondo ciclo di istruzione, anche nei corsi presso CPIA e nella formazione professionale regionale). Il resto dei MSNA, al contrario, frequenta corsi di alfabetizzazione e percorsi formativi non strutturati che non portano all'acquisizione di titoli di studio (Santagati, Barzaghi, 2022).

Tabella 6. Principali programmi di apprendimento frequentati dai MSNA in Italia. Dati al 14/12/2022. %

Programmi di apprendimento	Totale
Corsi di alfabetizzazione in lingua italiana presso enti di Terzo settore	61,6
Corsi di alfabetizzazione in lingua italiana presso CPIA	47,7
Scuola primaria	0,1
Scuola secondaria di primo grado	5,9
Corso di primo livello presso CPIA	17,1
Scuola secondaria di secondo grado	6,1
Corso di secondo livello presso CPIA	5
Corso di formazione professionale (obbligo)	2,9
Corsi di formazione professionale brevi e non strutturati	4,6
Nessun programma di apprendimento	4,9

Fonte: ISMU, *Survey su enti di accoglienza MSNA, 2022*

L'analisi fin qui condotta su questo specifico gruppo conferma il ridotto accesso al sistema scolastico-formativo italiano: l'inserimento nel sistema di istruzione e formazione, seppur formalmente previsto nel contesto italiano, è lontano dal compiersi. I CPIA suppliscono in parte, compensando la mancanza d'accesso agli altri canali scolastici, soprattutto però con corsi di lingua di livelli eterogenei e corsi di primo e secondo livello quasi esclusivamente riservati a stranieri (Argentin, Bertozzi, Santagati, 2023). L'urgenza è di continuare a studiare e approfondire il nesso tra diritti sulla carta e diritti in pratica, formali e sostanziali, anche nel campo educativo.

### 3. Percorsi, performance e scelte degli alunni di origine immigrata

Passando ai dati descrittivi delle traiettorie scolastiche degli alunni con background migratorio, indicatori di difficoltà e disuguaglianze che essi sperimentano, il ritardo scolastico rimane un aspetto problematico. Nell'a.s. 2021/22, il ritardo riguarda un quarto degli stranieri e l'8,1% degli italiani (Tab. 7). Nel complesso, tuttavia, il ritardo fra i non italiani si è ridotto significativamente nel tempo e, in particolare, nell'ultimo anno il gap con gli italiani è diminuito di oltre 5 punti percentuali alle secondarie di secondo grado e di quasi 3 punti alle secondarie di primo grado. Le percentuali di studenti in ritardo sono anco-

ra molto elevate, soprattutto nelle secondarie di secondo grado in cui quasi la metà degli studenti di origine immigrata è in ritardo di uno o più anni (48,4%).

Tabella 7. Alunni italiani e non, in ritardo (per 100 studenti) per livello scolastico. A.s. 2020/21 e 2021/22. %

	2020/21			2021/22		
	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a
Primaria	1,5	10,3	8,8	1,7	10,1	8,4
Secondaria I grado	3,5	26,8	23,3	3,6	24,3	20,7
Secondaria II grado	16	53,2	37,2	16,3	48,4	32,1
<b>Totale</b>	<b>7,5</b>	<b>26,9</b>	<b>19,4</b>	<b>8,1</b>	<b>25,4</b>	<b>17,3</b>

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Altri fenomeni che si monitorano nel tempo riguardano l'abbandono precoce degli studi e la lontananza dal sistema di istruzione/formazione/lavoro. Se si osservano i dati sugli *Early Leavers from Education and Training* (ELET), ovvero giovani che si sono fermati alla licenza media, nonostante la riduzione del divario tra nativi e non nell'ultimo decennio, nel 2022 gli ELET nati all'estero sono ancora il 28,7% dei 18-24enni stranieri, ovvero il triplo degli autoctoni, che scendono al 9,7%. Guardando ai "giovani in condizione di NEET" (Lodigiani et al., 2023) – giovani non in istruzione, formazione e lavoro – il trend dell'ultima decade fa emergere una certa stabilità, con una quota di NEET nati all'estero che si attesta al 29% del totale di tali giovani fra i 15 e i 29 anni, residenti in Italia, circa il doppio degli italiani (17,9%). Tuttavia, lo svantaggio a sfavore degli stranieri è peggiorato in una decade di quasi un punto percentuale.

Tabella 8. ELET (18-24enni) e NEET (15-29enni) per luogo di nascita. Anni 2012 e 2022. %

	ELET			NEET		
	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a
2012	14,8	38,9	34,1	22,5	33,2	10,7
2022	9,7	28,7	19	17,9	29	11,1

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

Rispetto all'andamento delle scelte scolastiche, gli alunni con background migratorio mostrano sempre più somiglianze con gli autoctoni, anche se alcune distanze permangono. Nell'ultimo decennio (Tab. 9) i dati mostrano che questi studenti sono rimasti una componente stabile degli istituti tecnici, mentre in parallelo si è ridotta la quota negli istituti professionali ed è cresciuta in eguale misura la presenza nei licei. Nell'a.s. 2021/22, infatti, i liceali con background migratorio rappresentano il 32% degli iscritti non italiani nel secondo ciclo di

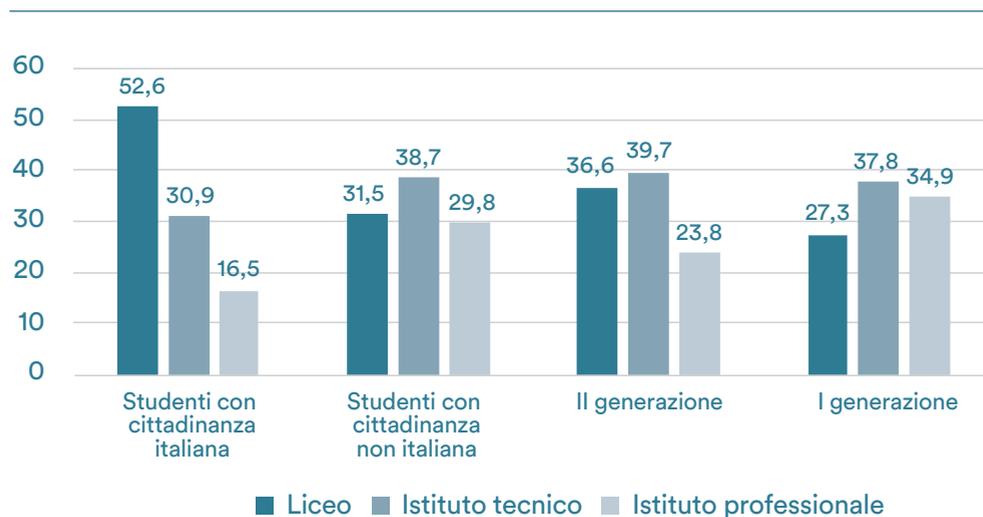
istruzione, seguono gli iscritti ai tecnici, precedendo la quota dei non italiani negli istituti professionali (28,9%), che continua seppur lentamente a scendere. È opportuno ricordare che le scelte scolastiche degli alunni con background migratorio non sono casuali, ma come emerge da molteplici studi (Santagati, Bertozzi, 2023: 20-21), frutto di una discriminazione sistemica che si sviluppa concretamente nelle interazioni tra studenti, insegnanti e famiglie, che conduce i più svantaggiati verso le filiere tecnico-professionali e i privilegiati verso la formazione liceale.

Tabella 9. Studenti con CNI nei diversi indirizzi di scuola secondaria di secondo grado. A.s. 2009/10, 2020/21 e 2021/22. %

	2009/10	2020/21	2021/22
Licei	21,6	31,5	32,0
Istituti tecnici	37,8	38,7	39,1
Istituti professionali	40,6	29,8	28,9

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Gráfico 7. Studenti italiani e non, di cui nati all'estero (prima generazione) o in Italia (seconda generazione) nei diversi indirizzi di scuola secondaria di secondo grado. A.s. 2021/22. %



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Nel gráfico 7 si può inoltre notare come la quota di seconde generazioni nei licei è più elevata sfiorando il 40%, mentre tra i nati all'estero ancora permane una percentuale alta di iscritti agli istituti professionali (quasi il 35%). Un ultimo riferimento in questo excursus di dati è al Rapporto INVALSI 2023 che, nelle analisi delle prove, isola il peso associato al background migratorio sugli esiti,

stimando l'effetto a parità di tutte le altre condizioni: di questa operazione di comparazione analitica, riportiamo i dati relativi al termine del secondo ciclo, ovvero alla classe V secondaria di secondo grado. Nella tabella 10 si nota come in Italiano gli allievi stranieri di prima generazione conseguono in media un esito significativamente più basso di uno studente-tipo<sup>5</sup> di 9,5 punti, mentre quelli di seconda generazione hanno un esito inferiore di 8,1 punti, cioè hanno performance migliori dei nati all'estero: rimangono in una situazione linguisticamente di notevole svantaggio. In Matematica, invece, le prime generazioni conseguono mediamente un esito più basso dello studente tipo di meno 2 punti, mentre le seconde generazioni hanno un esito più basso di 3 punti: lo svantaggio in Matematica è meno problematico rispetto agli italiani, pare migliorare rispetto all'anno precedente, mentre la prima generazione va meglio della seconda.

Tabella 10. Il peso del background migratorio sugli esiti in Italiano, Matematica e Inglese (reading e listening) nella classe V secondaria di secondo grado. Prove INVALSI 2022 e 2023

	2022		2023	
	Prima generazione	Seconda generazione	Prima generazione	Seconda generazione
Italiano	-9,2	-8,6	-9,5	-8,1
Matematica	-2,3	-4,7	-2	-3
Inglese Reading	+7,7	+2,7	+9,2	+5,3
Inglese Listening	+10	+5,6	+11,1	+8,1

Fonte: INVALSI (2023)

Infine, in Inglese il background migratorio continua a mostrare un'influenza positiva e quindi di segno opposto rispetto a quanto osservato nei risultati in Italiano e Matematica. Gli allievi di prima generazione conseguono un esito più elevato dello studente tipo, nella lettura (circa +9,2 punti) e ancor più nell'ascolto (+11,1 punti). Anche i risultati delle seconde generazioni sono migliori di quelli dello studente tipo (seppur su livelli inferiori dei nati all'estero), con circa 5 punti in più nella prova di *reading* e circa 8 punti in più in quella di *listening*. Al termine del secondo ciclo di istruzione, lo svantaggio in Italiano e Matematica rimane, anche se più alto in Italiano e più basso in Matematica, e si attesta su livelli simili per le prime e le seconde generazioni. Per i nati all'estero, però, l'origine immigrata pare influenzare, ancor più che per le seconde generazioni, le performance positive nella lingua Inglese.

<sup>5</sup> Definito nelle analisi INVALSI come un allievo di sesso maschile, in regola con gli studi, che frequenta un istituto tecnico nel Centro Italia, italiano, di condizione socioeconomica e culturale pari alla media nazionale.

#### 4. Riflessioni conclusive

Il quadro di sintesi, illustrato nei paragrafi precedenti, non presenta grandi cambiamenti rispetto al passato a riguardo della condizione degli alunni con background migratorio nelle scuole italiane. Essi si trovano tra consuete difficoltà e nuovi traguardi. Dalle autobiografie degli studenti e delle studentesse raccolte nel progetto *Ponti per il futuro* (2023), cui Fondazione ISMU ETS ha collaborato, le parole di Andrei, da un lato, mettono in luce le ansie presenti fino a quando non si riceve l'adeguato supporto e accompagnamento.

*“Ma l'ansia torna a farsi sentire quando, dopo il lockdown dovuto al COVID, a scuola sono partito male: prendevo brutti voti, prendevo note, non mi impegnavo a studiare. È stato per questo che il nostro professore e coordinatore ha deciso di inserirmi nel progetto Ponti per il futuro per darmi una mano a ristabilire il mio andamento scolastico e per orientarmi a trovare una scuola superiore adatta a me.” (p. 27)*

Stefania, di origine rumena, mette invece in luce la determinazione che la porta al liceo, i successi ottenuti e i sogni apparentemente “ordinari” (laurearsi, trovare un lavoro che piace, viaggiare, essere economicamente autonoma).

*“È stata la mia costanza e la mia voglia di studiare per raggiungere i miei obiettivi che mi hanno fatta essere pronta per il Liceo, ma sicuramente anche le persone che mi sostengono e mi spronano a continuare a studiare... Non ho sogni straordinari, l'unico che ho è quello di raggiungere tutti i miei obiettivi, concludere gli studi, fare un lavoro che mi piace e affascina e viaggiare per il mondo, senza dover dipendere da qualcuno.” (p. 104)*

Per questi e altri studenti, efficaci e positivi risultano essere gli interventi di sostegno all'apprendimento della lingua (Azzolini, 2022); così come l'incontro con insegnanti preparati alle diversità culturali (Colussi, 2021) e il coinvolgimento attivo delle famiglie nel loro percorso formativo (Macia Bordalba, 2022; Mesa, 2023). Questi interventi, “che funzionano” (in Italia e nel contesto internazionale) nel favorire l'integrazione scolastico-formativa degli alunni con background migratorio (cfr. Fabretti et al., 2023), necessitano di sposarsi con dinamiche interculturali trasformative in cui le discriminazioni e le disuguaglianze possano essere mitigate grazie alle azioni collettive e combinate di insegnanti, studenti e genitori. Come sostengono in maniera convincente, Buraschi e Aguilar (2023: 3), l'orizzonte da perseguire è quello dello sviluppo di “competenze interculturali emancipatorie”, ovvero conoscenze, attitudini e abilità che consentano di collaborare con le persone immigrate, promuovendo la loro emancipazione. La maturazione di tali competenze comporta un processo di trasformazione personale, organizzativa, istituzionale e sociale, data dalla consapevolezza delle asimmetrie di potere che contraddistinguono le relazioni anche nella scuola, dalla necessaria riflessione critica sui modelli d'intervento dominanti, dal sostegno al protagoni-

smo di giovani di origine immigrata o appartenenti a gruppi razzializzati, nella loro lotta per il riconoscimento e la giustizia sociale. Da ciò può derivare la trasformazione di relazioni e organizzazioni in senso interculturale “nei fatti”, per contribuire alla costruzione di una società più giusta ed egualitaria.

## Riferimenti bibliografici

**Aa.Vv.** (2023), *Il mio racconto attraversando Ponti*, Guardavanti per il Futuro dei Bambini, Fondazione ISMU ETS, Milano, disponibile in: <https://www.guardavanti.org/wp-content/uploads/2023/11/il-mio-racconto-attraversando-ponti.pdf>.

**Argentin G.** (2022), “Le due facce della segregazione scolastica. Insegnanti e studenti nelle classi multiculturali”, in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Famiglia, scuola, società. Rapporto nazionale*, FAMI-Ministero dell’Istruzione, Fondazione ISMU, Milano, pp. 59-70, disponibile in: <https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-famiglia-scuola-societa/>.

**Argentin G., Bertozzi R., Santagati M.** (2023), “L’accesso e la partecipazione scolastico-formativo dei MSNA”, in Santagati M., Barzaghi A. (a cura di), *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati nel sistema di istruzione e formazione*, giugno, Fondazione ISMU (report), Milano.

**Azzolini D.** (2022), “Alla ricerca di interventi efficaci per i figli degli immigrati”, in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Famiglia, scuola, società. Rapporto nazionale*, FAMI-Ministero dell’Istruzione, Fondazione ISMU, Milano, pp. 87-99, disponibile in: <https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-famiglia-scuola-societa/>.

**Buraschi D., Aguilar Idáñez M. J.** (2023), *Competenze interculturali emancipatrici: una proposta d’intervento socio-educativo*, Fondazione ISMU ETS, Milano, disponibile in: [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2023/11/Il-mio-racconto-attraversando-ponti\\_Ponti-per-il-futuro.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2023/11/Il-mio-racconto-attraversando-ponti_Ponti-per-il-futuro.pdf).

**Colussi E.** (a cura di) (2021), *La formazione interculturale dei docenti: professionalità, risorse e sfide globali*, Fondazione ISMU, Milano, disponibile in: <https://www.ismu.org/la-formazione-interculturale-dei-docenti-professionalita-risorse-e-sfide-globali/>.

**CONNGI** (2022), *Manifesto delle Nuove Generazioni Italiane*, Roma, disponibile in: [www.conngi.it](http://www.conngi.it).

**Fabretti V., Gigliotti M., Lonardi M.** (2023), *L’integrazione socioeducativa di minori con background migratorio in Italia: evidenze e proposte normative del progetto Immerse*, Save The Children (Policy Paper), Roma, disponibile in: <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/immerse.pdf>.

**Intravaia S.** (2023), *Scuola, record di studenti stranieri in Italia: “Tra dieci anni saranno un milione”*, La Repubblica, 12 aprile 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/cronaca/2023/04/12/news/scuola\\_record\\_di\\_studenti\\_stranieri\\_in\\_italia\\_tra\\_dieci\\_anni\\_saranno\\_un\\_milione-395884081/](https://www.repubblica.it/cronaca/2023/04/12/news/scuola_record_di_studenti_stranieri_in_italia_tra_dieci_anni_saranno_un_milione-395884081/).

**INVALSI** (2023), *Rapporto INVALSI 2023*, disponibile in: [https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2023/Rilevazioni\\_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202023.pdf](https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2023/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202023.pdf).

**Lodigiani R., Barabaschi B., Santagati M.** (2023), Deconstructing Neet Condition. For a Renewed Policy Approach to Youth Vulnerability, *Rivista internazionale di Scienze Sociali*, 385-406.

**Macia Bordalba M.** (2022), “Migrant families and parental involvement. A comparative action-research”, in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Famiglia, scuola, società. Rapporto nazionale*, FAMI-Ministero dell’Istruzione, Fondazione ISMU, Milano, pp. 103-115, disponibile in: <https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-famiglia-scuola-societa/>.

**Mesa D.** (2023), Il parental involvement in chiave interculturale, *Scuola Democratica*, 2, 241-260.

**Ministero dell’Istruzione e del Merito** (2023b), *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2021/2022*, Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica, Roma, disponibile in: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/7715421/NOTIZIARIO\\_Stranieri\\_2122.pdf/2593fc66-1397-4133-9471-b76396c2eb97?version=1.1&t=1691593500475](https://www.miur.gov.it/documents/20182/7715421/NOTIZIARIO_Stranieri_2122.pdf/2593fc66-1397-4133-9471-b76396c2eb97?version=1.1&t=1691593500475).

**Ministero dell’Istruzione e del Merito** (2023a), *Focus Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2023/2024*, Roma, Ufficio di Statistica. disponibile in: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Principali+dati+della+scuola++Focus+avvio+anno+scolastico+2023-2024.pdf/8ba0c506-a14f-9071-fbb7-e0aede0a5ebb?t=1695388882235>.

**Ministero dell’Istruzione** (2022), *Focus Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2022/2023*, Roma, Ufficio di Statistica, disponibile in: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/6891182/Principali+dati+della+scuola++Focus+avvio+anno+scolastico+2022-2023.pdf/cb3b168f-fb9e-a359-85ff-2f7b8964098d?version=1.0&t=1663851622661>.

**Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali** (2022), *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 30 giugno 2022*, disponibile in: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-giugno-2022.pdf>.

**Santagati M.** (2022), “Tra famiglia immigrata e scuola. Alleanze strategiche per una scuola inclusiva”, in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Famiglia, scuola, società. Rapporto nazionale*, FAMI-Ministero dell’Istruzione, Fondazione ISMU, Milano, pp. 39-58, disponibile in: <https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-famiglia-scuola-societa>.

**Santagati M., Barzagli A.** (2022), *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in istruzione e formazione*, Fondazione ISMU (infografiche), Milano, disponibile in: <https://www.ismu.org/ali-1-studio-conoscitivo-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-in-italia-e-laccesso-allistruzione-2020-21/>.

**Santagati M., Colussi E.** (a cura di) (2022), *Alunni con background migratorio. Famiglia, scuola, società. Rapporto nazionale*, FAMI-Ministero dell’Istruzione, Fondazione ISMU, Milano, disponibile in: <https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-famiglia-scuola-societa/>.

**Santagati M., Bertozzi R.** (2023), Rethinking interculturalism, deconstructing discrimination in Italian schools, *International Migration*, 00, 1-24.



1. Dati e iniziative su scala europea

---

2. Dati e sviluppi di policy sulla salute dei migranti in Italia

# 7.

## La salute

*Nicola Pasini e Veronica Merotta*

Il diritto alla salute è uno dei principali pilastri (insieme all'istruzione, alla previdenza, alla casa e al lavoro) dei sistemi di sicurezza sociale su cui i Paesi europei a tradizione democratica, pur con modelli sanitari diversi l'uno dall'altro, rivendicano una copertura universalistica per i membri della comunità politica. A partire dalla pandemia di COVID, di soli tre anni fa, è in atto una revisione dei servizi sanitari nazionali. L'offerta sanitaria, specie in Italia, sta suscitando una insicurezza da parte della domanda di salute nei confronti sia della medicina di base (il rapporto fiduciario tra medico e paziente è sempre più caratterizzato da una impersonalità e "distanza" non sempre giustificabili nella relazione) sia della medicina ospedaliera (basti pensare alle liste d'attesa e alle diverse problematiche che si riscontrano nei pronto soccorso degli ospedali).

La lettura e l'interpretazione del fenomeno migratorio vanno condotte alla luce dell'evoluzione dei sistemi di welfare in generale e del welfare sanitario in particolare. Ormai è necessaria una visione del "bene salute" più ampia, non solo di natura specialistica, che consideri sempre più comportamenti e atteggiamenti quotidiani, stili di vita, fenomeni globali come il cambiamento climatico, le nuove modalità di lavoro, i disagi di natura psichica e mentale ecc.

All'interno di una cornice sempre più complessa del quadro socio-sanitario, il presente capitolo del Rapporto, prende in considerazione:

- i dati europei sulla salute degli stranieri con comparazioni tra Paesi e gruppi di età e cittadinanza diversa (comunitari vs non comunitari vs nazionali);
- le iniziative delle istituzioni europee per garantire la salute mentale dei migranti e il prosieguo del sostegno sanitario ai rifugiati ucraini titolari di protezione temporanea;
- i dati italiani sulla salute dei migranti (ospedalizzazioni, gravidanza e parto, malattie croniche e disabilità);
- lo sviluppo di policy in Italia, in particolare il decreto Cutro e il suo impatto sulla salute dei migranti.

## 1. Dati e iniziative su scala europea

### 1.1. I dati sulla salute degli stranieri

I dati europei forniti da Eurostat (2022) aiutano a tracciare il quadro dello stato di salute dei cittadini stranieri nell'UE prendendo in considerazione due dimensioni: le condizioni e i bisogni di salute non soddisfatti (entrambe come dimensioni auto-percepite). In particolare, questi dati si riferiscono alle persone con cittadinanza dei singoli Paesi europei ("cittadini nazionali"), di altri Stati membri dell'UE ("cittadini comunitari") e di Paesi extra-UE ("cittadini non comunitari"), offrendo interessanti comparazioni tra diversi Paesi e gruppi di persone.

I dati sulla salute percepita, uno degli indicatori inclusi nella dichiarazione di Saragozza sull'integrazione (Consiglio dell'Unione europea, 2010), sono il risultato di un'inchiesta in cui gli intervistati di 4 gruppi di età (16 anni, 16-44 anni, 45-64 anni e over 65) hanno fornito una valutazione complessiva del loro stato di salute percepito in generale e non solo al momento dell'indagine. A livello europeo e tra tutti i gruppi di età, la percentuale di cittadini nazionali che riportano uno stato di salute cattivo o pessimo (8,9%) è superiore a quella dei cittadini comunitari (7,1%) e non comunitari (7,8%). Questo dato è ancora più marcato nel caso dell'Italia (8,4% tra i cittadini nazionali, 4% tra i cittadini comunitari e 3,1% tra i cittadini non comunitari) e riflette in larga misura la diversa composizione demografica tra i gruppi, poiché gli stranieri che vivono in un Paese europeo sono generalmente più giovani rispetto ai cittadini nazionali e la percezione negativa della salute è più diffusa tra le persone con 65 anni o più.

Un'analisi più approfondita a livello nazionale per fasce d'età<sup>1</sup> evidenzia che la salute auto-percepita tra i cittadini stranieri (comunitari e non comunitari) è paragonabile a quella dei cittadini nazionali nella fascia 16-44 anni e over 65. Tuttavia, se si divide il gruppo di cittadini stranieri nei due sottogruppi il dato cambia poiché tra i cittadini non comunitari la salute auto-percepita in tutte

<sup>1</sup> Ovvero il rapporto tra la percentuale di cittadini stranieri (comunitari e non comunitari) e la percentuale di cittadini nazionali che hanno valutato una salute cattiva o pessima.

e tre le fasce di età appare significativamente peggiore di quella dei cittadini nazionali<sup>2</sup>. Tali caratteristiche non sono condivise da tutti gli Stati membri. Per l'intera popolazione intervistata, l'auto-percezione della salute dei cittadini non comunitari è risultata peggiore rispetto a quella dei cittadini nazionali in dieci Stati membri, con il rapporto più alto registrato in Lettonia e Paesi Bassi.

I bisogni di salute non soddisfatti si riferiscono a persone che non hanno richiesto o ottenuto esami, visite e cure mediche necessarie a risolvere un problema sanitario specifico sotto la diretta supervisione di medici o professionisti secondo i sistemi sanitari nazionali. Il confronto a livello europeo tra cittadini stranieri e nazionali porta a conclusioni diverse per quanto riguarda le visite mediche e le visite odontoiatriche. Nel primo caso, i bisogni non soddisfatti sono inferiori rispetto ai cittadini nazionali (4,8%) sia tra i cittadini comunitari (3,4%) sia tra quelli non comunitari (4,2%). Al contrario, i bisogni collegati alle visite odontoiatriche sono rimasti maggiormente insoddisfatti tra i cittadini comunitari (5,2%) e non comunitari (6,9%) rispetto ai cittadini nazionali (4,9%). A livello nazionale<sup>3</sup>, i bisogni non soddisfatti tra i cittadini comunitari e non comunitari sono riportati maggiormente rispetto ai cittadini nazionali rispettivamente in 14 e 13 Stati membri.

### *1.2 L'approccio globale alla salute mentale della Commissione europea*

Nel pieno della crisi pandemica, la Commissione europea ha lanciato una serie di iniziative finalizzate alla costruzione di un'Unione europea della salute (Commissione europea, 2020) quali le linee guida per prevenire e limitare la diffusione delle infezioni tra la popolazione migrante<sup>4</sup>. La pandemia, tuttavia, ha anche messo in luce e in molti casi esacerbato le condizioni di salute mentale della popolazione in Europa, un continente dove prima del COVID-19 si stimava che 1 persona su 6 soffrisse di problemi di salute mentale (OECD, 2018).

Per affrontare questa crisi, a giugno 2023 la Commissione europea ha lanciato il proprio nuovo approccio globale alla salute mentale, un ulteriore tassello nella realizzazione dell'Unione europea della salute (Commissione europea, 2023). In particolare, dopo aver stimato il costo dei mancati interventi a 600 miliardi di euro ogni anno, ha stabilito di porre la salute mentale sullo stesso piano della salute fisica introducendo 20 iniziative pilota e stanziando un budget di 1,23 miliardi di euro ricorrendo a diversi strumenti finanziari. L'approccio si basa su tre pilastri: (i) prevenzione adeguata ed efficace; (ii) accesso a cure e assistenza sanitaria mentale di alta qualità e a prezzi accessibili; (iii) reinserimento nella società dopo il recupero. Tra le iniziative previste vi è il sostegno e lo sviluppo di campagne di prevenzione sulla depressione e sul suicidio, lo sviluppo di spazi digitali più sicuri per i minori, il supporto tecnico sulle riforme

<sup>2</sup> I rapporti sono pari rispettivamente a 1,24, 1,46 e 1,41.

<sup>3</sup> Ovvero il rapporto tra la percentuale di cittadini stranieri (comunitari e non comunitari) e la percentuale di cittadini nazionali che hanno riportato dei bisogni non soddisfatti tra i 22 Stati membri per i quali tale rapporto è disponibile.

<sup>4</sup> I capitoli sulla salute dei due precedenti Rapporti ISMU sulle migrazioni (2021 e 2022) contengono brevi analisi di questi sviluppi di policy.

delle politiche inerenti la salute mentale, il contrasto allo stigma e alla discriminazione e una maggiore protezione delle vittime di crimini. Per quanto riguarda la migrazione, la Commissione lancerà la campagna “Healthy Workplaces” sui rischi psicosociali e sulla salute mentale connessi alle occupazioni emergenti o poco considerate nelle politiche, incluse quelle più diffuse tra i migranti. La Commissione metterà inoltre a disposizione dei fondi per gli stakeholder chiave attraverso bandi sulla promozione della salute mentale nelle popolazioni vulnerabili e bandi sull’accesso ai servizi sanitari. Infine, le iniziative di sostegno psicosociale rivolte ai rifugiati Ucraini lanciate nel 2022 proseguiranno nei prossimi anni, mentre verrà avviato un servizio di e-learning per pediatri e altre figure mediche in modo che questi professionisti siano pronti a rispondere ai bisogni psicofisici degli sfollati.

### *1.3 Il diritto alla salute tra i cittadini ucraini beneficiari di protezione temporanea*

In seguito all’invasione dell’Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022, le istituzioni europee e i Paesi membri hanno risposto rapidamente attivando la Direttiva sulla protezione temporanea (Consiglio dell’Unione europea, 2022). La direttiva prevede una serie di diritti, incluso l’accesso almeno ai servizi di emergenza e ai trattamenti essenziali delle malattie. Tra il 2022 e il 2023 gli Stati membri hanno adottato le misure legali necessarie per trasporre e implementare la direttiva su scala nazionale.

Secondo un’indagine dello European Observatory on Health Systems and Policies (2023), a giugno 2023 tutti gli Stati membri avevano adottato le necessarie disposizioni giuridiche a livello nazionale per garantire ai beneficiari della protezione temporanea l’accesso all’assistenza sanitaria nei rispettivi territori nazionali. Nella maggioranza dei casi i beneficiari godono di una copertura previdenziale completa allo stesso modo dei residenti, talvolta anche con riduzioni di costo *ad hoc* ed esenzioni. Nel caso dell’Italia, la continuità del soccorso e dell’assistenza ai profughi ucraini è stata garantita con la proroga dello stato di emergenza<sup>5</sup> e attraverso disposizioni *ad hoc* del Dipartimento della Protezione Civile<sup>6</sup>. Se da un lato il test COVID-19 all’ingresso non è più obbligatorio per i cittadini ucraini, dall’altro non vi sono programmi sanitari specificatamente rivolti a loro.

Rimane difficile stabilire se la copertura sanitaria teorica si sia tradotta in reale accesso alle cure nell’ultimo anno, o quali eventuali accordi e procedure siano stati più efficaci. La presenza di evidenze qualitative, aneddotiche e derivanti dalla valutazione di esperti non possono sostituirsi al monitoraggio di dati quantitativi sull’utilizzo dei servizi sanitari che diventano fondamentali se si pensa che lo sfollamento degli ucraini nel territorio europeo potrebbe prolungarsi più del previsto. Una delle sfide più importanti emerse dall’indagine è certamente quella relativa alla barriera linguistica: espandere le capacità di

<sup>5</sup> Legge 29 dicembre 2022, n. 197.

<sup>6</sup> Protezione Civile (2022), Ocdpc n. 895, 24 maggio 2022.

traduzione e interpretazione può essere sia estremamente costoso per i sistemi sanitari sia complicato dall'abbondante terminologia medica e pone problemi specifici legati alla riservatezza del rapporto paziente-medico, ad esempio quando si deve discutere di argomenti delicati come la salute mentale. Altri ostacoli sono:

- la bassa consapevolezza e la mancanza di informazioni (in ucraino) sui diritti dei beneficiari di protezione internazionale, in particolare sull'accesso e il funzionamento del sistema sanitario del Paese ospitante;
- le preoccupazioni sui costi, compresi quelli per servizi e prodotti farmaceutici non inclusi nelle iniziative del Paese ospitante;
- i lunghi tempi di attesa non solo risultanti da problemi strutturali di lunga data, ma anche esacerbati dalla pandemia;
- il coordinamento tra l'assistenza sanitaria e altri servizi educativi, abitativi e lavorativi.

## 2. Dati e sviluppi di policy sulla salute dei migranti in Italia

### 2.1 I dati: ricoveri, gravidanza e parti

Secondo gli ultimi dati disponibili di ISTAT (2023), nel 2021 i cittadini stranieri provenienti da Paesi dell'area europea (esclusa l'Italia) rappresentano il 3,2% di tutti i ricoveri in regime ordinario. Seguono i ricoveri di cittadini provenienti da Paesi dell'area africana (1,6%), asiatica (1,1%) e americana (0,6%). I ricoveri in regime day hospital presentano una distribuzione geografica simile con il 3,1% dei ricoveri relativi a cittadini dell'area europea (esclusa l'Italia) seguiti da cittadini africani (1,2%), asiatici (0,9%) e americani (0,7%).

I dati più recenti disponibili sull'evento nascita (Ministero della Salute, 2023) indicano che, nel 2021, i parti di madri di cittadinanza non italiana erano il 19,9% del totale, in leggera flessione rispetto allo stesso dato del 2020 (21%). Questo fenomeno è più diffuso nelle aree del Paese con una maggiore presenza straniera come il Centro-Nord (26%), in particolare in Emilia-Romagna, Liguria e Marche, regioni in cui oltre il 30% delle nascite è riferito a madri straniere. Le aree geografiche di provenienza più rappresentate sono l'Africa (28%) e l'Unione europea (21,4%), seguite dall'Asia (19%) e dal Sudamerica (8,7%). Al momento del parto le madri straniere hanno in media 31 anni contro i 33,1 anni delle italiane. L'età media al primo figlio delle donne straniere (29,2 anni) è inferiore rispetto ai 31 anni delle donne italiane. La percentuale di donne straniere che effettuano la prima visita oltre il primo trimestre di gravidanza è del 10,2% contro solo il 1,9% delle donne italiane. Il parto cesareo tra le madri straniere è inferiore rispetto alle donne italiane (27,4% contro 32%).

## 2.2 I dati su disabilità e malattie croniche tra i migranti in Italia

Le malattie croniche e le disabilità visibili e non sono presenti tanto nella popolazione generale quanto in quella straniera. Tuttavia, non è facile stimare le persone straniere con disabilità e malattie croniche. Alcuni ricercatori e ricercatori hanno indagato questa realtà e gli esiti sono stati presentati in una pubblicazione di ISMU (Filosa et al., 2023) utilizzando dati già pubblicamente disponibili.

In primo luogo, è possibile considerare il numero delle persone iscritte e avviate al lavoro tramite collocamento mirato secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel monitoraggio dell'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili". In particolare, tra il 2016 e il 2018 gli iscritti stranieri sono oltre 150.000 all'anno e rappresentano circa un quinto del totale degli iscritti dichiarati. Per quanto riguarda le differenze di genere si evidenzia una presenza più alta di iscritti uomini rispetto alle donne. Se da un lato vi è una prevalenza netta di cittadini comunitari (fino al 72% nel 2017) tra coloro che hanno usufruito dei servizi per il collocamento mirato per il positivo accesso al lavoro, dall'altro il rapporto tra gli avviamenti rispetto agli iscritti è più alto tra i cittadini non comunitari (7-8% contro circa il 2% dei cittadini comunitari). Per quanto riguarda le nuove iscrizioni nei singoli anni, si evidenzia un calo tra i cittadini extra-UE di oltre il 50% tra il 2016 e il 2018.

Si può inoltre considerare il numero di alunni con disabilità nelle scuole statali secondo l'Anagrafe Nazionale degli studenti (ANS) del Ministero dell'Istruzione. I dati dell'ANS rivelano che, nell'anno scolastico 2020/21, gli alunni stranieri presenti nelle scuole italiane ammontavano al 10,3% del totale degli alunni mentre la percentuale degli alunni stranieri con certificazione sul totale degli alunni con disabilità era pari al 14,3%, con una maggiore concentrazione nelle regioni settentrionali. Questo dato risulta sostanzialmente in linea con quello dell'anno scolastico precedente (14,2%) e in leggera crescita rispetto all'anno scolastico 2018/2019 (13,4%). La maggioranza degli alunni CNI (cittadinanza non italiana) con disabilità frequenta la scuola primaria (43,9%), circa un quarto frequenta la secondaria di primo grado e appena il 16,5% frequenta la secondaria di secondo grado.

In alternativa, si può guardare al numero di beneficiari dei progetti della rete di accoglienza SAI (Sistema di accoglienza e integrazione) incluso nei dati del Ministero dell'Interno. Nel 2021 i progetti finanziati dal FNPSA (Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo) per persone con disagio mentale o disabilità fisica erano 803 e le persone accolte 759 (1,8% del totale, con un aumento dell'1,1% rispetto al 2020). I dati aggiornati a giugno 2022 indicano la maggior concentrazione di ospiti in Sicilia (228), Puglia (203) ed Emilia Romagna (123).

Un'ulteriore fonte di dati è rappresentata dalle persone che beneficiano di indennità (per infortunio/malattia), pensioni di invalidità (per una capacità lavorativa ridotta a meno di un terzo a causa della disabilità) o pensioni assistenziali (per gravi disabilità fisiche e psichiche) secondo i dati INPS raccolti e forniti attraverso l'Osservatorio sugli stranieri. Nel 2020 il numero di stranieri titolari di pensioni indennitarie era di 19.796, di cui il 64% era rappresentato

da cittadini non comunitari e il 36% da cittadini comunitari. L'importo medio dei trattamenti, quando non viene percepita anche una pensione IVS (Invalidità, Vecchiaia, Superstiti), era di circa 6.700 euro annui. Dei circa 100.000 trattamenti di pensione IVS degli stranieri, circa il 70% era rivolto a cittadini non comunitari. Le pensioni assistenziali erogate agli stranieri erano 150.959, di cui il 68% a cittadini non comunitari.

Infine, è possibile considerare i residenti nei presidi residenziali socioassistenziali e sociosanitari secondo i dati ISTAT. Dall'ultima rilevazione risulta che nel 2018, gli stranieri presenti nei presidi residenziali socioassistenziali e sociosanitari erano 7.390 (pari all'1,8% del totale degli assistiti), di cui 6.678 in strutture di tipo comunitario e 712 in strutture di tipo familiare. I posti letto dedicati agli stranieri erano 3.154 al Nord, 1.626 al Centro e 2.611 al Sud e Isole.

### *2.3. Il decreto Cutro: criticità e impatti sulla salute dei migranti*

Dal punto di vista del dibattito e delle policy in materia di migrazione e integrazione in Italia, il 2023 è stato senza dubbio caratterizzato dal decreto-legge 20/2023<sup>7</sup>, convertito in legge<sup>8</sup> e chiamato anche "decreto Cutro"<sup>9</sup>. Il decreto, emanato a seguito del naufragio al largo delle coste calabresi che è costato la vita a oltre cento persone, contiene "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare" e rappresenta un ulteriore irrigidimento delle politiche migratorie.

Secondo la Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (2023), il decreto evidenzia una profonda distanza tra le politiche di accoglienza e le procedure di richiesta di asilo sempre più complicate. Nel quadro di questo Rapporto ISMU è importante riportare alcune considerazioni di tipo sanitario che assumono grande rilevanza per il dibattito sociale, in quanto evidenze recenti hanno confermato che le politiche migratorie restrittive, come il decreto Cutro, hanno effetti negativi sulla salute delle persone migranti (Juárez et al., 2019).

- Il decreto limita la possibilità di rinnovo dei permessi di soggiorno per protezione speciale in corso di validità ad una sola volta e con durata annuale, e la loro non convertibilità in permessi di soggiorno per lavoro. Nel concreto, ciò rende più difficile ottenere un permesso di soggiorno per protezione speciale e, di conseguenza, limita la possibilità di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN). L'accesso al SSN resterebbe limitato alle cure urgenti ed essenziali garantite dal codice STP (Straniero Temporaneamente Presente), provocando l'aumento dei rischi in termini di salute pubblica e individuale (Juárez et al., 2019; Refle et al., 2023).
- Il decreto limita l'accesso al Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) esclusivamente alle persone titolari di permesso di soggiorno per pro-

<sup>7</sup> Decreto-legge 20/2023, *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*.

<sup>8</sup> Legge 50/2023.

<sup>9</sup> Cfr. il capitolo 4 in questo Rapporto.

tezione internazionale (ad eccezione di precise categorie considerate vulnerabili)<sup>10</sup> ed elimina i servizi di assistenza psicologica, corsi di lingua italiana, orientamento legale e ai servizi territoriali dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Il problema in questo caso è che se, da un lato, la vulnerabilità diventa il criterio di inclusione/esclusione dall'accoglienza di un richiedente asilo, dall'altro si nega alle persone la possibilità di uscire da queste vulnerabilità attraverso il sostegno psicologico, i colloqui di orientamento e dell'équipe professionalizzata di ascolto e supporto.

- Il decreto limita le condizioni ostative all'espulsione solo alle condizioni di salute derivanti da patologie di particolari gravità non adeguatamente curabili nel Paese di origine. In quest'ottica, la visione globale dello stato di salute della persona passa in secondo piano e l'interazione tra condizioni somatiche e psichiche non viene più esplicitata a favore di una definizione tecnica parziale della gravità della malattia che apre all'arbitrarietà, ad esempio nel constatare la non curabilità nel Paese di origine.
- Il decreto fa leva sul potenziamento e ampliamento della rete dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR). Questi centri sono luoghi di detenzione in assenza di reato gestiti da enti privati selezionati con gare d'appalto e con forte presenza delle Forze dell'ordine. Il rischio, come già documentato in letteratura (von Werthern et al, 2018) e nella prassi (Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 2021), è che le pessime condizioni igienico-sanitarie, la durezza delle condizioni detentive, l'isolamento e la mancata gestione delle problematiche di salute e sicurezza possano portare ad atti di autolesionismo, tentativi di suicidio e abuso e misuso di psicofarmaci (Rondi e Figoni, 2023).

## Riferimenti bibliografici

**Commissione europea** (2020), *Comunicazione Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero*, 11.11.2020, COM(2020) 724 final.

**Commissione europea** (2023), *Communication on A comprehensive approach to mental health*, 7.6.2023, COM(2023) 298 final.

**Consiglio dell'Unione europea** (2010), *Declaration of the European Ministerial Conference on Integration*, Zaragoza, 15-16 April.

**Consiglio dell'Unione europea** (2022), *Council Implementing Decision 2022/382*, 4 March 2022.

<sup>10</sup> Minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime di tratta di esseri umani, persone affette da gravi patologie o disturbi mentali, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, vittime di mutilazioni genitali.

**European Observatory on Health Systems and Policies** (2023), *Access to health care one year on: Implementation of Temporary Protection Directive (2001/55/EC) in EU Member States*, Report, disponibile in: [https://health.ec.europa.eu/system/files/2023-07/security\\_2023\\_tpd\\_rep\\_en.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2023-07/security_2023_tpd_rep_en.pdf).

**Eurostat** (2022), *Migrant integration statistics – Health*, September 2022, disponibile in: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant\\_integration\\_statistics\\_-\\_health#Unmet\\_medical\\_and\\_dental\\_examination\\_needs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_health#Unmet_medical_and_dental_examination_needs).

**Filosa G., Chirurgo L., Giuliano G., Rosano A.** (2023), “Le persone di origine straniera con disabilità: questioni emergenti e principali fonti statistiche di riferimento”, in: Zanfrini L. e Formichi C. (a cura di), *Immigrazione e disabilità: conoscenze, politiche e (buone) pratiche. A che punto siamo?*, Collana CeDoc, aprile, Fondazione ISMU ETS, Milano, disponibile in: <https://www.ismu.org/immigrazione-e-disabilita-conoscenze-politiche-e-buone-pratiche-a-che-punto-siamo/>.

**Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale** (2021), *Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020)*, disponibile in: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026ac0c1d88b62c.pdf>.

**ISTAT** (2023), *Dati su servizi sanitari e loro ricorso. Ricoveri ospedalieri e soddisfazione* [database], disponibile in: <http://dati.istat.it/>.

**Juárez S.P., Honkaniemi H., Dunlavy A.C., Aldridge R.V., Barreto M.L., Vittal Katikireddi S., Rostila M.** (2019), Effects of non-health-targeted policies on migrant health: a systematic review and meta-analysis, *Lancet Glob Health*: 7(4), pp. 420-435.

**Ministero della Salute** (2023), *Certificato di assistenza al parto (CeDAP). Analisi dell'evento nascita - Anno 2021*, rapporto disponibile in: [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3264\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3264_allegato.pdf).

**OECD** (2018), *Factsheet on Promoting Mental Health*, Factheet, novembre 2018, disponibile in: <https://www.oecd.org/health/health-systems/OECD-Factsheet-Mental-Health-Health-at-a-Glance-Europe-2018.pdf>.

**Protezione Civile** (2022), *Ocdpc n. 895*, 24 maggio 2022.

**Refle J.E., Fakhour J., Burton-Jeangros C., Consoli L., Jackson Y.** (2023), Impact of legal status regularization on undocumented migrants' self-reported and mental health in Switzerland, *SSM Popul Health*, 22(1013986).

**Rondi L., Figoni L.** (2023), “Rinchiusi e sedati: l'abuso quotidiano di psicofarmaci nei Cpr italiani”, *Altreconomia*, 1 aprile, disponibile in: <https://altreconomia.it/rinchiusi-e-sedati-labuso-quotidiano-di-psicofarmaci-nei-cpr-italiani/>.

**Società Italiana di Medicina delle Migrazioni** (2023), “La salute dei migranti dopo il “Decreto Cutro”, *Salute internazionale*, 21 giugno, disponibile in: [https://www.saluteinternazionale.info/2023/06/la-salute-dei-migranti-dopo-il-decreto-cutro/#\\_ftn18](https://www.saluteinternazionale.info/2023/06/la-salute-dei-migranti-dopo-il-decreto-cutro/#_ftn18).

**Von Werthern M., Robjant K., Chui Z., Schon R., Ottisova L. Mason C., Katona C.** (2018), The impact of immigration detention on mental health: a systematic review, *BMC Psychiatry*: 18(1), p. 382.



1. Le dimensioni del fenomeno

---

2. Le principali nazionalità tra i musulmani

---

3. Le principali nazionalità tra i cristiani ortodossi

---

4. Le principali nazionalità tra i cristiani cattolici

---

5. Un'analisi geografica comparata delle appartenenze religiose

---

6. Osservazioni conclusive

# 8.

## Le religioni

*Alessio Menonna e Giovanni Giulio Valtolina*

Le migrazioni rappresentano una sfida all'identità religiosa delle società europee e ne costituiscono una delle questioni più controverse. La progressiva secolarizzazione delle società del vecchio continente ha reso infatti la presenza di tradizioni religiose immigrate, con specifici bisogni e richieste, un motivo di forte tensione nella sfera pubblica. Molti conflitti esistenti risultano spesso intensificati proprio a causa della diversità di religione. Ma occorre saper rispondere a queste sfide attraverso la conoscenza e il dialogo, per la promozione di una convivenza all'insegna del rispetto, della pace e della comprensione tra fedeli di diverse confessioni.

Nel presente capitolo del Rapporto, andremo a presentare le stime elaborate da Fondazione ISMU ETS sulle appartenenze religiose dei migranti presenti oggi in Italia.

Come già nel precedente Rapporto ISMU 2022 (Fondazione ISMU ETS, 2023) anche quest'anno daremo conto delle stime delle appartenenze religiose degli stranieri residenti in Italia per singola cittadinanza, escludendo dal conteggio coloro i quali non sono iscritti in anagrafe (irregolari nel soggiorno o non residenti, di cui non si hanno le quantificazioni numeriche per singola nazionalità) ma includendo anche tutta la popolazione minorenni (che pure, per via dell'età, in massima parte non esprime ancora un'appartenenza religiosa ma

per cui si ipotizza un profilo di appartenenze uguale a quello della componente maggiorenne). È chiaro, dunque, che si tratti di una proiezione conservativa, che non immette nel modello qui illustrato ipotesi soggettive di conversione o di differenti profili di appartenenze religiose, in particolare tra prime e seconde generazioni di migranti.

Le stime per cittadinanza sono quindi ottenute moltiplicando il numero di residenti stranieri, secondo i più recenti dati corretti e aggiornati dell'ISTAT al 1° gennaio 2022<sup>1</sup> alle relative distribuzioni percentuali, per le appartenenze religiose nazionali rilevate in Lombardia dall'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità<sup>2</sup>, proiettando poi i risultati al 1° luglio 2023 tramite una regressione lineare decennale del numero di stranieri complessivi nell'ipotesi di conservazione delle importanze quantitative dei vari gruppi nazionali<sup>3</sup>.

Si ritiene, infatti, meno distortivo utilizzare i dati delle religioni rilevate solamente in Lombardia – che peraltro accentra da sola quasi un quarto degli stranieri complessivi residenti sul territorio nazionale<sup>4</sup> – che non quelli delle appartenenze nei Paesi d'origine, proprio perché sappiamo che talvolta la discriminante religiosa è causa o cancausa delle migrazioni stesse da uno Stato all'altro ma senza particolari predilizioni per una specifica regione d'Italia.

## 1. Le dimensioni del fenomeno

Al 1° luglio 2023, si stima che la maggioranza assoluta della popolazione straniera residente in Italia sia di religione cristiana (Graf. 1), con un'incidenza stabile (53,1%) rispetto alle valutazioni di dodici e diciotto mesi prima (rispettivamente 53,1% e 53,0%)<sup>5</sup>.

D'altra parte l'appartenenza religiosa è una caratteristica personale che raramente muta durante il corso della vita e le lievi difformità del profilo nazionale complessivo derivano per lo più dalla tipologia di flussi in entrata e in uscita durante l'ultimo anno. Questi ultimi – recentemente – non sono stati particolarmente selezionati per religione e peraltro ormai modesti rispetto allo stock di stranieri complessivamente residenti; pertanto, non sufficientemente rilevanti per determinare differenze significative nell'arco di un singolo anno.

I cristiani ortodossi, tra cui è ricompresa la maggior parte degli ucraini, sottolineano un ulteriore lieve aumento d'incidenza di un decimo di punto per-

<sup>1</sup> ISTAT (2021). Al momento in cui si redige il presente testo non sono disponibili dati o stime per cittadinanza aggiornate al 31 dicembre 2022, ma solamente il valore complessivo di stranieri residenti (5.050.257).

<sup>2</sup> Tra il 14 settembre e il 1° novembre 2021 sono state effettuate un totale di 2.227 interviste sul campo a cittadini maggiorenni provenienti da Paesi a forte pressione migratoria, svolte da personale esperto e con background migratorio secondo il consolidato metodo per centri e ambienti di aggregazione. Ai collettivi nazionali che non sono risultati campionati si è attribuito il profilo religioso medio degli immigrati campionati.

<sup>3</sup> Per cui dai 4.387.721 residenti al 1° gennaio 2013 ai 5.050.257 al 1° gennaio 2023 passando per i dati negli anni intermedi risulta una proiezione di 5.125.319 al 1° luglio 2023.

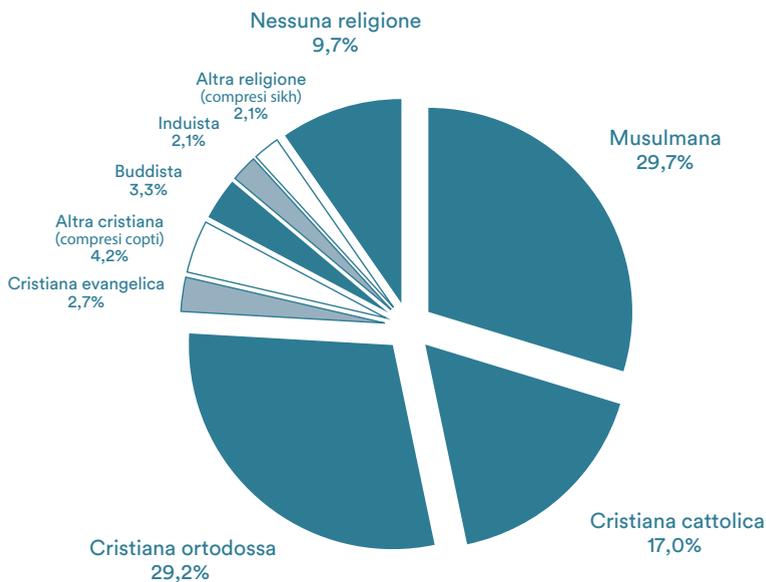
<sup>4</sup> Per la precisione il 23,1%, cfr. ISTAT (2022).

<sup>5</sup> Cfr. Fondazione ISMU ETS (2023); Fondazione ISMU ETS (2022).

centuale nell'ultimo anno e salgono al 29,2%, mentre i cattolici vedono – nello stesso periodo – scendere di un decimo la propria quota (17,0%). Anche sugli altri gruppi religiosi le variazioni sono minime. I musulmani aumentano di tre decimi di punto percentuale, raggiungendo il 29,7%, di poco avanti rispetto ai cristiani ortodossi.

Gli evangelici scendono al 2,7%, con un decimo di punto percentuale in meno rispetto al 1° luglio 2022, i copti e gli altri cristiani rimangono sostanzialmente invariati (rispettivamente 1,6% e 2,6%).

Grafico 1. Distribuzione percentuale degli stranieri residenti in Italia per appartenenza religiosa al 1° luglio 2023



Fonte: elaborazioni ISMU su dati ISTAT, Eurostat e Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

I buddisti sono invece il 3,3% del totale degli stranieri residenti in Italia al 1° luglio 2023 (erano il 3,5% un anno prima), gli induisti sono sempre il 2,1%, i sikh sono stabili all'1,7%, e tutte le altre religioni rimangono allo 0,4%. Gli atei o agnostici sono il 9,7%, in leggero calo rispetto al 2022, quando erano stimati al 9,9%.

In termini numerici, in Italia al 1° luglio 2023 – sempre conteggiando l'appartenenza religiosa anche dei minorenni di qualsiasi età<sup>6</sup> – si stima ci siano circa un milione e 521mila musulmani, un milione e 499mila ortodossi, 870mila cat-

<sup>6</sup> Per tutte le note tecniche di stima si rimanda al primo paragrafo di questo capitolo.

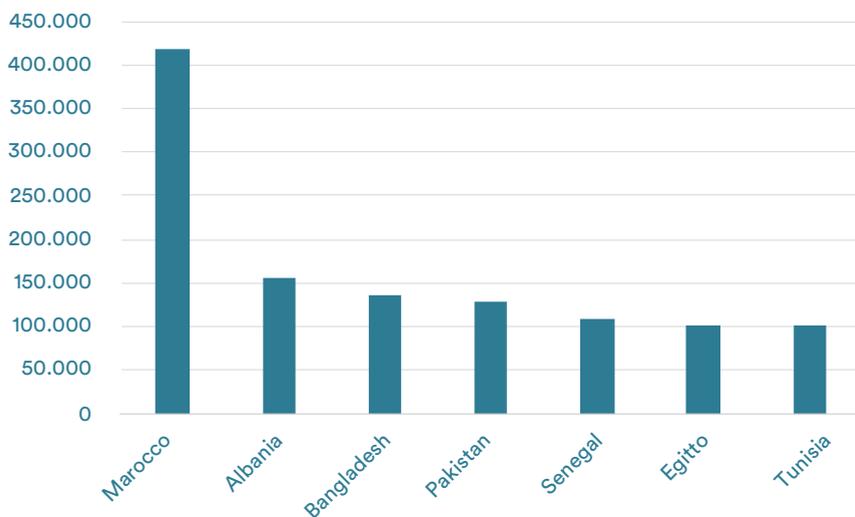
tolici. A grande distanza, troviamo i buddisti (170mila), gli evangelici (140mila), gli induisti (107mila), i sikh (86mila), i copti (80mila), i fedeli di altre religioni minori (21mila). Gli atei o agnostici sono invece 498mila.

Più di tre quarti degli stranieri presenti in Italia nel 2023 sono quindi musulmani, ortodossi o cattolici; se si escludono gli atei e gli agnostici, la quota di stranieri con un'appartenenza religiosa "minore" è del 14,4% (era del 14,6% al 1° luglio 2022).

## 2. Le principali nazionalità tra i musulmani

Il gruppo nazionale più numeroso tra i musulmani residenti in Italia al 1° luglio 2023 si conferma – come lo scorso anno – quello marocchino (Graf. 2), col 27,4% (417mila persone), anche se in diminuzione di circa 5mila persone rispetto al 2022. È probabile che su questa diminuzione in termini assoluti abbia impattato anche il notevole numero di acquisizioni di cittadinanza italiana che riguarda questo collettivo, che è uno di quelli da più tempo presenti sul territorio nazionale. In seconda posizione troviamo gli albanesi (157mila), pari al 10,3% del totale dei musulmani, in diminuzione di 3mila unità rispetto al 2022.

Grafico 2. Principali Paesi per numero di musulmani residenti in Italia al 1° luglio 2023



Fonte: elaborazioni ISMU su dati ISTAT, Eurostat e Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

A seguire, i bangladeshi (135mila, l'8,9% del totale dei musulmani e circa mille in più rispetto al 1° luglio 2022), i pakistani (129mila, l'8,5% e circa mille in meno), i senegalesi (109mila, il 7,2% e circa mille in più), gli egiziani (102mila, il 6,7% e anch'essi circa mille in più) e i tunisini (101mila, il 6,6% e circa 3mila in più).

Dietro questi primi sette Paesi, che rappresentano complessivamente più dei tre quarti degli immigrati musulmani in Italia, molto a distanza si collocano tutti gli altri gruppi, a partire da quello kosovaro in ottava posizione (24mila unità), che precede quelli gambiano (22mila), maliano (20mila), turco (19mila), della Bosnia-Erzegovina (19mila), algerino (18mila) e srilankese (17mila).

È da rilevare come nelle prime tre posizioni in classifica siano rappresentati tre diversi continenti e le principali aree di provenienza siano quattro con il Senegal in quinta posizione, a testimonianza di un'ampia varietà culturale delle diverse provenienze musulmane.

### 3. Le principali nazionalità tra i cristiani ortodossi

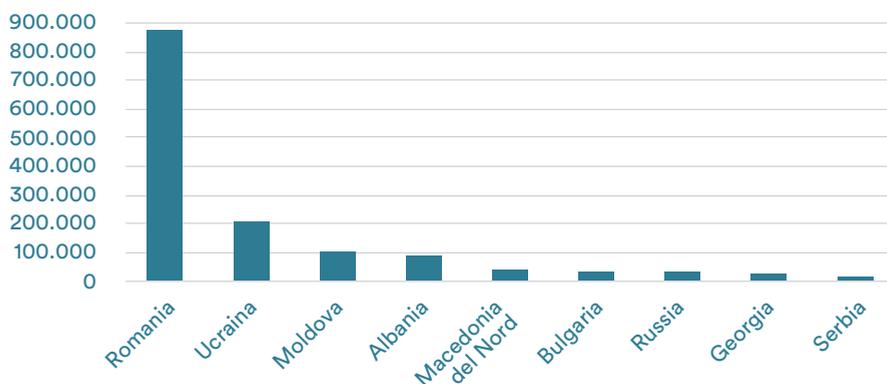
Come già fatto rilevare nel precedente Rapporto 2022 (Menonna, Valtolina, 2023) il panorama delle diverse nazionalità tra i migranti di religione cristiana ortodossa è invece meno variegato rispetto a quello islamico.

I cristiani ortodossi, infatti, anche nel 2023 (Graf. 3) provengono in maggioranza assoluta da un unico Paese, la Romania (871mila), con il 58,1% del totale degli immigrati ortodossi, in significativo aumento rispetto al 56,3% del 1° luglio 2022, in crescita di 13mila fedeli.

Seguono, a grande distanza, gli ucraini, con 202mila ortodossi, il 13,5% del totale e 23mila in meno rispetto al 1° luglio 2022, i moldovi (100mila), il 6,7% del totale e in diminuzione annua di 6mila, gli albanesi (85mila), il 5,7% del totale e in contrazione di 2mila unità. A seguire, infine, si ritrovano gli altri Stati dell'Est Europa: nell'ordine, la Macedonia del Nord (35mila, il 2,4% del totale e in diminuzione di 2mila unità rispetto al 1° luglio 2022), la Bulgaria (32mila, il 2,1% del totale, quota stabile negli ultimi dodici mesi), la Russia (32mila), il 2,1% del totale, ma in diminuzione di 2mila unità nell'ultimo anno, la Georgia (23mila ortodossi, l'1,6% del totale, in aumento di 5mila unità) e la Serbia (16mila, l'1,1% del totale, in diminuzione di circa mille unità).

Oltre al fatto che si tratta di Stati tutti appartenenti all'Europa orientale – e tutti non comunitari tranne Romania e Bulgaria, peraltro i penultimi ad entrare nell'Unione, – si può notare come gli unici in forte aumento siano Romania e Georgia; mentre gli altri o presentano una diminuzione o – come nel caso della Bulgaria – sono rimasti stabili per numerosità di presenze.

Grafico 3. Principali Paesi per numero di cristiani ortodossi residenti in Italia al 1° luglio 2023



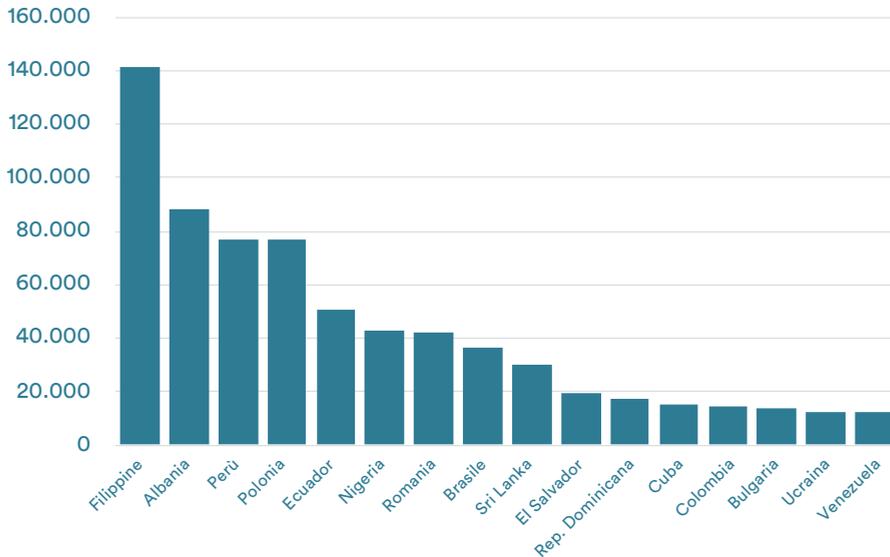
Fonte: elaborazioni ISMU su dati ISTAT, Eurostat e Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

#### 4. Le principali nazionalità tra i cristiani cattolici

Come già nel 2022, i cattolici sono il terzo gruppo religioso più numeroso in Italia tra gli stranieri immigrati e quello maggiormente eterogeneo dal punto di vista delle provenienze nazionali, esattamente al contrario degli ortodossi, con cui peraltro condividono invece l'appartenenza alla cristianità. Come si può rilevare nel grafico 4, tra i cattolici, al primo posto per numerosità troviamo i filippini (141mila, il 16,2% del totale degli immigrati cattolici e in diminuzione di 4mila unità rispetto al 2022), seguiti dagli albanesi (88mila, il 10,1% del totale e mille in meno rispetto a un anno fa), dai peruviani (77mila, l'8,8% del totale e in diminuzione di circa mille unità), dai polacchi (76mila, l'8,8%, in diminuzione di 3mila unità), dagli ecuadoriani (50mila, il 5,8%, in diminuzione di 4mila), dai nigeriani (42mila, il 4,9%, stabili in numerosità), dai rumeni (42mila, il 4,8%, in aumento di circa mille unità), dai brasiliani (36mila, il 4,2%, in diminuzione di 2mila unità), dagli srilankesi (30mila, il 3,4% del totale, circa mille in meno), dai salvadoregni (19mila, il 2,2%, stabili rispetto allo scorso anno), dai dominicani (17mila, il 2,0%, in diminuzione di circa 2mila unità), dai cubani (15mila, l'1,7%, circa mille in meno rispetto allo scorso anno), dai colombiani (14mila, l'1,6%, circa mille in meno), dai bulgari (14mila, l'1,6% del totale, stabili rispetto allo scorso anno), dagli ucraini (13mila, l'1,4%, circa mille in meno), e dai venezuelani (12mila, l'1,4%, stabili rispetto al 2022).

A riprova della grande varietà culturale del gruppo degli immigrati cattolici, vale la pena segnalare come a rappresentare metà del fenomeno migratorio di religione cattolica sono sei nazionalità e per raggiungere i tre quarti ben quattordici.

Grafico 4. Principali Paesi per numero di cristiani cattolici residenti in Italia al 1° luglio 2023



Fonte: elaborazioni ISMU su dati ISTAT, Eurostat e Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

## 5. Un'analisi geografica comparata delle appartenenze religiose

Al netto delle acquisizioni di cittadinanza verificatesi nel tempo, può essere d'interesse valutare sinteticamente – al 1° luglio 2023 – quanti immigrati, distinti per appartenenza religiosa, giungano sul territorio italiano da una specifica nazione. In questo paragrafo ci concentremo quindi sui differenziali tra le numerosità stimate delle appartenenze religiose, ad esclusione degli atei o agnostici.

Per ogni Paese campionato nella già citata indagine dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità si è calcolato quanto può essere il differenziale in Italia al 1° luglio 2023, tra il numero di residenti cattolici e la somma di quelli musulmani, buddisti, induisti, sikh o di altre religioni minori non cristiane. In generale, da questo punto di vista, sono sicuramente le Filippine il Paese con il maggior numero di immigrati cattolici in Italia, con 141mila immigrati, di cui si è già detto sopra, e 21mila immigrati cristiani, non cattolici. Al secondo posto troviamo il Perù, con 77mila immigrati cattolici e altri 19mila cristiani non cattolici o atei o agnostici<sup>7</sup>, e al terzo la Polonia, con 76mila cristiani, in questo caso rappresentanti la maggioranza pressoché assoluta del fenomeno migratorio di questa nazionalità in Italia. I primi tre Paesi in graduatoria rappresentando tre continenti

<sup>7</sup> Nessun'altra appartenenza religiosa dichiarata dagli altri immigrati provenienti dal Perù.

diversi, con l'esclusione di Africa e Oceania. Seguono, come si può notare dalla seguente tabella che esprime le prime 25 posizioni in graduatoria, nell'ordine Ecuador, Romania, Brasile, Nigeria, El Salvador, Repubblica Dominicana, Cuba, Colombia, Ucraina, Venezuela, Camerun, Bulgaria, Bolivia, Croazia, Argentina, Repubblica Ceca, Ungheria, Moldovia, Slovacchia, Eritrea, Cile, Benin. Non mancano, dunque, Paesi africani dove già in patria il cristianesimo è diffuso e spesso lo è ancora di più tra chi tenta la migrazione in Italia e in Europa.

Tabella 1. Principali Paesi a forte pressione migratoria per divario tra cristiani cattolici e fedeli di altre religioni non cristiane (1° luglio 2023; in migliaia di unità)

<i>Più immigrati cattolici che di altre religioni non cristiane</i>		<i>Più immigrati di altre religioni non cristiane che cattolici</i>	
140,6	Filippine	418,6	Marocco
76,8	Perù	145,0	India (soprattutto sikh)
76,4	Polonia	142,3	Bangladesh
47,6	Ecuador	134,0	Pakistan
41,7	Romania	105,8	Senegal
33,3	Brasile	102,7	Cina (soprattutto buddisti)
31,4	Nigeria	100,9	Tunisia
19,4	El Salvador	100,0	Egitto
17,3	Repubblica Dominicana	68,9	Albania
13,8	Cuba	44,7	Sri Lanka (soprattutto buddisti)
13,3	Colombia	23,7	Kosovo
12,5	Ucraina	22,2	Gambia
12,3	Venezuela	20,4	Mali
10,0	Camerun	19,3	Turchia
9,1	Bulgaria	18,6	Bosnia-Erzegovina
8,7	Bolivia	18,3	Algeria
8,5	Croazia	13,8	Afghanistan
7,8	Argentina	12,0	Guinea
5,3	Repubblica Ceca	8,5	Macedonia del Nord
5,1	Ungheria	8,5	Somalia
4,1	Moldovia	6,1	Iran
3,4	Slovacchia	5,2	Burkina Faso
2,5	Eritrea	5,1	Mauritius (soprattutto induisti)
2,5	Cile	4,9	Iraq
1,3	Benin	4,6	Siria

Fonte: elaborazioni ISMU su dati ISTAT, Eurostat e Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

Come si può rilevare dalla tabella 1, il primo Stato africano per presenze di immigrati cattolici in Italia è la Nigeria, al settimo posto assoluto, con 43mila cattolici a fronte di 11mila musulmani e meno di un migliaio di persone con un'appartenenza religiosa minore (indigene, tradizionali). Un tale sbilanciamento è esattamente l'opposto di quanto avviene in patria, dove i cattolici sono solo il 14% e i musulmani, invece, il 48,8%. Ciò fa ipotizzare che questi immigrati nigeriani siano da considerare dei migranti forzati, costretti in qualche modo a lasciare il loro Paese a causa di una situazione per loro particolarmente sfavorevole, come in diversi Paesi a maggioranza islamica.

Non si rileva la stessa situazione, invece, per quanto riguarda gli immigrati provenienti dai Paesi del Nord Africa. Da questi Stati provengono, infatti, immigrati prevalentemente musulmani: il Marocco, in particolare, con 417mila musulmani e quasi 2mila persone di altre religioni "minori"; ma anche la Tunisia, con 101mila musulmani; l'Egitto con 102mila musulmani immigrati in Italia a fronte di circa 2mila cattolici, l'Algeria, con 18mila musulmani.

È interessante notare come in seconda posizione assoluta, nella parte destra della tabella 1, dietro al Marocco – e prima di tutti gli altri gruppi nazionali nordafricani Tunisia ed Egitto al settimo e all'ottavo posto – compaia l'India (145mila immigrati di altre religioni non cattoliche) a fronte di una sparuta presenza di immigrati indiani cattolici (9mila). A seguire uno stato dell'Africa sub-sahariana (Senegal) e altri tre Stati asiatici: Bangladesh, Pakistan e Cina. Quest'ultima, in particolare, con una presenza di 103mila cinesi buddisti a fronte di 9mila cattolici cinesi immigrati in Italia.

In nona posizione c'è il primo Stato europeo, l'Albania, con una stima di 157mila musulmani immigrati in Italia, a fronte di 88mila cattolici.

Chiude il gruppo delle prime dieci nazionalità, lo Sri Lanka, con una presenza di 45mila immigrati di religione non cristiana a fronte di 3mila immigrati cattolici.

## 6. Osservazioni conclusive

Ignorare l'appartenenza religiosa dei migranti significa ignorare un fattore primario che influisce non solo sulla decisione di emigrare, ma anche sulla possibilità di disporre di importanti opportunità per il processo di integrazione nel Paese d'accoglienza. Fenomeni quali la radicalizzazione e il terrorismo di matrice confessionale – drammaticamente profilerati in questi ultimi anni – hanno indotto gli studiosi che si sono occupati del fattore religioso in riferimento alla migrazione a ribadire la tesi secondo cui la principale causa dei conflitti nel mondo contemporaneo sembra siano divenute le identità culturali e religiose, e che come tali devono essere adeguatamente attenzionate.

Il dibattito in Italia è oscillato, in questi anni, tra il disinteresse per l'importanza del fattore religioso – in ottemperanza a una concezione economicistica dell'immigrazione – e l'enfatizzazione dei "rischi" generati dalla presenza di immigrati quali portatori di una religiosità che sembra minare le fondamenta stesse delle società democratiche occidentali.

Ma questa non sembra essere la via attraverso la quale favorire una convivenza interetnica pacifica e feconda, nonostante le differenze. Amplificare il divario culturale e religioso tra immigrati e autoctoni, attraverso proiezioni stereotipate e oggettivazioni banalizzanti, non fa altro che avvelenare un clima sociale già carico di tensioni e di sfide mai affrontate. La complessità generata dalla presenza di molteplici appartenenze religiose dovrebbe invece indurre a moltiplicare gli sforzi per evitare che le grandi conquiste democratiche faticosamente ottenute nel corso del tempo vengano cancellate dall'assolutismo, dal fanatismo e dalla violenza.

## Riferimenti bibliografici

**Fondazione ISMU ETS** (2022), *Immigrati e religioni in Italia. Anche se in lieve calo la maggioranza degli stranieri è di fede cristiana*, comunicato stampa, 4 luglio, disponibile in: <https://www.ismu.org/immigrati-e-religioni-in-italia-comunicato-stampa-4-7-2022/>, ultimo accesso: 1° novembre 2023.

**Fondazione ISMU ETS** (2023), *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, FrancoAngeli, Milano, disponibile in: <https://www.ismu.org/ventottesimo-rapporto-sulle-migrazioni-2022/>.

**ISTAT** (2021), *Bilancio demografico popolazione straniera e popolazione residente straniera per sesso e cittadinanza al 31 dicembre 2021*, disponibile in: <https://demo.istat.it/app/?l=it&a=2021&i=P03>, ultimo accesso: 1° novembre 2023.

**ISTAT** (2022), *Bilancio demografico popolazione straniera e popolazione residente straniera per sesso e cittadinanza al 31 dicembre 2022*, disponibile in: <https://demo.istat.it/app/?i=P03&l=it>, ultimo accesso: 1° novembre 2023.

**Menonna A., Valtolina G.G.** (2023), "Le religioni", in Fondazione ISMU ETS, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, FrancoAngeli, Milano, disponibile in: <https://www.ismu.org/ventottesimo-rapporto-sulle-migrazioni-2022/>.





# Parte terza

## Europa, Africa e immigrazione



1. Quello che pensano i cittadini europei:  
problema collettivo o individuale?
2. Elezioni regionali 2023: cosa dicono i programmi?
3. Il dibattito politico nazionale: il fiume carsico e l'araba fenice
4. Considerazioni conclusive:  
una politica labirintica tra *stop and go*



# 9.

## La *issue* immigrazione nell'opinione pubblica europea e nei programmi delle elezioni regionali italiane

*Nicola Pasini e Marta Regalia*

Questo capitolo del Rapporto prende in considerazione tre aspetti. Il primo, trattato nel paragrafo 1, prosegue nel solco dell'ormai lunga serie storica delle analisi dei dati Eurobarometro sull'importanza attribuita dai cittadini europei alla *issue* immigrazione. L'Eurobarometro rappresenta la migliore fonte di informazioni relative alle opinioni dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. Anche per il 2023, confrontando i dati dell'Eurobarometro del 2022, abbiamo cercato di capire quanto il tema immigrazione sia percepito dai cittadini italiani (con un confronto con la percezione negli altri Stati membri dell'Unione europea) dal punto di vista della salienza individuale e collettiva.

Nel paragrafo successivo si analizzano i programmi elettorali dei principali partiti e coalizioni che si sono presentati alle elezioni in tre regioni (Lombardia, Lazio, Friuli-Venezia Giulia) nella prima metà dell'anno 2023 per il rinnovo della Giunta e del Consiglio regionale. Rispetto ad altre consultazioni elettorali precedenti (così come nella competizione per il rinnovo del Parlamento italiano del 25 settembre 2022) e anche rispetto ad altri temi, la *issue* immigrazione non ha catalizzato una forte attenzione, e viene trattata solo marginalmente nei programmi dei partiti, pur tenendo conto che il livello regionale, a differenza di quello locale e nazionale, vede il tema migratorio in modo meno centrale rispetto ad altri nelle politiche pubbliche (ad esempio, sanità e trasporti).

Nel paragrafo 3, si prende in considerazione il comportamento degli attori istituzionali e del sistema partitico italiano, a partire soprattutto dalla tragedia di Cutro, rispetto alla crescita esponenziale dell'interesse mediatico che ha avuto la *issue* immigrazione nel corso del 2023. Si presenta un'analisi sia delle dinamiche tra maggioranza e opposizione e delle diverse strategie da parte di leader e partiti politici all'interno della stessa maggioranza, sia delle strategie comunicative e del processo decisionale tra governo nazionale, Commissione europea e il resto della struttura istituzionale in Europa (a partire dalle riunioni del Consiglio europeo), e tra il governo centrale e i livelli intermedi (regioni ed enti locali). Ne emerge un quadro variegato a dimostrazione che il tema immigrazione ancora non viene inserito in una coerente strategia di medio e lungo periodo in tutti i livelli istituzionali, ma viene privilegiato invece un approccio tattico di breve periodo.

## 1. Quello che pensano i cittadini europei: problema collettivo o individuale?

Prenderemo qui in considerazione l'ultima versione disponibile, e cioè l'Eurobarometro EB99, pubblicato nel luglio 2023 con interviste condotte tra maggio e giugno dello stesso anno, e lo confronteremo con l'EB97, pubblicato nel 2022 con interviste risalenti all'estate 2022.

Nella tabella 1 possiamo vedere l'importanza accordata alla *issue* immigrazione come problema collettivo dai cittadini degli Stati membri nel 2022 (colonna 2), nel 2023 (colonna 3) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 4) e come problema individuale nel 2022 (colonna 5), nel 2023 (colonna 6) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 7).

A livello assoluto, Cipro, Malta e Olanda sono tra i Paesi europei in cui nel 2023 è superiore la percentuale di cittadini che indica l'immigrazione come uno dei due maggiori problemi che il Paese deve affrontare, rispettivamente con il 45%, 35% e 30% degli intervistati. Seguono Germania (24%), Austria (21%), Italia e Belgio (15%), Irlanda (14%), Grecia (13%), Francia (11%) e Lussemburgo (10%). All'estremo opposto Lettonia (4%), Lituania e Portogallo (5%), Croazia, Finlandia, Romania e Slovacchia (6%), Danimarca, Polonia e Repubblica Ceca (7%), Bulgaria, Slovenia, Spagna e Ungheria (8%), Estonia e Svezia (9%).

Per quanto riguarda invece la salienza a livello individuale, solo i cittadini ciprioti raggiungono la doppia cifra: il 13% degli intervistati dichiara che l'immigrazione è uno dei due maggiori problemi da affrontare personalmente. Al secondo posto l'Italia, con il 7%. Seguono tutti gli altri: Belgio e Romania (6%), Germania, Malta e Svezia (5%), Austria e Olanda (4%), Danimarca, Estonia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Polonia e Repubblica Ceca (3%), Bulgaria, Grecia, Slovacchia, Spagna e Ungheria (2%), Croazia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Portogallo e Slovenia (1%).

Tabella 1. Importanza della *issue* immigrazione. Anni 2022 e 2023. % e  $\Delta$  2023-2022

Paese	L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che deve affrontare il mio Paese			L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che devo affrontare personalmente		
	2022	2023	$\Delta$ 2023-2022	2022	$\Delta$ 2023	$\Delta$ 2023-2022
Austria	14	21	+8	4	4	0
Belgio	12	15	+3	6	6	0
Bulgaria	4	8	+4	1	2	+1
Cipro	40	45	+5	13	13	0
Croazia	3	6	+3	2	1	-1
Danimarca	7	7	0	3	3	0
Estonia	10	9	-1	4	3	-1
Finlandia	5	6	+1	2	1	-1
Francia	9	11	+2	3	3	0
Germania	8	24	+16	2	5	+3
Grecia	9	13	+4	1	2	+1
Irlanda	3	14	+9	2	3	+1
<b>Italia</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>+10</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>+3</b>
Lettonia	4	4	0	1	1	0
Lituania	6	5	-1	1	1	0
Lussemburgo	4	10	+6	4	3	-1
Malta	12	35	+23	8	5	-3
Olanda	11	30	+19	3	4	+1
Polonia	8	7	-1	4	3	-1
Portogallo	4	5	+1	1	1	0
Repubblica Ceca	14	7	-7	5	3	-2
Romania	4	6	+2	5	6	+1
Slovacchia	3	6	+3	1	2	+1
Slovenia	5	8	+3	2	1	-1
Spagna	5	8	+3	2	2	0
Svezia	18	9	+9	11	5	-6
Ungheria	9	8	-1	3	2	-1

Fonte: Standard Eurobarometer 97 e 99, 2022 e 2023

È evidente come nel corso dell'ultimo anno le questioni legate all'immigrazione abbiano in generale acquisito salienza politica se considerate come problemi collettivi, mentre siano rimaste all'incirca stabili se considerate come problemi individuali. L'unico Paese in cui i cittadini inseriscono con molta minor frequenza l'immigrazione tra le due questioni più rilevanti che il proprio Paese deve affrontare è la Repubblica Ceca (-7 punti percentuali). All'incirca stabili Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo e Ungheria. In tutti gli altri Stati membri, la percentuale di cittadini che ritengono l'immigrazione uno dei due maggiori problemi è aumentata da due punti percentuali (Francia e Romania) fino alle doppie cifre di Italia (+10), Germania (+16), Olanda (+19) e Malta (+23). L'Italia è dunque uno dei Paesi che ha visto il maggior aumento: dal 5% del 2022 al 15% del 2023.

La situazione è invece più stabile per la salienza a livello individuale: in ben 9 Paesi la situazione non è cambiata rispetto al 2022, in altri 13 è aumentata o diminuita marginalmente (+/-1 punto percentuale), mentre in soli 5 Paesi, tra cui l'Italia, le differenze sono più marcate. La Svezia fa registrare il maggior decremento (-6 punti percentuali), mentre in Italia e Germania la questione migratoria ha aumentato maggiormente la propria salienza a livello individuale (+3 punti percentuali).

È ancora il caso di sottolineare che i cittadini dell'Unione europea percepiscono l'immigrazione maggiormente come un problema collettivo e solo in minor misura come una questione che coinvolge fortemente la sfera personale.

## 2. Elezioni regionali 2023: cosa dicono i programmi?

Il 2023 è stato anche l'anno delle elezioni regionali nelle due regioni più popolate d'Italia: la Lombardia, con quasi 10 milioni di residenti, e il Lazio, con più di 5 milioni e 700mila residenti. Il 12 e 13 febbraio sono andati dunque al voto più di 5 milioni e 100mila elettori su più di 12 milioni e 800mila aventi diritto, facendo registrare una scarsa partecipazione al voto (del 37,2% in Lazio e del 41,7% in Lombardia). Circa due mesi dopo, il 2 e 3 aprile 2023, anche la popolazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si è recata al voto con un'affluenza leggermente maggiore (45,3%).

Sebbene i livelli regionali di governo non abbiano l'importanza di quello centrale nella definizione delle politiche per l'immigrazione, è interessante analizzare le proposte presentate durante la campagna elettorale dai candidati alla presidenza. Se è vero, infatti, che il governo del flusso migratorio non è di competenza regionale, lo sono invece tutta una serie di politiche legate all'ambito sociale e della sicurezza (tra cui possono anche considerarsi specifiche azioni per l'integrazione) che intersecano le politiche migratorie laddove 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. La tabella 2 presenta i risultati delle due competizioni per la carica di Presidente di 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	Azione - Italia Viva	Altri
Lombardia	Attilio Fontana (Lega)	<b>Attilio Fontana</b> 54,67	Pierfrancesco Majorino 33,93		Letizia Moratti 9,87	1,53
Lazio	Nicola Zingaretti (PD)	<b>Francesco Rocca</b> 53,89	Donatella Bianchi 10,75	Alessio D'Amato 33,49		1,86
Friuli Venezia Giulia	Massimiliano Fedriga	<b>Massimiliano Fedriga</b> 64,24	Massimo Moretuzzo 28,37		Alessandro Maran 2,73	4,66

Fonte: elaborazione ISMU su dati del Ministero dell'Interno

L'analisi dei programmi elettorali dei principali candidati alla carica di Presidente della Regione evidenzia 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, per ogni candidato, la presenza di un programma elettorale, eventuali riferimenti ai migranti o ai cittadini stranieri e, in caso vi fosse, in quale capitolo/paragrafo. Tutti i principali candidati sia in Lombardia sia in Lazio sia in Friuli-Venezia Giulia hanno presentato un programma elettorale. Tuttavia, non tutti contengono espliciti riferimenti alla *issue* immigrazione.

Analizzando la tabella per regione, possiamo osservare che in *Lombardia* solo il candidato uscente, Attilio Fontana, non tratta il tema immigrazione. Al contrario, il candidato del centro-sinistra Pierfrancesco Majorino ha inserito nel proprio programma un riferimento ai migranti e lo ha fatto nei capitoli dedicati alle Attività produttive e al Welfare. Nel primo caso, la proposta è di:

*“Promuovere l’attrazione per assicurarci la canalizzazione di un’immigrazione professionale, che possa trovare collocazione nelle nostre imprese ancor prima di arrivare nel Paese.”*

Nel secondo caso, l’immigrazione è vista come una delle sfide che la Lombardia deve affrontare:

*“La Lombardia è investita da una serie di sfide sociali che assumono i tratti drammatici della povertà e della deprivazione materiale e che, al contempo, generano nuove condizioni di insicurezza e vulnerabilità economica e sociale. [...] Tali sfide sono il prodotto di una serie di trasformazioni strutturali verificatesi nel corso del tempo, tra cui l’invecchiamento demografico come effetto sia dell’allungamento della vita*

*media sia del calo delle nascite, il cambiamento del modello familiare, la flessibilizzazione e precarizzazione del mercato del lavoro, l'immigrazione e la transizione a società multietnica e multiculturale, la transizione verde e digitale, la ridefinizione delle catene di produzione del valore.”*

Tabella 3. I programmi elettorali dei principali candidati

Regione	Candidato	Coalizione	Programma elettorale	Riferimenti alla <i>issue</i> immigrazione	Capitolo
Lombardia	Attilio Fontana	Centro-destra	Sì	No	/
	Pierfrancesco Majorino	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì	Sì	Attività produttive; Welfare
	Letizia Moratti	Azione - Italia Viva	Sì	Sì	Europa, PNRR e autonomia; Imprese, lavoro, commercio e artigianato; Istruzione e formazione
Lazio	Francesco Rocca	Centro-destra	Sì	Sì	Istruzione e formazione
	Donatella Bianchi	Movimento 5 stelle	Sì	No	/
	Alessio D'Amato	Centro-sinistra + Azione-Italia Viva	Sì	Sì	La persona 'al centro': cura, assistenza e benessere diffuso
Friuli- Venezia Giulia	Massimiliano Fedriga	Centro-destra	Sì	Sì	Migrazioni e correlazionali all'estero
	Massimo Moretuzzo	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì		Una nuova stagione della programmazione e della coesione territoriale, in coerenza con la strategia UE, per vincere sfide ed emergenze; Il lavoro è l'infrastruttura fondamentale per una società equa e uno sviluppo circolare e di qualità; Una Regione giusta
	Alessandro Maran	Azione-Italia Viva	Sì	Sì	Introduzione

Fonte: elaborazione ISMU dai siti dei candidati

Alla sfida migratoria, nel paragrafo intitolato “Sistema di accoglienza e integrazione” Majorino propone di rispondere con un:

*“Supporto agli enti locali nell’adesione al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) per i richiedenti asilo e per i minori stranieri non accompagnati, favorendo l’integrazione del SAI nei sistemi di welfare locali anche al fine di rafforzarli, evitando dispendiose duplicazioni di servizi, svolgendo un ruolo di coordinamento a livello regionale al fine di sostenere una distribuzione omogenea sul territorio dei rifugiati, favorendo così percorsi di inclusione. La Lombardia è la Regione italiana con il più alto numero di immigrati, anche in virtù dell’alta attrattività occupazionale. È diventata da tempo un luogo di insediamento, dove le famiglie straniere costruiscono il proprio progetto di vita. La loro presenza ci porta sempre più a ragionare sulla capacità delle nostre città di coinvolgere tutti i residenti in una dinamica di cittadinanza sociale piena e attiva. Anche per questo riteniamo necessario che la Regione Lombardia si impegni nel coordinamento di iniziative finalizzate all’attuazione dei principi ispiratori del Piano nazionale di integrazione, a cominciare dall’insegnamento dell’italiano, dall’accesso all’istruzione e alla formazione e dall’inserimento lavorativo e dando sostegno alla piena partecipazione delle seconde generazioni alla vita pubblica.”*

La candidata di Azione-Italia Viva, Letizia Moratti, accenna invece al tema in più punti: “L’Europa sociale punta all’istruzione inclusiva e di alta qualità, formazione permanente, inclusione e occupabilità, integrazione degli immigrati” (capitolo “Europa, PNRR e autonomia”); proponendo “Maggiori rapporti con il Governo e le Prefetture per puntare ad una immigrazione di qualità in modo da poter attingere ad un capitale umano selezionato e mirato per le esigenze imprenditoriali” (capitolo “Imprese, lavoro, commercio e artigianato”); e “Politica di incentivi per gli enti formativi che sapranno innovarsi ed aggiornare la propria offerta, anche con proposte formative efficaci ed incisive volte all’inserimento lavorativo di particolari categorie (persone con disabilità, NEET e l’integrazione lavorativa dei giovani migranti)” (capitolo “Istruzione e formazione”).

In *Lazio* la *issue* è stata invece trattata sia da Francesco Rocca del centro-destra sia da Alessio D’Amato del centro-sinistra, mentre la candidata Donatella Bianchi del Movimento 5 stelle non ne ha fatto menzione. Il programma di Rocca tratta brevemente la questione solo nel capitolo “Istruzione e formazione”, dove sostiene che:

*“Interventi importanti vanno altresì promossi nei territori ad alto tasso di immigrazione per favorire la integrazione degli alunni stranieri nelle scuole con destinazione di fondi alle scuole per mediazione culturale, insegnamento Italiano.”*

Alessio D’Amato del centro-sinistra inserisce invece alcuni riferimenti ai bisogni delle persone migranti nel capitolo dedicato al welfare:

*“La Regione può e deve avere un ruolo importante nel contribuire a governare il fenomeno migratorio in maniera efficace e rispettosa dei diritti e della dignità delle persone. Gli interventi di inclusione, accoglienza e integrazione rivolti ai migranti e comunità emarginate, diretti in particolare alle misure di contrasto alla povertà*

*infantile, sono tra le priorità comunitarie da garantire nel quadro del settennato 2021-2027 del Fondo Sociale Europeo Plus.”*

In Friuli-Venezia Giulia, il Presidente uscente Massimiliano Fedriga ha dedicato un intero paragrafo al tema delle migrazioni (“Migrazioni e corregionali all'estero”) e ne ha sottolineato la rilevanza tanto da inserirlo tra i temi prioritari nell'introduzione al programma:

*“Durante il prossimo quinquennio, economia e lavoro, sanità e welfare, disegualianze e povertà, infrastrutture, agricoltura e ambiente, istruzione e ricerca, migrazioni e sicurezza saranno ancora di più al centro del nostro impegno di governo per costruire una regione più moderna e al passo con i tempi, consapevole del suo ruolo cruciale a livello nazionale e internazionale, crocevia di culture e di innovazione.”*

Nel paragrafo dedicato, Fedriga ricorda che:

*“Approvata nell'ultimo scorcio di legislatura, la nuova Legge sull'immigrazione ha un approccio pragmatico che da un lato punta ad una piena integrazione degli immigrati regolarmente arrivati e residenti sul territorio regionale e a un loro inserimento nel mondo del lavoro nei settori di maggiore difficoltà delle nostre imprese nel reperimento di lavoratori, dall'altro a contrastare l'arrivo di migranti irregolari dalla cosiddetta Rotta Balcanica, intervenendo a supporto delle istituzioni deputate al controllo confinario o finanziando quei Comuni che svolgono attività di controllo amministrativo sulla popolazione immigrata.”*

Dal lato delle proposte, il Presidente afferma:

*“A queste politiche dell'Amministrazione regionale andrà affiancato un sempre maggiore impegno nei confronti del Governo nazionale perché si realizzino tutte quelle misure necessarie affinché il flusso lungo la Rotta Balcanica diminuisca quanto più possibile di intensità e perché venga riconosciuta la particolare situazione di confine del Friuli-Venezia Giulia che, a differenza delle regioni del Sud Italia, rappresenta un confine interno dell'Unione europea e non esterno. Andrà inoltre ribadito il no all'accoglienza diffusa, ragionando, invece, su un centro Hot Spot dove l'immigrato irregolare e il richiedente asilo permangano senza possibilità di allontanamento per il tempo strettamente necessario per l'espletamento delle pratiche di identificazione da parte degli organi di polizia per poi essere trasferito al di fuori del territorio regionale. Questo centro Hot Spot non sarà un “di più” rispetto all'attuale sistema di accoglienza, ma dovrà esserne assolutamente alternativo.”*

Anche il candidato del centro-sinistra e del Movimento 5 Stelle, Massimo Morretuzzo, ha trattato estensivamente la questione proponendo di connettere le politiche regionali:

*“con la Programmazione Europea 2021-2027 in modo da qualificare indirizzi ed investimenti, indirizzandosi in particolare verso: [...] la gestione dei flussi migratori,*

*considerato che vanno approntati programmi di inclusione culturale, sociale e lavorativa anche per sostenere il nostro sempre più fragile sistema demografico, previdenziale e dei profili professionali in costante mutamento. [...] Vanno affrontati da subito con coraggio e lungimiranza i fenomeni strutturali (cambiamento climatico, regressione demografica, innovazione tecnologica e digitalizzazione, fuga di giovani, ri-globalizzazione e nuove catene del valore, immigrazione) in modo da anticipare e governare gli effetti che questi già ora si stanno registrando ed avviare un nuovo ciclo della riproduzione delle risorse (umane, territoriali, economiche)."*

E sono proprio questi bisogni che spingono Moretuzzo a proporre dei progetti pilota rivolti, tra gli altri, a rafforzare

*"la migrazione legale, l'inclusione sociale e lavorativa dei migranti poiché nell'agro-alimentare, meccanica e siderurgia, legno e mobile, edilizia e turismo, cioè i driver dell'economia, risentono della carenza di competenze specialistiche e di professionalità da impiegare nelle funzioni tradizionali."*

Moretuzzo più volte richiama l'immigrazione tra i fenomeni strutturali come una delle "sfide che derivano da un mondo che cambia [...] (cambiamento climatico, regressione demografica, migrazioni)". Ancora, in riferimento al lavoro, Moretuzzo sottolinea l'importanza e il valore aggiunto delle persone migranti:

*"Nella più generale dinamica legata allo sviluppo e alla formazione della società, un contributo importante è fornito dagli stranieri residenti in Friuli-Venezia Giulia, che sono progressivamente diminuiti raggiungendo la quota di 113.000 (9,5% sulla popolazione). Un elemento confortante è dato dagli oltre 54.000 occupati e circa 17.000 imprenditori stranieri, anche se la crescita è meno sostenuta rispetto al recente passato. Vi è la necessità di affrontare con serietà, apertura ed equità la questione delle migrazioni, a partire dall'accessibilità ai servizi che non può essere vincolata ad un numero elevato di anni di residenza in Regione, come applicato dalla Giunta Fedriga, e all'acquisizione della cittadinanza, avendo consapevolezza che all'intero sistema servono più persone per fare società, lavoro e impresa (Irpef, Pil) e concorrere alla sua messa in sicurezza dal punto fiscale e previdenziale."*

Infine, in chiusura, e trattando dei profili di equità, Moretuzzo promuove:

*"Una Regione giusta, dei diritti e delle pari opportunità attraverso la gestione dei processi migratori, in particolare l'inclusione sociale e lavorativa dei migranti (anche avvalendosi della risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021), dei "primi ingressi" e il ricongiungimento dei minori, la formazione di organismi per il rispetto dei diritti costituzionali (umani, uguaglianza, di genere). È essenziale ripensare profondamente ai modelli di accoglienza e la Regione pur non avendo competenza diretta e primaria, deve adoperarsi per tendere alla chiusura del CPR (Centro di permanenza per i rimpatri) e del CARA (Centro di accoglienza per richiedenti asilo) di Gradisca d'Isonzo e della Caserma Cavarzerani di Udine. È attorno all'accoglienza diffusa e all'insegnamento della lingua che germoglieranno i progetti di inclusione culturale, sociale e occupazionale. Una Regione che riconosca la migrazione legale*

*di manodopera, che la progetti e gestisca poiché fonte di prosperità, innovazione e progresso. L'istituzione regionale deve essere impegnata a rispettare, tutelare e realizzare i diritti umani di tutti i migranti, a prescindere dal loro status migratorio, promuovendo al contempo la sicurezza delle comunità. Si pensi a percorsi di formazione e istruzione per minori stranieri non accompagnati che favoriscano l'integrazione sociale nonché alle informazioni riguardo i diritti per le donne migranti. Una Regione giusta, dei diritti e delle pari opportunità, che persegua l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi degli stranieri nel territorio regionale, con particolare riguardo alle abitazioni e all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti della persona umana. È fondamentale concorrere ad ostacolare il modello commerciale criminale dei trafficanti di esseri umani, a garantire che i lavoratori di paesi terzi siano trattati in conformità dei diritti fondamentali, migliorare l'accesso a condizioni di lavoro dignitose e promuovere l'integrazione a condizioni di parità tra uomini e donne."*

Anche il candidato Alessandro Maran del Terzo polo presenta la questione migrazioni come legata ai cambiamenti strutturali, soprattutto demografici, che la Regione deve affrontare:

*"Non possiamo non partire da due fattori fondamentali e determinanti dei prossimi decenni, lungo i quali si sviluppa la nostra proposta programmatica: 1) L'età media molto alta e la percentuale importante di anziani; 2) Il marcato declino demografico e relativo declino delle nascite. Questi fattori parlano chiaramente di una situazione che rappresenta una tempesta perfetta per una regione che vede comunque un tenore di vita mediamente più alto di molte altre regioni del nostro paese, una prospettiva di vita più lunga, una ricchezza pro-capite e complessiva di alto livello e una qualità della vita sempre nei primi posti delle classifiche, una biodiversità invidiabile e una condizione del mercato del lavoro tutto sommato in salute. Perché? Perché tutto ciò nei prossimi decenni rischia di erodersi, a causa di un macigno sempre più grosso ma che non percepiamo nell'immediato, ovvero l'eccessiva sproporzionalità tra pensionati e occupati [...]. Il saldo della popolazione, nonostante il buon trend di attrattività di persone arrivate nella nostra regione in questi ultimi 10 anni, a fronte del saldo naturale tra morti e nascite non permette di segnare comunque un saldo positivo rispetto alla crescita di popolazione. Come invertire la rotta? Dal nostro punto di vista la ricetta è semplice: ridurre le partenze dal nostro FVG e aumentare esponenzialmente gli arrivi, l'attrattività, dall'alto della possibilità che abbiamo di accogliere un maggior numero di popolazione e in maniera perfettamente sostenibile, tale da incrementare la dinamicità della nostra società."*

La *issue* immigrazione è quindi presente nei programmi di sei candidati su otto. Tuttavia, diversamente dal passato, quando i candidati del centro-destra inquadravano il tema immigrazione sotto il cappello "legalità e sicurezza", mentre i candidati del centro-sinistra e del Movimento 5 stelle preferivano inserirlo negli ambiti "diritti/sociale", il tema non è stato richiamato da un punto di vista securitario dal programma di alcun candidato, con la parziale eccezione di Massimiliano Fedriga in Friuli-Venezia Giulia. Piuttosto, il tema è stato inserito all'interno delle aree welfare, formazione e lavoro, mostrando, almeno superfi-

cialmente, un tentativo di valorizzazione dell'immigrazione (anche dal punto di vista dei bisogni demografici del nostro Paese) con un inquadramento volto non solo a rilevarne i problemi.

Rispetto alle elezioni regionali del 2018, la Lombardia si inserisce in un contesto di continuità politica di lungo corso, con il centro-destra stabilmente al governo della Regione, mentre il Lazio rappresenta un caso di alternanza. Così come aveva fatto nel 2018, Fontana continua a non interessarsi esplicitamente della questione migranti nel suo programma elettorale (nel 2018 aveva dedicato solo un piccolo spazio al tema nel paragrafo intitolato "Stop all'immigrazione irregolare" dichiarando che l'immigrazione clandestina rappresenta un problema concreto per la sicurezza dei cittadini che va combattuto con rimpatri immediati). Al contrario, allora come ora, è il candidato del centro-sinistra a dedicare maggiore spazio alla *issue*: se Majorino vede l'immigrazione come una delle sfide che la Lombardia deve affrontare con una prospettiva inclusiva, Gori, cinque anni prima aveva proposto il modello di una "società plurale". Così come in Lombardia, anche in Lazio i candidati del centro-destra (Parisi nel 2018 e Rocca nel 2023) non trattano (o trattano solo marginalmente) la questione migrazioni, mentre i candidati del centro-sinistra (Zingaretti nel 2018 e D'Amato nel 2023) mantengono stabilmente una posizione orientata ad una politica di tolleranza, accoglienza, inclusione e integrazione. In altri termini, continuità nella discontinuità.

### 3. Il dibattito politico nazionale: il fiume carsico e l'araba fenice

Nonostante la (o forse proprio a causa della) vittoria schiacciante del centro-destra alle elezioni politiche del settembre 2022, i programmi dei candidati alle elezioni regionali, soprattutto quelli di Lombardia e Lazio, non hanno accordato particolare centralità alla *issue* immigrazione. Al contrario, e rispetto ad altre tornate elettorali dello stesso tipo (cfr. Pasini e Regalia, 2021), la questione non è stata al centro del dibattito politico. È probabile che, dopo la vittoria del centro-destra, quantomeno i candidati dei partiti al governo, abbiano preferito dare l'impressione di una "normalizzazione" di una questione che era sempre stata estremamente politicizzata e utilizzata come cavallo di battaglia dai medesimi partiti quando si trovavano all'opposizione. Tuttavia, se al momento delle elezioni in Lombardia e Lazio la situazione a livello nazionale permetteva ai partiti di passare la *issue* sotto silenzio, la *tragedia di Cutro*, avvenuta nella notte tra il 25 e il 26 febbraio 2023, ha fatto riemergere, come un fiume carsico, la questione migrazioni e ciò potrebbe almeno in parte spiegare la maggiore rilevanza che la *issue* assume nelle successive elezioni in Friuli-Venezia Giulia.

A livello nazionale il tema torna quindi in primo piano (al punto da decretare lo stato di emergenza all'inizio di aprile, scelta contestata dagli amministratori locali di centro-sinistra), e sancisce una prima incrinatura all'interno della maggioranza di governo. Da un lato, Salvini, svincolato in quanto ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, tenta di ri-politicizzare il tema inquadrandolo in

maniera securitaria (anche dal punto di vista internazionale, quando afferma che “l’Italia è sotto attacco”), dall’altro la Presidente del Consiglio Meloni, anche a causa del suo ruolo istituzionale, prova a spingere sulle istituzioni europee e ottiene l’appoggio della Presidente von der Leyen che sembra ascoltare le richieste del governo sugli investimenti e a proposito di un patto continentale per le migrazioni e l’asilo. Dopo la tragedia, infatti, il Consiglio dei Ministri tenutosi a Cutro ha, da un lato, aumentato le pene per gli scafisti e sancito una nuova stretta sulla protezione speciale (fino alla sua cancellazione a metà aprile), dall’altro, rafforzato i canali di immigrazione regolare con un nuovo decreto flussi triennale. La divisione all’interno del governo, con la Lega che compete per attribuirsi la *issue* in chiave securitaria, è chiara nell’immagine che vede, negli stessi giorni, Salvini a Pontida con Marine Le Pen e Meloni a Lampedusa con Ursula von der Leyen, dove la Presidente del Consiglio parla della “centralità” conquistata dalle istanze italiane sui migranti grazie al suo governo (le conclusioni del Consiglio europeo di fine marzo riportano: “La migrazione è una sfida europea che richiede una risposta europea”). Dall’opposizione, Giuseppe Conte si limita a sottolineare l’incompetenza del governo, mentre Elly Schlein parla di “poche righe” riservate a quelle richieste, sostenendo che la vera svolta potrebbe trovarsi solo nel superamento del regolamento di Dublino, che impone l’accoglienza ai soli Paesi di primo sbarco, e nello sbloccare i movimenti secondari dei migranti verso altre destinazioni, obiettivo che però Meloni si pone per dopo le elezioni europee, dove spera di acquisire ulteriore centralità a scapito dei socialisti. In questo scenario si inserisce il Nuovo Patto su migrazione e asilo, siglato dai 27 Paesi all’inizio di giugno (con i voti contrari di Polonia e Ungheria e l’astensione di Bulgaria, Lituania, Malta e Slovacchia), che introduce la procedura accelerata per esaminare le domande di asilo dei migranti che hanno minori chance di ottenere lo status di rifugiato e la possibilità di rimpatriare i migranti la cui richiesta è stata respinta anche in quei Paesi “sicuri” attraverso i quali sono transitati a patto che siano preventivamente stati stipulati accordi bilaterali con i Paesi terzi. Il Consiglio ha portato avanti una proposta sull’immigrazione che prevede la solidarietà europea, i ricollocamenti e un fondo di 12 miliardi per la gestione dei migranti e la cosiddetta difesa dei confini. Polonia e Ungheria, i cui governi sono i tradizionali alleati di Fratelli d’Italia in Europa, hanno poi chiesto che sull’immigrazione si torni a votare all’unanimità e non a maggioranza e si sono opposte alla solidarietà obbligatoria prevista dall’accordo, ma il Consiglio non ha accolto la loro richiesta. L’intesa è stata percepita come una vittoria dal governo italiano poiché ruota intorno alla “dimensione esterna” dei flussi migratori, su cui insiste il governo di Giorgia Meloni (linea ben presente anche nel primo discorso della Presidente all’Assemblea dell’ONU). “L’UE – si legge nelle conclusioni – rimane impegnata a spezzare il modello di business delle reti di trafficanti”. Ma per questo è cruciale la cooperazione con i Paesi limitrofi come la Tunisia, con cui a metà luglio è stato firmato un memorandum di intesa (il primo esempio del “modello Italia” nella gestione dei migranti). Modello che è stato molto criticato dagli operatori umanitari e delle ONG come una “finanziarizzazione” delle migrazioni (soldi – a Paesi di dubbia democraticità – in cambio del pattugliamento dei confini), ma su cui anche le

opposizioni interne (in primis PD e M5S) sono state silenti. Le diverse posizioni sul tema migrazioni potrebbero però segnare lo scenario delle prossime europee con un corto circuito tra gli alleati sovranisti. Cortocircuito che alla fine dell'estate si è mostrato ancora più chiaramente anche all'interno dello stesso centro-destra, i cui i sindaci chiedevano maggiore durezza nella gestione delle migrazioni, quasi a richiamare le promesse di "blocco navale" che la Presidente, una volta al potere, non ha potuto mantenere.

Allo stesso tempo, all'inizio di settembre 2023, anche la solidarietà europea di Francia e Germania ha cominciato a scricchiolare, con la Germania che ha sospeso il meccanismo di ammissione volontaria dei richiedenti asilo provenienti dall'Italia a causa della forte pressione migratoria verso il proprio territorio e la Francia che ha blindato il confine tra Mentone e Ventimiglia (per quanto, almeno a parole, abbia richiamato alla solidarietà europea in materia di migrazioni) a causa del mancato rispetto, da parte dell'Italia, dell'impegno a riassorbire a sua volta i "movimenti secondari", cioè quelli di migranti approdati sulle nostre coste per poi spostarsi altrove all'interno dell'UE. Questo stop ha messo in discussione anche il patto raggiunto a giugno su migrazione e asilo facendo correre all'Italia il rischio di essere nuovamente abbandonata a sé stessa proprio nel momento di maggior picco degli sbarchi. La posizione del governo è chiara: la soluzione non può consistere esclusivamente nei ricollocamenti o in una diversa gestione una volta che i migranti si trovano sul suolo europeo, ma nell'impedire le partenze incontrollate. E un parziale riconoscimento di questa posizione deriva dalle dichiarazioni di von der Leyen a Lampedusa a metà settembre: "Chi entra in Europa lo decidiamo noi" (uno slogan molto simile a quelli meloniani), oltre che dall'annuncio di una svolta sia politica sia fattuale, sotto forma di un "Piano in 10 punti per Lampedusa", una formula che vuole esprimere l'intenzione di non lasciare (più) sola l'Italia, attraverso:

1. *Sostegno concreto all'Italia* tramite l'Agenzia europea per l'asilo e Frontex, che potranno contribuire a gestire l'elevato numero di migranti aiutando, per esempio, a registrare gli arrivi e a rilevare le impronte digitali.
2. *Più trasferimenti in altri Paesi UE* tramite il "Meccanismo volontario di solidarietà", previsto dal Regolamento di Dublino, in base al quale, nelle situazioni di emergenza, si attivano i partner europei (esattamente la prassi interrotta nel novembre 2023 dalla Germania e dalla Francia), ma che impegna il Paese di primo approdo a riaccogliere i migranti secondari (e il governo Meloni, nel nuovo Patto europeo discusso a giugno, ha accettato addirittura di raddoppiare – da un anno a due – il lasso di tempo in cui è tenuto a farlo).
3. *Rimpatri più facili* utilizzando Frontex per garantire il rapido rimpatrio di chi non ha il diritto all'asilo.
4. *Più sforzi contro i trafficanti di esseri umani.*
5. *Più sorveglianza navale e aerea* attraverso Frontex.
6. *Distruzione dei barchini.*
7. *Accelerare le procedure* per le richieste di asilo.
8. *Rafforzare i percorsi legali* con flussi regolarizzati e corridoi umanitari.

9. *Più cooperazione con l'ONU* per intensificare la cooperazione sui rimpatri volontari.
10. *Attuazione dell'accordo con la Tunisia* accelerando l'erogazione di fondi al Paese.

Tutto ciò fa sembrare assodato un allineamento europeo pressoché totale alle richieste italiane, ma, paradossalmente, rappresenta l'ammissione che ogni passo avanti in tema di contrasto all'immigrazione clandestina richiede più Europa, ovvero il riconoscimento di una sovranità europea imprescindibile per affrontare i grandi problemi, che contrasta però con i cardini del pensiero sovranista, un'Europa di nazioni sovrane che vogliono fare da sole, limitandosi a una cooperazione funzionale.

Agli impegni annunciati dall'UE si aggiungono le misure stabilite dal Consiglio dei ministri a metà settembre: il raddoppio (da 10 a uno per regione) dei CPR (Centri di permanenza per i rimpatri; l'utilizzo di caserme e altre strutture dismesse da trasformare in centri di trattenimento dei migranti irregolari per coloro per i quali l'autorità di polizia ha emesso provvedimenti di respingimento o espulsione, in attesa della convalida del giudice e dell'ok del Paese in cui rimpatriarli; i rimpatri accelerati verso i Paesi considerati "sicuri" (non solo quello di origine, ma anche di transito).

Il tema rimane quindi centrale, con i numeri degli sbarchi durante il 2023 talmente elevati da suscitare sempre maggiori preoccupazioni nel governo che, in campagna elettorale, aveva promesso di risolverlo in maniera definitiva, anche tramite accordi con i Paesi di partenza come Tunisia e Libia, ma che si rivela estremamente complesso e carico di difficoltà politiche e istituzionali. Solo le guerre in Ucraina e Medio Oriente riescono a spostare il focus del dibattito pubblico.

Inoltre, oltre alle divisioni interne, è evidente che la questione migratoria sia ancora, come un'araba fenice che rinasce dalle proprie ceneri, una *issue* fortemente multilivello: dalle proteste e dalle difficoltà degli enti locali e regionali (Comuni e Regioni del Sud chiamati in primis a gestire l'impatto degli sbarchi), alla difficile gestione nazionale, alla richiesta di coinvolgimento del livello europeo, alla necessità di accordi internazionali. Il livello europeo sarà dominante nel corso del 2024, quando la *issue* immigrazione tornerà ad essere centrale ai fini della competizione elettorale contrapponendo ancora una volta sovranisti e globalisti, europeisti e antieuropeisti, sostenitori delle società aperte e sostenitori delle società chiuse. Il livello intercontinentale, invece, è ben documentato dal piano Mattei per l'Africa che è una bussola per la politica estera del governo Meloni "per l'interesse nazionale italiano, per l'interesse europeo, per la stabilità di un continente sul quale forse negli ultimi anni non abbiamo fatto abbastanza e che oggi vede l'ingresso di attori diversi. E io credo che nell'opera di stabilizzazione e di sviluppo dell'Africa un ruolo forte dell'Italia e dell'Europa sia opportuno" (Meloni, 14 aprile 2023). Il progetto, che Meloni ha condiviso con Macron, dovrebbe impegnare tutti e 27 gli Stati membri a favore dei Paesi dell'Africa mediterranea e subsahariana con l'obiettivo di ridurre drasticamente nel medio periodo l'immigrazione illegale e offrire formazione professionale dedicata a centinaia di migliaia di migranti

che hanno voglia di venire a lavorare legalmente in Europa. E, nel frattempo, smantellare le reti dei trafficanti di uomini.

#### 4. Considerazioni conclusive: una politica labirintica tra *stop and go*

Mentre si redige questo capitolo, arriva la notizia dell'accordo siglato tra il governo italiano e quello albanese per la costruzione di due centri di permanenza per i rimpatri in territorio albanese sotto la giurisdizione italiana. Una volta intercettati dalle navi italiane (non di ONG), i migranti (ma non i minori, le donne in gravidanza e i soggetti vulnerabili) saranno condotti nel porto di Shëngjin. Una volta sbarcati, identificati e sottoposti a screening, saranno portati in due strutture nella vicina Gjadër. I due centri dovranno essere operativi entro la primavera del 2024, potranno ospitare in tutto 3mila persone a spese e sotto la responsabilità italiane. L'opposizione ha usato toni forti per contrastare l'accordo ("Nel migliore dei casi un pasticcio, nel peggiore una violazione di diritti", Provenzano, PD; "Una vera deportazione", Bonelli, Verdi; "Una Guantanamo italiana", Magi, +Europa). Sarà però interessante vedere come reagirà l'Unione europea. Al momento, la Commissione preferisce non esprimersi richiamando solo al rispetto dei diritti umani e delle norme europee. Nel frattempo, il cancelliere tedesco, il socialdemocratico Olaf Scholz, a sorpresa, annuncia: "È necessario ridurre l'immigrazione irregolare. Per questo ci sarà una stretta collaborazione con i Paesi al di fuori dell'UE, come è il caso della Turchia. Ma potrebbero essercene altri in arrivo. [...] Non ci sono cose che non possono essere prese in considerazione. Bisogna agire in modo molto pragmatico e efficiente". E sull'accordo Meloni-Rama osserva: "Va tenuto presente che, a nostro avviso, l'Albania diventerà presto membro dell'Unione europea. Stiamo quindi parlando di come risolvere insieme sfide e problemi nella famiglia europea".

L'accordo è importante perché si inserisce nella strategia del governo Meloni che, messa da parte la speranza di superamento delle regole di Dublino, punta a fermare le partenze (vedasi accordo sulla Tunisia) e a velocizzare i rimpatri. In questo quadro si inserisce l'apertura dei due centri in Albania. Inutile ricordare che l'immigrazione è tra le priorità programmatiche del centro-destra, nonché terreno di competizione all'interno della maggioranza, con Salvini che tenta di affermare il suo primato nel fermare i migranti da quando era ministro degli Interni.

È interessante riassumere le dinamiche di interazione tra i diversi attori istituzionali e all'interno del sistema partitico in una logica multilivello. Ne emerge una *policy*, quella migratoria, estremamente complessa, "densa" per la partecipazione attiva degli attori (dal livello nazionale al livello regionale e locale, fino a quello sovranazionale), molto tattica e a geometria variabile nelle alleanze, dove la dicotomia consenso-conflitto tra gli stessi attori non rispecchia necessariamente la dinamica competitiva tra maggioranza e opposizione.

Tabella 4. Livelli istituzionali e dinamiche interattive tra i diversi attori

	Consenso	Neutralità	Competizione e conflitto
<b>Scala europea</b>	Meloni-von der Leyen (accordo di Lampedusa)		Italia-Polonia e Ungheria (sul piano per migrazioni e asilo)
	Meloni-Scholz (accordo Italia Albania)		Italia-Germania e Francia (sul meccanismo volontario di solidarietà)
<b>Scala nazionale</b>			Meloni-Salvini
			Governo-Opposizioni
<b>Scala regionale</b>		Governo-Regioni	
<b>Scala locale</b>			Governo-Sindaci

In tale quadro composito, ci chiediamo se le strategie, le tattiche e le condotte degli interpreti da noi analizzati saranno le stesse in vista delle elezioni europee del 2024.

## Riferimenti bibliografici e programmi elettorali

**Bianchi D.** (2023), *Un'aria nuova*, disponibile in: <https://www.lazio5stelle.it/2023/01/17/il-nostro-programma-per-la-regione-lazio-in-10-punti/>, ultimo accesso: 10 febbraio 2023.

**D'Amato A.** (2023), *Per un futuro semplice*, disponibile in: <https://www.listacivicadamatato.it/il-nostro-programma/>, ultimo accesso: 2 novembre 2023.

**Fedriga M.** (2023), *FVG è Futuro*, disponibile in: [https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/Elezioni2023/elezioniregionali2023/doc\\_reg\\_2023\\_f/index.html](https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/Elezioni2023/elezioniregionali2023/doc_reg_2023_f/index.html), ultimo accesso: 3 novembre 2023.

**Fontana A.** (2023), *Lombardia, L'orgoglio di fare*, disponibile in: <https://static.legaonline.it/files/Programma+Fontana+2023.pdf>, ultimo accesso: 2 novembre 2023.

**Majorino P.** (2023), *Majorino presidente*, disponibile in: <https://www.pierfrancescomajorino.eu/>, ultimo accesso: a 10 febbraio 2023.

**Maran A.** (2023), *Programma lista "Azione-Italia Viva-Più Europa-Renew Europe"*, disponibile in: [https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/Elezioni2023/elezioniregionali2023/doc\\_reg\\_2023\\_f/index.html](https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/Elezioni2023/elezioniregionali2023/doc_reg_2023_f/index.html), ultimo accesso: 3 novembre 2023.

**Moratti L.** (2023), *Programma di governo della Lombardia, elezioni regionali 2023*, disponibile in: <https://letiziamorattipresidente.it/>, ultimo accesso: 2 novembre 2023.

**Moretuzzo M.** (2023), *Programma elettorale del candidato presidente Massimo Moretuzzo*, disponibile in: [https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/Elezioni2023/elezioniregionali2023/doc\\_reg\\_2023\\_f/index.html](https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/Elezioni2023/elezioniregionali2023/doc_reg_2023_f/index.html), ultimo accesso: 3 novembre 2023.

**Pasini N. e Regalia M.** (2021), “La politics dell’immigrazione nel 2020: regolarizzazione ed elezioni regionali”, in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano, pp. 231-249.

**Ricca F.** (2023), *Direzione Futuro, elezioni regionali Lazio*, disponibile in: <https://rocca-presidente.com/>, ultimo accesso: novembre 2023.

**Standard Eurobarometer 97** (2022), *Public opinion in the European Union*, disponibile in: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>, ultimo accesso: 22 settembre 2022.

**Standard Eurobarometer 99** (2023), *Public opinion in the European Union*, disponibile in: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>, ultimo accesso: 26 ottobre 2023.

A stylized map of the Balkans region. Serbia is highlighted in yellow and labeled 'SERBIA' in large, bold, yellow letters. Its capital, 'Belgrade', is marked with a black star and labeled in black. Kosovo is highlighted in a light yellow-green and labeled 'KOSOVO' in large, bold, yellow-green letters. Its capital, 'Pristina', is marked with a black star and labeled in black. Other countries like 'MONTENEGRO' and 'NORTH MACEDONIA' are partially visible in blue and orange respectively. The map is overlaid with a grid of white lines.

**Belgrade**

**SERBIA**

**Pristina**

**KOSOVO**

1. La sovranità *sui generis* del Kosovo

---

2. Gli ostacoli alla normalizzazione dei rapporti fra Kosovo e Serbia

---

3. Il Kosovo "Stato multietnico": qualifica o limitazione?

---

4. Conclusioni: normalizzazione delle relazioni con la Serbia  
o "normalizzazione" del sistema politico kosovaro?

# 10.

## La “natura” multi-etnica del Kosovo e le recenti tensioni con la Serbia

*Antonio Zotti*

Una delle conseguenze secondarie dello scoppio delle guerre jugoslave negli anni Novanta del XX secolo fu la rinnovata familiarità, in Occidente e in particolare in Europa, con la nozione di etnia. In maniera largamente impreveduta, élite politiche e opinioni pubbliche si trovarono a confrontarsi con dispute motivate da rivendicazioni di appartenenze ataviche apparentemente fuori dal tempo, date le prospettive di pace cosmopolitica alimentate in quegli anni dalla fine della Guerra fredda e dalle manifestazioni sempre più evidenti dei fenomeni della globalizzazione. Le violenze perpetrate nei Balcani furono una drammatica manifestazione di come invece la (auto)identificazione sulla base della percezione di distintivi attributi condivisi – ad esempio l'appartenenza nazionale, la discendenza da antenati primigeni, la lingua, la storia, la religione, le tradizioni – rimaneva per molti raggruppamenti umani un potente fattore di coesione interna e di differenziazione rispetto ad altre comunità. Quando le componenti federate dell'Unione sovietica e della Jugoslavia cominciarono a perseguire la propria autodeterminazione nazionale a seguito del crollo dei rispettivi regimi socialisti, ciò avvenne in gran parte sulla base di un criterio di appartenenza basato sulla discendenza e sull'ereditarietà, spesso articolata in termini di “comunanza di sangue” (nazionalismo etnico, o etnonazionalismo), piuttosto che sull'adesione a determinati principi, solitamente di matrice liberaldemocratica,

e sull'identificazione con e partecipazione alle istituzioni politiche (nazionalismo civico). D'altro canto, il carattere problematico del concetto di etnia da un punto di vista sia pratico sia analitico diede impulso a dibattiti pubblici e a nuove riflessioni specialistiche sul tema, con posizioni individuabili lungo un continuum compreso fra visioni "primordialiste" – secondo cui le etnie si basano su caratteristiche organiche e/o performative oggettive risalenti a un passato remoto – da un lato, e concezioni dei gruppi etnici quali costrutti sociali, (ri)prodotti più o meno inconsapevolmente attraverso l'assegnazione di identità collettive e individuali per mezzo di regole sociali dall'altro. Dunque, l'etnia può essere intesa come un forte legame sociale che i membri del gruppo percepiscono come oggettivamente dato, o in alternativa una strategia politica finalizzata al perseguimento di specifici interessi. Ancora, l'etnia può essere vista come la risultante di processi storici, spesso recenti, presentati come ancestrali, oppure come una categoria ontologica definita dagli attori sociali. Quale che sia mai stato il grado di consapevolezza critica indotto dai dibattiti su questi significati alternativi e sulle manifestazioni del fenomeno nella cerchia dei decisori politici e nelle opinioni pubbliche occidentali, la sequela di conflitti fra quelle che erano state le componenti politiche ed etniche della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia – la guerra in Croazia e in Bosnia ed Erzegovina fra il 1991 e il 1995, la guerra del Kosovo fra il 1998 e il 1999 e il conflitto nella Repubblica di Macedonia nel 2001 – rinsaldò il luogo comune dei Balcani ricettacolo di ancestrali e insopprimibili odi etnici. Il luogo comune divenne anzi che la regione fosse caratterizzata e definita proprio dalla salienza delle questioni etniche, che diventavano così l'immancabile causa ultima di qualsiasi fenomeno sociale. In questo senso, gli atteggiamenti di reciproca ostilità assunti nell'estate del 2022 dai governi del Kosovo e della Serbia possono apparire come la manifestazione di un destino conflittuale intrinseco alla regione: è la stessa storia di odio viscerale che si ripete per l'ennesima volta. Al fine di affrontare in maniera critica questa nozione di instabilità "congenita" (termine quanto mai adatto, in base al luogo comune), quanto segue non (con)testa la coerenza del concetto di identità etnica (ma nemmeno aderisce alle narrative "sostantiviste" degli attori coinvolti), né valuta la sua accettabilità rispetto a un criterio etico (ovvero se sia giusto o meno), ma cerca piuttosto di valutare la salienza effettiva della natura multietnica del Kosovo nelle questioni di politica internazionale – specie il rapporto con la Serbia, ma anche con la comunità internazionale – e interna che il Paese ha affrontato negli ultimi anni.

## 1. La sovranità *sui generis* del Kosovo

Parlare di deterioramento dei rapporti fra Kosovo e Serbia potrebbe sembrare pleonastico dato che il governo di Belgrado tuttora non riconosce la sovranità di quella che è ancora ufficialmente ritenuta una propria provincia, seppur dotata di "significativa autonomia", come esplicitamente indicato nel preambolo della costituzione serba del 2006. In effetti, la normalizzazione dei rapporti con la

Serbia è stata uno degli obiettivi principali perseguiti (e solo parzialmente raggiunti) dall'ONU – insieme, non a caso, alla tutela dei diritti delle minoranze etniche, come vedremo fra poco – fin da quando essa assunse nel 1999 l'amministrazione del Kosovo. La questione, com'è noto, era originata dall'aumento delle tensioni interetniche in quella che era allora una provincia autonoma all'interno della unità federale serba, a sua volta compresa nella Repubblica federale (socialista e post-socialista) di Jugoslavia. Proprio la riduzione della tradizionale autonomia di cui il Kosovo (insieme con la Voivodina) aveva tradizionalmente goduto, con la conseguente riduzione degli spazi di espressione della cultura etnica albanese, costituirono fin dagli anni Ottanta la piattaforma politica che aveva alimentato l'ascesa politica di Slobodan Milošević fino alla conquista della carica di presidente della repubblica federale. L'applicazione dei piani di restrizione dell'autonomia provinciale portò alla formazione di movimenti di resistenza non-violenta e disobbedienza civile quali quello guidato da Ibrahim Rugova, nonché alla creazione di strutture mediche, fiscali e scolastiche parallele, all'interno di un progetto sempre più orientato non solo alla difesa della propria autonomia, bensì alla conquista d'indipendenza nazionale, culminato nel luglio 1990 con la proclamazione della Repubblica di Kosova. Tuttavia, il mancato riconoscimento internazionale di quest'ultima (con l'unica eccezione del governo albanese), combinato con la frustrazione della popolazione di etnia albanese per le perduranti misure oppressive messe in atto dalle autorità jugoslave, compreso l'invio nella regione di massicci contingenti di forze di polizia e militari, creò le condizioni per il sopravvento nella vita politica kosovara dell'Esercito di liberazione del Kosovo (UCK), organizzazione paramilitare kosovaro-albanese, poi definita gruppo terrorista dall'ONU, che prospettava una possibile unificazione del Kosovo a quella che sarebbe diventata la “Grande Albania”. Le azioni violente dell'UCK fornirono ulteriori incentivi e giustificazioni all'invio di forze militari e di polizia jugoslave da parte del governo guidato da Milošević. L'aggravarsi degli scontri fra indipendentisti e autorità centrale, la mancata soluzione per via diplomatica del problema albanese all'interno degli accordi di Dayton che segnarono la fine, nel 1995, della guerra in Bosnia, e il ripetuto fallimento dei cessate il fuoco mediati dalla comunità internazionale avrebbero infine portato agli accordi di Rambouillet, che, prevedendo il coinvolgimento di forze di pace NATO, avrebbero aperto la strada alla controversa (e più lunga e impegnativa del previsto) campagna di bombardamento dell'Alleanza. L'intervento militare NATO veniva giustificato, da un punto di vista legale, in quanto applicazione della dottrina della “responsabilità di proteggere”, finalizzata a prevenire genocidi, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità da parte di autorità di governo che mancano al loro dovere fondamentale di proteggere la propria popolazione. Nel 2005 l'Assemblea Generale dell'ONU avrebbe riconosciuto e sostenuto all'unanimità la dottrina, individuando in essa una norma internazionale unanime e ben consolidata negli ultimi decenni (e quindi parte dello *ius cogens*) corrispondente a una diffusa ridefinizione del concetto e della pratica di sovranità. Al tempo della guerra in Kosovo, tuttavia, la dottrina era ancora ai suoi albori, la posizione “attivista” della NATO si scontrava con quella “conservatrice” del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, derivante dalla refrattarietà di

membri quali Russia e Cina ad abbracciare interpretazioni così revisioniste dei tradizionali principi fondativi dell'ordine internazionale vigente e dello stesso moderno sistema degli Stati. La divergenza all'interno dei due organi dell'ONU fu in qualche misura ricomposta con il lancio della Missione di Amministrazione ad interim delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK), istituita come "presenza civile internazionale" ai sensi della risoluzione 1244 adottata dal Consiglio di Sicurezza il 10 giugno 1999. La missione fu la principale autorità governativa della neo-istituita entità territoriale fino al 2008, e segnò l'inizio del coinvolgimento diretto dell'ONU e di diversi attori internazionali non solo nell'opera di stabilizzazione regionale, ma anche nel governo dell'entità politica in via di formazione. L'amministrazione territoriale dell'UNMIK prevedeva la partecipazione dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) nell'opera di creazione di nuove istituzioni e dell'Unione europea per lo sviluppo economico. Sia gli accordi di Rambouillet – la proposta di conciliazione fra la Repubblica federale di Jugoslavia e una delegazione rappresentante la popolazione a maggioranza etnica albanese del Kosovo stilata e presentata dalla NATO all'inizio del 1999 – sia la risoluzione 1244 prevedevano in realtà che il Kosovo rimanesse una provincia, pur dotata di ampia autonomia, all'interno della federazione jugoslava. La comunità internazionale, tuttavia, fu indotta a modificare i propri intenti iniziali a seguito del precipitare degli eventi, con l'incrudimento delle discriminazioni etniche da parte dell'amministrazione centrale jugoslava, l'emergere di posizioni massimaliste e le rivendicazioni d'indipendenza da parte kosovara. Il rifiuto della firma dell'accordo da parte della Jugoslavia e la campagna di bombardamenti contro quest'ultima messa in atto dalla NATO al fine di proteggere la popolazione dalle massicce violazioni di diritti umani di cui il governo di Belgrado fu ritenuto colpevole resero di fatto impraticabile l'opzione dell'autonomia kosovara all'interno della federazione. Ad ogni modo, quello che poi divenne di fatto il processo di creazione dello Stato del Kosovo, che si concluse formalmente con la Dichiarazione di indipendenza adottata dal Parlamento del Kosovo il 17 febbraio 2008, fu improntato all'adempimento di una serie di doveri stabiliti dall'ONU, in vista dei cosiddetti colloqui sullo status finale con la Serbia. Quest'ultima era nel frattempo succeduta alla federazione residua con il Montenegro (in varia forma dal 1992) a seguito dell'indipendenza ottenuta nel 2006, peraltro con un processo assolutamente pacifico che rendeva da un certo punto di vista ancor più notevole la pervicace opposizione serba all'emancipazione del Kosovo. La redazione della costituzione del nuovo Stato unitario fu peraltro l'occasione per formalizzare l'intento di completa incorporazione del Kosovo nel territorio nazionale – situazione che non si era mai data nelle precedenti configurazioni politiche del Paese.

Fra le reazioni iniziali del governo serbo alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo vi fu – oltre all'incriminazione dei capi politici kosovari con l'accusa di alto tradimento – il richiamo degli ambasciatori in missione presso Paesi che avevano riconosciuto il Kosovo, incaricando diplomatici di rango inferiore dei contatti necessari con questi ultimi. Successivamente, la Serbia e i Paesi favorevoli alla sua posizione, in particolare la Federazione russa, ingaggiarono

un'efficace opera di contenimento del riconoscimento internazionale dell'indipendenza del Kosovo. Quest'ultimo è oggi ufficialmente riconosciuto da 119 Paesi, poco più della metà di quelli esistenti, diversi dei quali esprimono peraltro tale posizione con ambiguità e contestazioni che indeboliscono ulteriormente la sovranità internazionale del Paese. È tuttavia significativo che l'opposizione alla dichiarazione d'indipendenza kosovara non sia stata esercitata solo attraverso gli strumenti classici della diplomazia bilaterale, ma abbia avuto anche una marcata dimensione multilaterale, in linea con tutto il processo di creazione della statualità kosovara, la quale funge in un certo senso da paradigma dei mutamenti strutturali, nonché dei tentativi (più o meno fallimentari) di trasformazione attiva dell'ordine internazionale sulla base di principi in qualche misura alternativi rispetto a quello convenzionale della non-ingerenza. Non a caso, la dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo del 2008 fu rigettata e dichiarata illegale da parte della Federazione russa all'interno del Consiglio di Sicurezza dell'ONU non solo per gli storici legami politici di questa con la Serbia, ma anche in difesa di un'interpretazione tradizionale della sovranità statale e della legittimità delle azioni di politica internazionale che ne conseguono. Nonostante la Repubblica popolare cinese si esprimesse in termini meno netti, invitando le parti alla continuazione dei negoziati, anch'essa manifestò un atteggiamento “reazionario” rispetto ai tentativi di riforma dei principi e delle pratiche dell'ordine internazionale, a tutto beneficio delle rivendicazioni serbe. D'altro canto, il sostegno ottenuto dalla Serbia all'interno dall'Assemblea generale rispetto alla propria richiesta di un parere ufficiale sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo da parte della Corte Internazionale di Giustizia vide quest'ultima escludere la violazione del diritto internazionale (poiché non esistono norme che vietino tali dichiarazioni).

Le contraddizioni emerse all'interno dell'Unione europea rispetto alla questione kosovara offrirono alla Serbia ulteriori opportunità di contrasto alla stabilizzazione dello status della propria provincia secessionista. A partire dal 2008 l'Unione aveva aumentato decisamente il proprio coinvolgimento nella questione con il lancio della European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX), finalizzata ad aiutare determinate istituzioni kosovare responsabili dell'applicazione del principio dello stato di diritto a raggiungere più alti livelli di efficacia, sostenibilità, multiethnicità e responsabilità, libertà da interferenze politiche e coerenza con gli standard internazionali sui diritti umani e le *best practices* europee. La missione, basata anch'essa sulla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza, rispondeva da un lato alla difficoltà di riconfigurare la missione UNMIK data l'opposizione di Russia e Serbia; al fine di aggirare questo ostacolo, su iniziativa del Segretario generale dell'ONU, il Consiglio di Sicurezza affidava alla missione EULEX – il cui attuale mandato scade nel 2025 – i compiti di polizia, giustizia e dogane fin ad allora svolti dall'ONU. Da un altro lato, il lancio della missione corrispondeva alla volontà dell'Ue non solo di provvedere direttamente alla stabilità delle aree del proprio vicinato più prossimo, ma anche di affermare la propria esistenza (e possibilmente rilevanza) in quanto attore internazionale. Tuttavia, non si potevano non notare le divergenze fra i Paesi membri rispetto allo status della nuova entità politica: se queste ultime erano

state superate, in occasione della decisione relativa al lancio della missione, grazie alla pratica del *consensus* – ovvero l’assenza di richiesta di un’approvazione esplicita da parte di ciascun Paese membro rispetto a una determinata decisione o azione, e la possibilità di considerare la mozione approvata in assenza di specifica opposizione – la questione del riconoscimento internazionale (competenza esclusiva dei Paesi membri) si rivelò decisamente più spinosa. Molti dei Paesi membri che non hanno riconosciuto il Kosovo come Stato indipendente – Spagna, Cipro e Romania in particolare – sono stati spinti ad assumere questa decisione da considerazioni di ordine interno, ovvero per evitare di creare un precedente che desse legittimazione politica e legale agli intenti separatisti di proprie province.

## 2. Gli ostacoli alla normalizzazione dei rapporti fra Kosovo e Serbia

Nonostante tutte le difficoltà riportate, non si può non riconoscere il ruolo svolto dall’UE nel creare le condizioni per l’emergere di un certo *modus vivendi* fra Serbia e Kosovo. Dal 2012, i governi dei due Paesi presero parte a una serie di dialoghi mediati dall’Unione finalizzati alla normalizzazione delle relazioni reciproche su questioni specifiche quali la libertà di movimento, il riconoscimento di titoli di studio universitari, la rappresentanza politica a livello regionale, il commercio e le politiche doganali. In particolare, delicati capitoli relativi all’esercizio delle funzioni di polizia e giudiziarie furono regolati dai cosiddetti Accordi di Bruxelles del 2013. In base a questi ultimi, le autorità kosovare avrebbero garantito un’adeguata rappresentanza di kosovari di etnia serba nelle commissioni giudiziarie e nelle forze dell’ordine operanti nei comuni a maggioranza etnica serba, e non avrebbero ostacolato l’avvio dei negoziati per l’adesione della Serbia all’UE. In cambio, il governo di Belgrado avrebbe cessato la formazione di organi rappresentativi soggetti all’autorità serba nei suddetti comuni, incoraggiando invece la partecipazione della minoranza etnica serba ai processi di rappresentanza democratica del Kosovo (del quale continuava comunque a non riconoscere l’indipendenza) e non avrebbero bloccato il percorso di quest’ultimo verso l’eventuale adesione all’UE (pur continuando a ostacolarne l’ingresso nelle agenzie ONU, come nel recente caso dell’UNESCO). Ulteriori progressi in questa direzione furono raggiunti con gli accordi di Washington del 2020 relativi alle questioni economiche e infrastrutturali – che includevano anche l’impegno della Serbia a sospendere per un anno i propri sforzi per convincere altri Stati a non riconoscere il Kosovo o per revocare il riconoscimento, mentre il Kosovo accettava di non richiedere nuovi membri delle organizzazioni internazionali per lo stesso periodo – e ancora tramite i dialoghi mediati dall’UE nel 2022 su cooperazione economica, ricerca di persone smarrite e gestione di sfollati (*internally displaced people*), in vista di accordi più ampi e organici fra le parti. Il processo di normalizzazione è stato più volte interrotto o addirittura compromesso da irrigidimenti e intransigenze dei governi dei due Paesi, spesso collegati a controversie relative alle interazioni quotidiane fra le comunità etni-

che serba e albanese in Kosovo. Emblematici sono i casi della creazione dell’associazione dei comuni serbi in Kosovo (di cui si parlerà nella prossima sezione), dell’arresto nel 2018 da parte della polizia kosovara del politico serbo Marko Đurić, bandito dal territorio nazionale perché accusato di “incitare odio”, della imposizione lo stesso anno di una tariffa del 10% sull’importazione di beni prodotti in Serbia (ritenuta una ritorsione contro i presunti ostacoli opposti da autorità serbe all’ammissione del Kosovo all’Interpol), poi ritirata nell’aprile del 2020, o delle rivendicazioni sulla proprietà delle infrastrutture energetiche utilizzate in Kosovo.

A partire dall’anno 2022, una serie di episodi hanno aumentato notevolmente la tensione fra le due comunità etniche e i governi dei due Paesi. A luglio, a seguito dell’annuncio da parte delle autorità kosovare dell’obbligo imposto ai cittadini serbi di ottenere documenti di entrata e di uscita dal Kosovo, i cittadini kosovari di etnia serba del nord del Paese cominciarono a bloccare le vie di transito dalla Serbia. La situazione degenerò velocemente con la chiusura del confine da parte della polizia kosovara, le bellicose dichiarazioni di membri del governo di Belgrado e del presidente Aleksandar Vučić, nonché alcuni isolati episodi di violenza diretti contro la popolazione e la polizia. In quello stesso mese, il governo del Kosovo annunciò l’imminente entrata in vigore di una norma che avrebbe reso non più validi all’interno dei confini del Paese i documenti d’identità e le targhe dei veicoli rilasciati dalle autorità serbe all’interno del territorio kosovaro, rendendo così obbligatorio il possesso di documenti d’identità e targhe kosovare anche per i membri della comunità etnica serba. Già negli anni precedenti la questione aveva creato frizioni fra le parti, disinnescate con accordi di durata limitata, la cui scadenza diventava occasione di nuove misure e contromisure intese come provocatorie da ciascuna delle parti. Le varie sospensioni temporanee degli obblighi sull’ottenimento dei permessi di entrata e uscita, come pure l’accordo raggiunto nell’agosto del 2022 con l’intermediazione dell’UE e della NATO, furono regolarmente intervallate dallo scambio di minacce di ritorsione e di annunci di messa in stato di allerta delle forze armate, nonché da reciproche accuse di sconfinamenti, diffusione di informazioni false, coinvolgimento di parti terze e violazione degli accordi, nonché ripetute aggressioni a forze di polizia e al contingente della missione EULEX. Peraltro, al raggiungimento di un accordo ritenuto soddisfacente da ambo le parti (nonostante le polemiche rivendicazioni di vittoria sull’altra parte), gruppi e partiti massimalisti in entrambi i Paesi – specie alcune formazioni di estrema destra in Serbia – non mancarono di esprimere la loro insoddisfazione per l’arrendevolezza dei rispettivi governi.

La controversia sulle targhe automobilistiche si sarebbe protratta ulteriormente, con negoziati che sarebbero dovuti iniziare nel gennaio 2023 sulla base di una proposta di accordo, soprannominata dai media “proposta franco-tedesca”. A seguito del rifiuto del governo di Pristina di posticipare l’avvio del bando sulle targhe serbe, un certo numero di agenti della polizia kosovara, sindaci, giudici di etnia serba, nonché membri del parlamento del Kosovo del gruppo Lista serba si dimisero dai propri incarichi in istituzioni governative. Nel novembre 2022 le parti addivennero a un accordo che stabiliva che le targhe rilasciate

dalla Serbia sarebbero rimaste in uso nel Kosovo settentrionale. La tensione risalì a dicembre quando il governo del Kosovo presentò domanda per ottenere lo status di candidato all'adesione all'Unione europea, cui la comunità etnica serba nel Kosovo settentrionale reagì con nuove barricate, di lì a poco smantellate. Contemporaneamente, gruppi di estrema destra in Serbia organizzarono proteste a sostegno dei serbi etnici del Kosovo. Nel dicembre 2022, la Serbia presentò alla Kosovo Force una richiesta per lo schieramento di un contingente di un massimo di 1.000 militari e poliziotti serbi in Kosovo, richiesta che fu respinta nel gennaio 2023. Le elezioni locali svoltesi in aprile furono boicottate dai membri dell'etnia serba, con la conseguente elezione di sindaci di etnia albanese in comuni a maggioranza serba. Per consentire ai neoeletti sindaci di assumere fisicamente l'incarico, nel maggio 2023 le autorità centrali kosovare presero con la forza il controllo degli edifici municipali del Kosovo settentrionale; a ciò seguirono disordini fra la popolazione locale e la messa in stato di allerta delle proprie forze armate da parte del governo di Belgrado. Poiché i sindaci non potevano svolgere le loro funzioni, a luglio il governo di Pristina annunciò che si sarebbero tenute nuove elezioni comunali. È quasi superfluo annotare come gli effetti internazionali di queste tensioni locali non si limitarono alla dimensione internazionale – i rapporti bilaterali fra Kosovo e Serbia – ma lambirono quella globale, come testimoniato dalle dichiarazioni della portavoce del ministero degli Esteri russo Maria Zakharova – secondo la quale le nuove regole sulla ri-emissione di documenti personali e sulle targhe avrebbero costituito un ulteriore passo verso l'espulsione della popolazione di etnia serba dal Kosovo – nonché la condanna da parte degli Stati Uniti e dell'UE della decisione del Kosovo di usare la forza, ma anche i dubbi espressi da quest'ultima sull'adeguatezza dei comportamenti tenuti da un Paese candidato quale la Serbia.

### 3. Il Kosovo “Stato multietnico”: qualifica o limitazione?

Come già notato, nelle sue applicazioni pratiche sia a livello di discorso pubblico che di decisione politica, il concetto di “etnia” tende a convogliare un senso di continuità trans-storica, o forse addirittura a-storica: le etnie sono un dato di fatto insuperabile, una realtà da trattare in quanto tale. Questa tendenza non è (necessariamente) il frutto di superficialità o pigrizia intellettuale, bensì il portato dell'esperienza storica, in particolare del periodo post-Guerra fredda: se non trattata con massimo rispetto e cautela, la “realtà etnica” può alimentare un tipo di violenza ingestibile perché non inquadrabile nelle categorie tradizionali di guerra internazionale o conflitto civile, e possibile fonte di instabilità a livello regionale e globale. Inoltre, l'incapacità di riconoscere la “realtà etnica” in quanto auto-evidenza può essere intesa – e utilizzata in quanto rivendicazione politica – come una forma di insensibilità post-coloniale, ovvero colpevole insensibilità rispetto al punto di vista non-occidentale, con tutto ciò che ne consegue in termini di potenziali o effettivi comportamenti paternalistici e oppressivi. Val la pena ribadire che non si sta “svalutando” l'idea di etnia, affermando che tali

rischi non siano reali – se fosse così non si starebbe scrivendo a commento delle crescenti tensioni inter-etniche in Kosovo –. Ciò che si intende mettere in luce sono i peculiari effetti politici del modo in cui la nozione di etnia è stata intesa e trattata nella formazione e attuazione delle strategie politiche che, in questo caso specifico, hanno portato alla formazione del Kosovo, allo sviluppo delle sue relazioni con la Serbia, e alla configurazione delle sue dinamiche politiche e sociali interne.

A tal fine, è utile far riferimento a una recente circostanza della politica kosovara. Fra gli impegni presi dal governo di Pristina nel quadro del citato Accordo di Bruxelles vi era la creazione entro il 2016 della “Associazione dei comuni serbi”. In conformità con le competenze conferite dalla Carta europea dell’autonomia locale e dalla legge del Kosovo, i comuni partecipanti – ovvero quelli popolati in maggioranza da appartenenti alla etnia serba, concentrati soprattutto nel nord del Paese, ma presenti anche nei pressi della capitale e in altre regioni – avrebbero goduto del diritto di cooperare nell’esercizio collettivo delle proprie competenze negli ambiti dello sviluppo economico, dell’istruzione, della sanità, della pianificazione urbana e rurale. Tuttavia, nel 2015, il governo kosovaro decise di bloccare l’attuazione di questa parte dell’Accordo, affermando di voler impedire la creazione di un equivalente in Kosovo della Repubblica serba, una delle due componenti della Bosnia Erzegovina. Nell’opporci alla creazione dell’associazione, il governo kosovaro poté anche riferirsi a una sentenza della Corte costituzionale che dichiarava che alcune parti dell’Accordo del 2013 non erano “completamente in conformità” con la Costituzione (principi relativi all’uguaglianza davanti alla legge, ai diritti e libertà fondamentali, e ai diritti delle comunità e dei loro membri), e quindi imponeva che gli atti governativi di esecuzione sanassero tale difformità. A ciò seguì un aspro scontro (completo di eclatanti azioni di protesta all’interno del parlamento e sospensioni di membri dell’assemblea) fra i partiti di maggioranza, disposti in linea di principio a dare attuazione all’Accordo a patto che l’Associazione non disponga di poteri esecutivi e in cambio di ulteriori concessioni dalla Serbia – fra cui il tanto agognato riconoscimento – e quelli di opposizione, inamovibilmente contrari alla concessione di quello che ritengono uno status iniquamente privilegiato alla minoranza serba. Prevedibilmente, il governo di Belgrado ha partecipato al dibattito minacciando la sospensione dei propri impegni previsti dall’accordo in caso di mancata applicazione da parte kosovara. Un aspetto cruciale della vicenda è l’argomentazione usata dal presidente kosovaro Kurti a difesa dei dubbi sulla legittimità della creazione dell’associazione, ovvero che quest’ultima, in quanto “struttura mono-etnica”, sarebbe in contrasto con la natura intrinsecamente e costituzionalmente multietnica del proprio Paese. A tal proposito, il presidente ha ricordato che “quando abbiamo dichiarato l’indipendenza 15 anni fa, hanno detto che anche se il Kosovo ha più del 90% di albanesi, ciò non lo rende albanese”. Secondo gli ultimi censimenti, la popolazione del Kosovo è composta per il 92% di individui di etnia albanese, per il 4% di individui di etnia serba e per l’1,6% di etnici bosniaci – i cosiddetti Torbeshi – cui si aggiungono considerevoli minoranze gorani, Rom, Ashkali, egiziane e turche. La costituzione kosovara garantisce numerosi diritti a tali minoranze; in particolare, quella serba viene

tutelata attraverso il riconoscimento del serbo come lingua ufficiale, l'assegnazione di un numero di seggi garantiti in parlamento, la rappresentanza a livello municipale, il diritto di nominare funzionari di polizia con funzioni direttive nelle aree a maggioranza serba, l'insegnamento e l'utilizzo come lingua d'insegnamento del serbo in scuole frequentate da maggioranza serba invece che albanese, e almeno un ministro della minoranza serba al governo.

Al di là dell'evidente intento di utilizzare in maniera cavillosa un principio generale, il punto cruciale dell'affermazione di Kurti è che la natura costitutivamente multi-etnica del Paese etnicamente più omogeneo dei Balcani occidentali non deriva da evidenza empirica, ma è stata stabilita dalla comunità internazionale (come affermato dallo stesso primo ministro del Kosovo). Peraltro, la stessa nozione di "Balcani occidentali", inconsueta fino a non molto tempo fa, deriva dall'identificazione da parte dell'Unione europea dell'area di interesse del processo di allargamento (nulla di nuovo sotto il sole, poiché le categorie geografiche non sono mai il mero derivato di una "oggettiva" natura spaziale, ma sono sempre derivate da pratiche o strategie orientate a determinati scopi). In effetti, la ragione principale per cui il Kosovo è uno Stato multi-etnico va ricercata innanzitutto nel fatto che la comunità internazionale ha riconosciuto le violenze interne alla provincia e la guerra con la Jugoslavia come espressioni di un conflitto etnico, e che il nuovo stato si sarebbe disintegrato – innescando probabilmente ulteriore instabilità a livello regionale e mondiale – se le preoccupazioni relative all'accoglienza delle minoranze etniche non fossero state risolte nel processo di costruzione dello stato. Di conseguenza, la pianificazione del sistema politico del Kosovo, tenendo conto delle minoranze etniche durante l'indipendenza, fu considerata una componente cruciale dell'opera di stabilizzazione interna e internazionale. Nell'evidenziare il carattere deliberato e non auto-evidente di tale inquadramento concettuale e pratico da parte della comunità internazionale – o meglio, della parte della comunità internazionale favorevole a una tale identificazione internazionale e costituzionale del Kosovo – non si sta affermando che esso sia frutto di una decisione arbitraria o errata, ma solo che quella adottata non era l'unica prospettiva possibile o necessaria, bensì quella che, sulla base della particolare configurazione di idee, valori e interessi dei vari attori coinvolti, parve quella più saliente da un punto di vista politico (e possibilmente più urgente in termini di etica internazionale). In altre parole, gli attori coinvolti che prevalsero nella definizione dello status internazionale e costituzionale del Kosovo ritennero che lo sviluppo di un sistema politico che consentisse una significativa rappresentanza politica delle minoranze etniche rappresentasse un contributo positivo al Kosovo e al sistema internazionale e globale. È sulla base di questo assunto ragionevole (ma non scontato) che si è realizzato il processo di definizione dello status del Kosovo attraverso una serie di obblighi internazionali basati su negoziati, a cominciare da quelli del Piano Ahtisaari – la proposta di definizione dello status del Kosovo del 2007 che avrebbe dovuto fornire le basi per una risoluzione delle Nazioni unite che risolvesse la questione possibilmente senza arrivare a una piena dichiarazione d'indipendenza, ma che fallì per l'opposizione di Serbia e Russia – e continuando poi con gli obblighi emersi dai vari accordi e meccanismi internazionali posti in

atto dalle missioni dell'ONU e dell'UE, e da parte di stati terzi e altre organizzazioni internazionali coinvolte, alla luce della ormai ineludibile prospettiva della costruzione dello stato kosovaro. In questo senso, gli stessi rapporti bilaterali con la Serbia, che hanno un impatto così diretto sulle delicate relazioni etniche interne alla società kosovara, si inquadrano all'interno di processi politici multipolari, e in particolare il processo di integrazione europeo. Una pletera di attori – in particolare l'ONU, l'Unione europea, gli Stati Uniti, i governi di diversi Paesi europei – esercitarono a tutti gli effetti una pressione politica sulle forze politiche kosovare che avrebbero preso il comando della nuova entità politica affinché firmassero accordi per promuovere questa integrazione, favorendo l'interazione tra le minoranze etniche e la maggioranza della popolazione. Il risultato di questo complesso dispositivo diplomatico fu dunque la costituzione di una repubblica costituzionalmente descritta come una società multietnica in cui ai gruppi etnici viene data l'opportunità di sviluppare, esprimere e coltivare le proprie identità uniche e i tratti comunitari e che si allinea ai principi dell'Unione europea. Peraltro, non si può non notare che, come nel caso della maggior parte degli Stati nati dalla disintegrazione della Federazione jugoslava, tale descrizione non può che sorvolare in maniera “diplomatica” il fatto che l'attuale struttura etnica del Paese è sì il frutto di processi storici di più lungo periodo, ma anche effetto di movimenti di popolazione (e in particolare la fuga di minoranze) causati dai conflitti che avrebbero portato alla conquista dell'indipendenza nazionale. Fin dalla dichiarazione di indipendenza del Kosovo, diverse tutele fondamentali per le minoranze etniche sono state stabilite non solo come strumenti di tutela di singoli e di gruppi (etnici), ma anche come tratto costitutivo di un sistema politico incentrato in misura eccezionale sull'inclusione di tali minoranze nelle strutture istituzionali e nei processi politici dello Stato. Il principio della multietnicità e delle libertà fondamentali garantite alle minoranze etniche partecipano dunque, e in misura eccezionale rispetto ad altri Paesi, alla legittimità stessa dello Stato.

#### 4. Conclusioni: normalizzazione delle relazioni con la Serbia o “normalizzazione” del sistema politico kosovaro?

Nel febbraio 2023 il primo ministro kosovaro Kurti e il presidente serbo Vučić concordarono in linea di principio una proposta di normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra i propri Paesi – il cosiddetto Accordo di Ohrid – in base al quale la Serbia, pur non impegnandosi a riconoscere l'indipendenza del Kosovo, si sarebbe astenuta dall'ostacolarne l'ingresso in organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa, la NATO e la stessa UE, mentre il Kosovo assicurava l'attribuzione di un appropriato livello di autogoverno alle comunità etniche serbe. A parte i limiti intrinseci in termini di vincolatività di un accordo siglato solo verbalmente, le azioni dei due governi hanno dato prova di interpretare lo stesso in maniera problematica – se non deliberatamente pretestuosa. In aprile

la Serbia, dopo aver votato contro l'adesione del Kosovo al Consiglio d'Europa (senza riuscire ad impedire il raggiungimento della soglia dell'assenso dei  $\frac{2}{3}$  dei membri necessaria all'approvazione), manifestò con enfasi il proprio disappunto, minacciando di non rispettare "a sua volta" l'integrità territoriale dei Paesi a favore dell'ammissione del nuovo membro (fra cui, significativamente, lo stesso Montenegro). Peraltro, appena dopo la firma, il presidente Vučić aveva risposto alle accuse di tradimento degli interessi nazionali mosse da partiti di estrema destra e nazionalisti dichiarando che in realtà non esisteva nessun accordo, che non avrebbe mai approvato l'ingresso del Kosovo nell'ONU e che non avrebbe firmato alcun trattato che definisse tempi e modi di applicazione degli impegni generali presi con la controparte kosovara. Il primo ministro Kurti, d'altro canto, in marzo dichiarò che, accettando i termini dell'accordo, la Serbia aveva riconosciuto *de facto* il Kosovo, e che l'UE avrebbe dovuto garantirne l'applicazione, data la sua natura giuridicamente (e non solo politicamente) vincolante.

Oltre a mostrare contingenti (ma non per questo meno potenti) divergenze di interessi e di valori fra le due parti in causa, questi ultimi poco promettenti sviluppi rivelano le persistenti difficoltà che si trova ad affrontare uno Stato come il Kosovo, la cui legittimità interna e internazionale si basa largamente – sia da un punto di vista pratico che di principio – sugli intenti di perpetuazione o di ridefinizione di specifici caratteri dell'ordine internazionale perseguiti dai membri della comunità internazionale. La crescente conflittualità del confronto fra i promotori dell'uno o dell'altro obiettivo, evidente nella politica internazionale contemporanea, si riverbera non a caso in maniera eclatante e drammatica che altrove, sull'"esperimento" di statualità costituzionalmente multietnica compiuto in Kosovo – in maniera a tratti decisamente incoerente e approssimativa –. Oltre allo scoppio di un conflitto internazionale con la Serbia, il rischio apparentemente più imminente per il Kosovo è che, frustrato dalla difficoltà di attenersi al criterio di multietnicità offerto/imposto dalla comunità internazionale, esso finisca per distorcerne il senso in applicazione di strategie etno-nazionaliste che sono riuscite a fare breccia in Paesi in circostanze storiche e attuali meno difficili di quelle dello Stato più giovane d'Europa.



- 
1. Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo
  2. La cooperazione con i Paesi terzi
  3. Il contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani
  4. Gestione delle frontiere e area Schengen
  5. Considerazioni conclusive

# 11.

## Gli orientamenti europei

*Alessia Di Pascale*

Conclusa la fase legata alla pandemia, con le conseguenti limitazioni ai movimenti delle persone, dal 2022 i flussi migratori verso l'Unione europea sono tornati a crescere, seppur senza avvicinarsi ai numeri raggiunti durante la c.d. crisi dei migranti nel 2015-2016 (quando furono un milione e mezzo nel biennio). La rotta del Mediterraneo centrale (verso l'Italia) si conferma come la principale via di ingresso. Seguono la rotta dei Balcani occidentali (oltre 81.800 rilevamenti) e la rotta del Mediterraneo orientale, verso la Grecia (con 36.000 rilevamenti) (cfr. capitolo 3 di questo Rapporto). L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) ha messo in luce anche il progressivo aumento del numero di domande di asilo presentate dal 2022<sup>1</sup>.

Queste differenze, con un nucleo di Paesi maggiormente interessati dagli arrivi e dagli oneri di accoglienza, hanno accresciuto le tensioni tra Stati membri, divisi in fronti contrapposti. A novembre 2022 Italia, Grecia, Malta e Cipro, in quanto Paesi di primo ingresso in Europa, attraverso la rotta del Mediterraneo centrale e orientale, avevano reso pubblica una dichiarazione in cui lamentava-

<sup>1</sup> Nel primo semestre del 2023, le richieste di protezione internazionale sono state 519.000 (insieme, Germania, Francia, Spagna e Italia hanno ricevuto due terzi di tutte le domande), in aumento del 28% rispetto al primo semestre del 2022. Dati EUAA disponibili in: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>.

no la scarsa solidarietà europea e l'onere più gravoso su di essi incombente in relazione alla gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo<sup>2</sup>.

Il tema della migrazione ha, quindi, riacquisito centralità nell'agenda europea, in particolare a partire dal Consiglio europeo straordinario del 9 febbraio 2023. Da una parte, l'Austria e i Paesi Bassi hanno spinto per includere la migrazione nell'agenda della riunione, preoccupati per l'aumento dei c.d. movimenti secondari (come sono denominati gli spostamenti irregolari dei migranti all'interno dell'UE), dall'altra parte, i Paesi dell'Europa meridionale (tra cui l'Italia), più esposti alle frontiere esterne, hanno richiesto che il tema degli arrivi fosse riaffrontato a livello europeo. La riunione era stata, peraltro, preceduta da un'altra lettera indirizzata dai primi ministri di Austria, Danimarca, Estonia, Grecia, Lituania, Malta, Lettonia e Slovacchia al Presidente del Consiglio europeo e alla Presidente della Commissione europea<sup>3</sup>, in cui si invocavano politiche europee più restrittive.

## 1. Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

In questo clima di tensioni crescenti e di visioni divergenti, nella primavera 2023 è stata impressa un'accelerazione al processo negoziale per la riforma del sistema di asilo e l'approvazione dei diversi strumenti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione europea nel settembre 2020<sup>4</sup>. La riforma include anche ulteriori strumenti: la rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza<sup>5</sup>, un nuovo regolamento sulle qualifiche per il riconoscimento della protezione internazionale<sup>6</sup> e il regolamento sul reinsediamento<sup>7</sup>, che erano stati presentati dalla Commissione nel 2016 e sui quali era già stato raggiunto un accordo politico provvisorio tra i co-legislatori nel corso della precedente legislatura. Ad aprile, il Parlamento europeo ha, quindi, approvato il mandato negoziale su quattro proposte contenute nel Patto (c.d. re-

<sup>2</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-11/joint\\_statement.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-11/joint_statement.pdf).

<sup>3</sup> Il testo della lettera è consultabile a questo link: <https://www.statewatch.org/media/3727/eu-8ms-letter-european-council-migration-asylum-borders-6-2-23.pdf>.

<sup>4</sup> Sul nuovo Patto sulla immigrazione e l'asilo si rinvia ai precedenti rapporti ISMU. Cfr. anche <https://www.ismu.org/nuovo-patto-europeo-su-migrazione-e-asilo-23-9-2020/>.

<sup>5</sup> *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, COM(2016) def. del 13.7.2016.

<sup>6</sup> *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, COM(2016) 455 def. del 13.7.2016.

<sup>7</sup> *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM(2016) 468 def. del 13.7.2016.

golamenti procedure<sup>8</sup>, gestione della migrazione<sup>9</sup>, screening<sup>10</sup> e sulle situazioni di crisi<sup>11</sup>) e l'8 giugno 2023, gli Stati membri dell'UE in seno al Consiglio, hanno concordato un "approccio generale" (il mandato negoziale) per le proposte sulle procedure e la gestione delle migrazioni. Il mandato sulle proposte di regolamento screening ed Eurodac erano state adottate nel giugno 2022, mentre più complesso si è rivelato il compromesso sulla proposta sulle situazioni di crisi. Su questa base sono, quindi, stati avviati i negoziati interistituzionali.

Nonostante l'esplicito richiamo alla solidarietà, come principio guida delle politiche di immigrazione e asilo, introdotto dal Trattato di Lisbona (art. 80 TFUE), la ripartizione degli oneri resta un nodo gordiano. I tentativi di redistribuzione, concretizzatisi in particolare con il meccanismo di ricollocazione obbligatoria attuato tra il 2015 e il 2017, e quello volontariamente avviato da ventuno Stati europei nel giugno 2022<sup>12</sup>, hanno portato a risultati limitati, suscitando disaccordo e, in alcuni casi, ferma opposizione. Le posizioni espresse dal Parlamento europeo ad aprile e a giugno dal Consiglio apportano modifiche significative alle proposte della Commissione, ma le differenze tra le istituzioni (anche importanti) permangono. Entrambi i co-legislatori sembrano comunque intenzionati, anche se con modalità e meccanismi diversi, a istituzionalizzare la cooperazione per un'effettiva solidarietà tra gli Stati membri (più volte richiamata nel testo).

Per quanto attiene alla riforma dello strumento più discusso e controverso, il c.d. regolamento Dublino, nonostante la nuova denominazione ("gestione della migrazione e dell'asilo"), resta valido l'impianto complessivo dell'attuale disciplina nelle situazioni ordinarie. La ben nota struttura che lo caratterizza ormai da oltre trent'anni, fondata su criteri gerarchici funzionali all'individuazione di un solo Stato membro competente all'esame della domanda di protezione, e che porta ad identificarlo nello Stato di primo ingresso in caso di inapplicabilità dei (limitati) criteri antecedenti, non viene intaccata (parte III della proposta). Anzi, la competenza del Paese di primo ingresso potrebbe rafforzarsi: nel testo approvato dal Consiglio a giugno, tale responsabilità cessa se la domanda è registrata da più di 2 anni [...] dalla data in cui è avvenuto l'attraversamento della frontiera. Un termine che si riduce a 15 mesi nel caso si sia svolta una procedura di frontiera per l'esame della protezione internazionale e 12 mesi solo nell'ipotesi di arrivo a seguito di sbarco. Seppur migliorative rispetto alla proposta della Commissione – che prevedeva 3 anni in qualsiasi caso, incluse le ipotesi di sbarco a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso – tali previsio-

<sup>8</sup> *Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 def.*

<sup>9</sup> *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX, COM(2016) 610 def.*

<sup>10</sup> *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/81, COM(2016) 612 def.*

<sup>11</sup> *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2016) 613 def.*

<sup>12</sup> Si rinvia ai precedenti Rapporti ISMU, disponibile in [www.ismu.org](http://www.ismu.org).

ni aggravano la posizione del Paese di primo ingresso rispetto al testo vigente, il quale prevede ordinariamente che “la responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera” (art. 13, par. 1, reg. (UE) n. 604/2013). Inoltre, il testo approvato dal Consiglio non aderisce alle proposte del Parlamento di includere ulteriori criteri di competenza (potenzialmente idonei ad alleggerire gli oneri del Paese di primo ingresso), ampliando la nozione di famiglia e considerando eventuali diplomi o qualifiche conseguiti in uno Stato membro.

È, quindi, solo al di fuori delle situazioni ordinarie che trova applicazione un meccanismo di solidarietà. Il testo, su cui è stato infine raggiunto un accordo in seno al Consiglio, lo definisce in maniera più strutturata rispetto a quanto previsto nella proposta della Commissione (parte IV), ma anche più complessa (efficacia ed operatività andranno verificate nella pratica). Il meccanismo è inteso a “garantire un’equa ripartizione delle responsabilità e un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri”, a sostegno di quelli sottoposti a pressione migratoria (situazione riscontrabile, previa decisione della Commissione, allorché vi sia un numero elevato di arrivi di cittadini di Paesi terzi o di apolidi o un rischio di tali arrivi, inclusa l’ipotesi di sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni di ricerca e salvataggio). Esso contempla una pluralità di misure – ricollocamenti, rimpatri sponsorizzati, contributi finanziari e supporto operativo – ritenute “di uguale valore” (art. 44 bis). Una formulazione aggiunta dal Consiglio<sup>13</sup>, evidentemente funzionale al compromesso negoziale, ma che nella pratica potrebbe comportare il permanere di squilibri e tensioni<sup>14</sup>.

Il quadro giuridico predisposto dal nuovo Patto include, inoltre, un nuovo meccanismo inteso ad “affrontare in modo efficace le situazioni eccezionali di crisi”, che comportano un afflusso massiccio di dimensioni e natura tali da rendere non funzionale il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio di uno Stato membro e da avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema comune europeo di asilo. Originariamente pensato con riferimento alla situazione di afflusso massiccio di persone (in fuga principalmente da Siria, Iraq e Afghanistan) nel contesto della c.d. “crisi dei migranti” del 2015-2016, il regolamento avrebbe dovuto sostituire la direttiva sulla protezione temporanea, fino ad allora mai attuata e ritenuta non più adeguata (nel testo approvato dal Consiglio, è stata al contrario cancellata la disposizione inclusa nella proposta, che ne prevedeva l’abrogazione, disponendosi che le regole contenute nel regolamento sono complementari a quelle stabilite dalla direttiva 2001/55/CE del Consiglio e che possono essere applicate contemporaneamente a queste ultime (considerando 36g<sup>15</sup>). Il regolamento include anche le situazioni di “strumentalizzazione dei migranti” da parte di un Paese terzo o di un attore non statale con l’obiettivo

<sup>13</sup> Doc. n. 10443/23 del 13 giugno 2023.

<sup>14</sup> A conferma di un approccio “libero”, in una nota predisposta dalla presidenza svedese si ribadisce: “Ci sarà un meccanismo di solidarietà flessibile in cui lo Stato membro contributore ha piena discrezione sul tipo di contributo di solidarietà – ricollocazione, misure finanziarie o di altro tipo, se del caso – che hanno lo stesso valore. Nessuno Stato membro sarà mai obbligato a effettuare ricollocazioni o a contribuire più della sua giusta quota”.

<sup>15</sup> Doc. n. 13800/2.

di destabilizzare lo Stato membro o l'Unione. Con riferimento a questa ipotesi era stata presentata dalla Commissione una specifica proposta<sup>16</sup>, molto contestata, a seguito dei tragici fatti avvenuti alla frontiera esterna con la Bielorussia nell'autunno del 2021, che dovrebbe pertanto confluire in questo regolamento (il Parlamento europeo non ha, però, ancora adottato una posizione su questa proposta e occorre vedere se converrà su questa soluzione). Gli elementi essenziali di questo testo sono la possibilità che, in una situazione di crisi o di forza maggiore, gli Stati membri siano autorizzati ad applicare deroghe alle ordinarie previsioni attinenti alla registrazione delle domande di protezione internazionale, alla procedura di asilo alla frontiera, al rimpatrio, ma anche agli obblighi di presa e ripresa in carico del regolamento di Dublino, nonché anche in questo caso la previsione di un meccanismo di solidarietà obbligatorio (punto cruciale, che ha rappresentato un motivo di profonda discordia con alcuni Paesi dell'Europa orientale). A differenza degli altri mandati approvati dal Consiglio Giustizia e Affari interni dell'8 giugno, i negoziati tra gli Stati membri sulla proposta rispetto alle situazioni di crisi sono proseguiti con difficoltà nei mesi successivi e le posizioni sembravano distanti<sup>17</sup>. L'accordo, infine raggiunto ad ottobre, non ha smussato la posizione di Polonia e Ungheria, nettamente contrarie: il mandato è stato, quindi, approvato a maggioranza, con il voto contrario di questi due Paesi e l'astensione di Austria, Repubblica Ceca e Slovacchia.

Occorre, infine, menzionare la proposta di regolamento c.d. procedure, che mira a rendere più uniformi le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale negli Stati membri, sostituendo la direttiva attualmente in vigore con un regolamento (in realtà il testo prevede numerose clausole discrezionali che determineranno, comunque, differenze nelle prassi nazionali). Il regolamento si contraddistingue, tra l'altro, per il più frequente ricorso alle procedure speciali (alla frontiera e accelerate) e per il rafforzamento del legame tra la procedura di asilo e di rimpatrio. Se una domanda viene respinta in quanto inammissibile, infondata o manifestamente infondata, gli Stati membri emettono una decisione di espulsione. Esso va letto insieme al c.d. regolamento screening, che introduce un processo di accertamento/identificazione pre-ingresso per (quasi) tutti coloro che arrivano a una frontiera dell'UE in modo irregolare, anche in seguito allo sbarco dopo le operazioni di ricerca e salvataggio (SAR). Il regolamento mira a rafforzare il controllo delle persone che entrano nell'area Schengen (durante gli accertamenti le persone non sono autorizzate a entrare nel territorio di uno Stato membro), nell'intento di indirizzarle verso la procedura ritenuta appropriata: rimpatrio o protezione internazionale, eventualmente tramite una procedura di frontiera o accelerata.

<sup>16</sup> *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo*, COM(2021) 890 def. del 14.12.2021.

<sup>17</sup> Alla netta opposizione dei Paesi dell'Europa orientale, contrari a un meccanismo di solidarietà obbligatorio, si era aggiunta quella dell'Italia, che aveva contestato la previsione in base alla quale le operazioni di aiuto umanitario secondo gli standard europei (inteso come riferimento alle operazioni di salvataggio attuate da organizzazioni non governative europee) non potessero essere considerate "strumentalizzazione dei migranti", quando non hanno l'obiettivo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro (art. 1, par. 2, lett. b). L'accordo è stato raggiunto con lo spostamento di questa frase nelle premesse della proposta (considerando 6c).

## 2. La cooperazione con i Paesi terzi

In questo quadro, che sottende la preoccupazione di contenere il più possibile gli arrivi verso l'Unione europea, alla c.d. dimensione esterna delle politiche di immigrazione (cooperazione con i Paesi terzi, controllo dei confini, rimpatri e riammissioni) è rivolta sempre maggiore attenzione. Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 9-10 febbraio sono essenzialmente incentrate su questi aspetti e in una lettera inviata a fine giugno ai capi di Stato e di governo dell'UE, in vista del Consiglio europeo del 28-29 giugno, la Presidente della Commissione ha riaffermato l'urgenza di rafforzare la collaborazione con i Paesi terzi, dichiarando l'intenzione di promuovere partenariati globali, basati su una cooperazione reciprocamente vantaggiosa che possano sostenere l'impegno su obiettivi comuni e aree di interesse condivise, utilizzando come modello le iniziative avviate con la Tunisia.

Ad aprile, infatti, in occasione della visita della Commissaria europea per gli Affari interni Johansson, la Tunisia e la Commissione europea hanno espresso la volontà di rafforzare il partenariato operativo in materia di contrasto al traffico di migranti. Successivamente, anche la presidente von der Leyen, su impulso dell'Italia, si è recata nel Paese (insieme al primo ministro dei Paesi Bassi) e il 16 luglio 2023 l'UE e la Tunisia hanno firmato un memorandum d'intesa<sup>18</sup>, incentrato su cinque punti – stabilità macroeconomica, commercio e investimenti, transizione energetica verde, contatti interpersonali, migrazione e mobilità – all'ultimo dei quali è stata attribuita la maggiore importanza. Il Protocollo d'intesa integra l'Accordo di associazione UE-Tunisia del 1995 e le iniziative bilaterali degli Stati membri. Sono, quindi, stati stanziati aiuti per 105 milioni di euro a sostegno della guardia costiera tunisina e della gestione delle frontiere (il memorandum d'intesa prevede anche un possibile sostegno macroeconomico per 900 milioni di euro a favore della Tunisia e 150 milioni di euro di sostegno diretto al bilancio del Paese).

L'intesa conclusa ha immediatamente suscitato critiche. Anzitutto, sono stati espressi rilievi circa il rispetto dei diritti umani da parte di molte organizzazioni e del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, che a settembre hanno indotto il Mediatore europeo (organo deputato ad indagare su casi di cattiva amministrazione da parte di istituzioni, organi ed organismi UE, ai sensi dell'art. 228 Tfeue) ad avviare un'indagine strategica (il Mediatore svolge, su propria iniziativa, indagini strategiche che mirano a richiamare l'attenzione su aspetti di interesse pubblico e a esaminare problematiche sistemiche più ampie che riguardano le istituzioni dell'UE e il processo decisionale democratico) chiedendo alla Commissione precisazioni in merito al rispetto dei diritti umani nel quadro del memorandum in questione. In aggiunta, a settembre le autorità tunisine hanno rifiutato l'ingresso nel Paese a una delegazione della Commis-

<sup>18</sup> *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia*, 16.7.2023, disponibile in: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/30/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-on-the-external-dimension-of-migration/>.

sione Affari esteri del Parlamento europeo che aveva in programma una serie di riunioni per accertare la situazione politica nel Paese. Rilievi sulla modalità di conclusione del memorandum, e quindi più attinenti a profili procedurali e di equilibrio interistituzionale, sono stati sollevati dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza in una lettera inviata al Commissario per la politica di vicinato.

Ma anche l'efficacia dell'accordo è apparsa incerta, essendo continuati incessanti gli arrivi di migranti sulle coste italiane nei mesi estivi (circa 45.000 tra agosto e settembre, mentre erano stati 29.000 nel 2022) e solo da ottobre si è registrata una riduzione<sup>19</sup>. Su invito della premier italiana, il 17 settembre la presidente della Commissione europea e la commissaria Johansson, hanno visitato l'isola di Lampedusa, presentando un piano in 10 punti per ridurre i flussi e fornire assistenza immediata alle autorità italiane<sup>20</sup>. Tra le azioni, il piano si propone di accrescere i rimpatri e aumentare la presenza di Frontex nell'area (intensificando la sorveglianza delle frontiere in mare e la sorveglianza aerea ed analizzando le opzioni per espandere le missioni navali nel Mediterraneo), di rafforzare le iniziative di contrasto ai trafficanti e le campagne di sensibilizzazione e comunicazione per disincentivare le traversate del Mediterraneo. In questo quadro la cooperazione con la Tunisia appare tutt'altro che serenamente avviata. Al fine di dare attuazione al memorandum di luglio, richiamato tra i 10 punti, nei giorni immediatamente successivi alla visita a Lampedusa, la Commissione ha annunciato l'immediato esborso di 127 milioni di euro<sup>21</sup>, di cui 67 a supporto delle iniziative di contrasto della migrazione, suscitando però nervosismo da entrambe le parti: se il Presidente tunisino ha sdegnosamente rifiutato l'importo, ritenendolo incongruo rispetto a quanto pattuito, la reazione dell'UE è stata stizzita (il Commissario alla politica di vicinato ha invitato a restituire quanto erogato, cosa effettivamente avvenuta qualche giorno dopo<sup>22</sup>), lasciando trasparire le difficoltà sottostanti l'attuazione di un'intesa di questo tipo.

Sempre con l'obiettivo di contrastare la migrazione irregolare, dalla fine del 2022 la Commissione ha avviato un processo di definizione di piani dedicati alle principali rotte migratorie. Nel novembre 2022, è stato presentato un piano d'azione sul Mediterraneo centrale<sup>23</sup>, comprendente 20 misure articolate attorno a tre pilastri, indirizzate sia alla UE sia agli Stati membri. Sono, poi, seguite analoghe iniziative concernenti la rotta dei Balcani occidentali<sup>24</sup> e del Mediter-

<sup>19</sup> Dati del Ministero dell'Interno, disponibili in: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentation/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

<sup>20</sup> Commissione europea, *Piano in dieci punti per Lampedusa*, 17 settembre 2023, disponibile in: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_23\\_4503](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_23_4503).

<sup>21</sup> *Commission announces almost €127 million in support of the implementation of the Memorandum of Understanding with Tunisia and in line with the 10-point plan for Lampedusa*, 22 settembre 2023, disponibile in: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-announces-almost-eu127-million-support-implementation-memorandum-understanding-tunisia-2023-09-22\\_it](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-announces-almost-eu127-million-support-implementation-memorandum-understanding-tunisia-2023-09-22_it).

<sup>22</sup> *Tunisia: Saied conferma, restituiti i soldi all'Ue*, 12 ottobre 2023, disponibile in: [www.ansa.it](http://www.ansa.it).

<sup>23</sup> *EU Action Plan for Central Mediterranean*, 21 novembre 2022, disponibile in: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean_en.pdf).

<sup>24</sup> *Piano d'Azione sui Balcani occidentali*, disponibile in: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf).

raneo occidentale e rotta atlantica<sup>25</sup>. La dimensione esterna della politica di immigrazione si declina anche in incentivi e in meccanismi “punitivi” nei confronti dei Paesi terzi, al fine di sollecitarne la collaborazione in relazione ai rimpatri. Alla luce della valutazione periodica<sup>26</sup>, ai sensi dell’art. 25 bis, par. 2, del Codice dei visti (reg. (CE) n. 810/2009), la cooperazione del Gambia con l’Unione in materia di riammissione è stata ritenuta insufficiente ed è stato pertanto considerato necessario un ulteriore intervento dell’Unione (altre misure erano già state introdotte nel 2021). È stata, quindi, adottata la decisione di esecuzione (UE) 2022/2459<sup>27</sup>, che ha disposto un aumento dei diritti di visto (120 euro) per cittadini gambiani soggetti all’obbligo del visto (a norma del regolamento (UE) 2018/1806), nel tentativo di accrescerne la cooperazione per il rimpatrio e la riammissione dei propri cittadini. Alla luce dei miglioramenti riscontrati, a settembre la Commissione ha proposto al Consiglio di disporre la revoca<sup>28</sup>, pur mantenendo in vigore le precedenti misure, ma decisioni analoghe potrebbero essere adottate nei confronti di Senegal e Etiopia<sup>29</sup>.

Dall’altra parte, preso atto del soddisfacimento delle condizioni richieste sulla base dei criteri elencati nell’art. 1 del regolamento (UE) 2018/1806, ad aprile<sup>30</sup> i titolari di passaporti rilasciati dal Kosovo sono stati esentati dall’obbligo del visto per l’ingresso nel territorio degli Stati membri, completando l’esonero per l’intera regione dei Balcani occidentali. Ma consapevole che i flussi irregolari di immigrazione sono dovuti non solo agli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne lungo le diverse rotte, ma anche alla circostanza che le persone si trattengono negli Stati membri dopo la scadenza dei visti, o comunque in violazione delle norme sull’immigrazione se esentate da questo requisito (i. c.d. *overstayers*), la Commissione ha proposto di rivedere il meccanismo di sospensione dall’esenzione attualmente in vigore, al fine di renderlo più efficace<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> *EU action plan for the western Mediterranean and Atlantic routes*, 6 giugno 2023, disponibile in: <https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-06/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Western%20Mediterranean%20and%20Atlantic%20routes.pdf>.

<sup>26</sup> In base al Codice dei visti rivisto, la Commissione valuta annualmente la cooperazione in materia di riammissione con i Paesi terzi.

<sup>27</sup> *Decisione di esecuzione (UE) 2022/2459 del Consiglio dell’8 dicembre 2022 relativa all’applicazione di un aumento dei diritti per i visti nei confronti della Gambia*, in GUUE L 321, 15.12.2022, p. 18 ss.

<sup>28</sup> *Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio che abroga la decisione di esecuzione (UE) 2022/2459 relativa all’applicazione di un aumento dei diritti per i visti nei confronti della Gambia*, COM(2023) 569 def. del 27.9.2023.

<sup>29</sup> *Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell’Etiopia*, COM(2023) 568 def. del 27.9.2023.

<sup>30</sup> *Regolamento (UE) 2023/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2018/1806, che adotta l’elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all’atto dell’attraversamento delle frontiere esterne e l’elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo*, in GUUE L 110 del 25.4.2023, p. 1 ss.

<sup>31</sup> *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2018/1806 per quanto riguarda la revisione del meccanismo di sospensione*, COM(2023) 642 def. del 18.10.2023.

### 3. Il contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani

Tratta e traffico di esseri umani costituiscono aspetti diversi del fenomeno migratorio, sui quali è elevata l'attenzione dell'Unione europea.

Quanto al primo ambito, la Commissione ha presentato una proposta di modifica della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani<sup>32</sup> e la protezione delle vittime<sup>33</sup>, c.d. direttiva anti-tratta. La proposta della Commissione è stata formulata alla luce dell'esperienza maturata dagli Stati membri nel recepimento e nell'attuazione dello strumento attualmente in vigore e tiene conto degli sviluppi verificatisi dal 2011 e delle più recenti tendenze osservate nel settore, prendendo atto dei suggerimenti di miglioramento formulate da un'ampia gamma di portatori di interessi. In tal senso, il quadro predisposto dalla proposta dovrebbe far sì che gli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri siano aggiornati e meglio strutturati per far fronte alle sfide attuali. In particolare, tra le varie modifiche, il testo propone di includere il matrimonio forzato, come forma di violenza contro le donne e le ragazze, e l'adozione illegale nell'elenco delle forme di sfruttamento caratterizzanti il fenomeno (art. 2, par. 3), nonché di prevedere esplicitamente che gli atti dolosi e i mezzi di cui all'art. 2, par. 1, nonché lo sfruttamento ai sensi dell'art. 2, par. 3, comprendano gli atti commessi mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Dovrebbe, inoltre, essere introdotto un regime obbligatorio di sanzioni applicabili alle persone giuridiche, differenziato per i reati semplici e per i reati aggravati, ed essere istituiti nuovi reati riguardanti l'uso di servizi oggetto di sfruttamento, attuati nella consapevolezza che chi presta tali servizi è vittima di un reato di tratta.

Ma anche il contrasto al traffico di migranti (c.d. *smuggling*) è stato un tema affrontato trasversalmente nelle diverse riunioni e iniziative sull'immigrazione. Inserito tra i principali obiettivi del piano in dieci punti per Lampedusa, in occasione del discorso sullo stato dell'Unione pronunciato a settembre davanti al Parlamento europeo, la Presidente della Commissione ha annunciato l'intenzione di organizzare una conferenza internazionale sul contrasto al traffico di esseri umani. In occasione del Consiglio GAI del 19-20 ottobre, i ministri degli interni degli Stati membri hanno discusso un documento predisposto dalla Presidenza spagnola che prevede il rafforzamento del quadro giuridico ed il potenziamento delle azioni di contrasto.

<sup>32</sup> Nella direttiva 2011/36, all'art. 2, par. 1, la tratta si qualifica come "il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento".

<sup>33</sup> COM(2022) 732 def. del 19.12.2022.

## 4. Gestione delle frontiere e area Schengen

L'ampliamento e il funzionamento dello spazio Schengen sono stati parimenti temi rilevanti nell'ultimo anno. Per quanto attiene, in particolare, all'ampliamento, a novembre la Commissione aveva invitato il Consiglio ad adottare le decisioni necessarie per consentire la piena partecipazione all'area Schengen di Croazia, Bulgaria e Romania<sup>34</sup>, ritenendo che i tre Paesi avessero dimostrato di aver soddisfatto tutte le condizioni richieste.

Tuttavia, a dicembre con la decisione (UE) 2022/2451 il Consiglio ha convenuto la piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen<sup>35</sup> solo con riferimento alla Croazia<sup>36</sup>. In particolare per la ferma opposizione dell'Austria (insieme ai Paesi Bassi preoccupati per gli arrivi attraverso la rotta balcanica), nonostante la valutazione positiva della Commissione, l'adesione non è stata estesa a Romania e Bulgaria, essendo necessaria l'adozione di una decisione all'unanimità. Così dal 1° gennaio 2023 non sono più attuati i controlli sulle persone alle frontiere interne terrestri e marittime tra la Croazia e gli altri Paesi dello spazio Schengen. I controlli alle frontiere aeree interne sono stati eliminati dal 26 marzo, considerata la necessità di far coincidere questa data con quelle dell'orario estivo/invernale della IATA. E dal 1° gennaio 2023 la Croazia ha iniziato a rilasciare visti Schengen ed è in grado di utilizzare appieno il sistema d'informazione Schengen (SIS).

A maggio la Commissione ha pubblicato la seconda relazione annuale<sup>37</sup>, in cui ha illustrato lo stato di attuazione dello spazio Schengen, identificato le priorità per l'anno successivo e monitorato i progressi compiuti nell'ultimo anno. La relazione indica, tra i principali traguardi raggiunti nel 2022, l'adesione della Croazia allo spazio Schengen e identifica sette azioni prioritarie per il 2023-2024, tra cui il completamento dello spazio Schengen, da adottare entro la fine del 2023, con la piena applicazione dell'acquis di Schengen alla Bulgaria e alla Romania. A luglio il Parlamento europeo ha, quindi, ribadito la richiesta al Consiglio di approvare l'accesso di Romania e Bulgaria all'area Schengen<sup>38</sup>, esprimendo "profondo rammarico per l'esito delle deliberazioni del Consiglio dell'8 dicembre 2022, che hanno portato al diniego dell'adesione della Romania e della Bulgaria allo spazio Schengen, senza che sia stata fornita alcuna giustificazione giuridica relativa ai criteri di adesione" e ritenendo che "tale risultato sia

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Rafforzare Schengen con la piena partecipazione della Bulgaria, della Romania e della Croazia allo spazio senza controlli alle frontiere interne*, COM(2022) 66 def. del 16.11.2022.

<sup>35</sup> L'acquis di Schengen è il complesso di accordi, norme e misure, integrate nel diritto dell'Unione europea, che regolano l'abolizione dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello Spazio Schengen e il rafforzamento dei controlli di frontiera a quelle esterne.

<sup>36</sup> In GUUE L 320, 14.12.2022, p. 41 ss.

<sup>37</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sullo stato di Schengen 2023*, COM(2023) 274 def. del 16.5.2023.

<sup>38</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2023 sull'adesione allo spazio Schengen, P9\_TA(2023) 0278.

stato motivato da campagne politiche interne a livello nazionale anziché dagli effettivi criteri di adesione”. La questione è stata ripresa anche dalla presidente della Commissione europea, in occasione del discorso sullo stato dell’Unione. Senza mezzi termini la presidente ha affermato: “La Bulgaria e la Romania hanno dimostrato di far parte del nostro spazio Schengen. Facciamole finalmente entrare, senza ulteriori ritardi!”.

L’esclusione dei due Paesi ha generato tensioni, tanto che il primo ministro rumeno ha minacciato un’azione di risarcimento danni davanti alla Corte di giustizia, in caso di nuovo veto dell’Austria. La presidenza spagnola dovrebbe riproporre la decisione nel corso dell’ultimo Consiglio GAI del 2023, a inizio dicembre.

## 5. Considerazioni conclusive

In vista della conclusione della legislatura e delle elezioni del Parlamento europeo (previste dal 6 al 9 giugno 2024, nel/i giorno/i definiti da ciascuno Stato membro in base alle norme nazionali) e della scadenza dell’attuale Commissione europea (formalmente in carica fino al 31 ottobre 2024, ma la procedura di nomina della nuova Commissione prende avvio subito dopo le elezioni del Parlamento europeo), la politica di immigrazione dell’UE nel 2023 è stata fortemente contrassegnata dagli sforzi per portare a compimento la riforma del sistema europeo di asilo, attesa da almeno 7 anni e che, nel settembre 2022, i co-legislatori (Parlamento europeo e Consiglio) si erano impegnati a concludere entro l’inizio del 2024. Se, pertanto, è certamente positiva l’adozione dei rispettivi mandati e l’avvio effettivo dei negoziati (in questo senso segnando discontinuità rispetto alla precedente legislatura), permangono divergenze tra le posizioni espresse tra le due istituzioni<sup>39</sup> e malcelate divisioni tra gli Stati membri. All’esito del Consiglio europeo del 30 giugno, il Presidente del Consiglio europeo aveva infatti dovuto racchiudere le conclusioni sulla migrazione in una sua dichiarazione, per la ferma opposizione di alcuni Paesi dell’Europa orientale rispetto ad un testo condiviso. Escamotage irrituale, a cui ha dovuto ricorrere a ottobre, all’esito dell’approvazione del mandato negoziale relativo al regolamento sulle situazioni di crisi. L’efficacia del complesso meccanismo di solidarietà, che esclude espressamente obblighi di ricollocamento, andrà verificata nella sua operatività e, d’altro canto, molte soluzioni di contenimento proposte hanno già suscitato accese critiche quanto alla compressione delle garanzie sul diritto di asilo.

In uno scenario contrastato, si distingue la tempestiva adozione della decisione che proroga la protezione temporanea a favore delle persone fuggite

<sup>39</sup> Mentre andava in stampa il rapporto, il 20 dicembre è stato raggiunto l’accordo politico tra Consiglio e Parlamento europeo su cinque strumenti che compongono il Patto. I testi definitivi dovrebbero, quindi, essere approvati entro la primavera 2024.

dall'Ucraina, fino al marzo 2025<sup>40</sup>. Attualmente più di quattro milioni beneficiano di questo status nell'Unione europea e, come indica la stessa decisione, è improbabile che tale numero diminuisca finché perdurerà il conflitto. È indubbio che l'attivazione di questa forma di protezione abbia rappresentato un successo per l'Unione europea, dimostratasi capace di accogliere efficacemente e tempestivamente milioni di persone, superando divisioni e contrapposizioni.

<sup>40</sup> *Decisione di esecuzione (UE) 2023/2409 del Consiglio, del 19 ottobre 2023, che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382, in GUUE L 2023/2409, del 24 ottobre 2023.*





1. I dati

2. Le iniziative europee

# 12.

# Unione europea, Africa e migrazioni

*Luca Merotta*

Questo capitolo del Rapporto ISMU si sofferma sui dati più recenti disponibili sulla mobilità tra l’Africa e l’UE. In primis compone il quadro della mobilità africana passando in rassegna i dati statistici sugli attraversamenti irregolari di frontiera registrati nella sponda sud del Mediterraneo e nell’Atlantico occidentale, gli sfollati interni per conflitti e disastri ambientali, i reinsediamenti nel quadro della protezione internazionale e le rimesse ricevute dai Paesi africani. Successivamente, esso presenta una rassegna di iniziative di policy delle istituzioni europee che coinvolgono direttamente o indirettamente i Paesi africani sul tema della migrazione.

## 1. I dati

### *1.1 Attraversamenti irregolari di frontiera*

I dati del 2022 sugli attraversamenti irregolari delle frontiere (Frontex, 2023a) evidenziano come, nel periodo gennaio-dicembre, quella del Mediterraneo cen-

trale sia stata l'unica rotta euro-africana con numeri in aumento rispetto all'anno precedente (+56%). Questo aumento è dovuto al rafforzamento dei flussi sia in corridoi ormai consolidati, come quello con la Libia e quello con la Tunisia, sia su rotte emergenti tra i Paesi dell'area e il Libano o la Siria che hanno permesso ai cittadini siriani di partire verso l'Europa. Al contrario, le altre due rotte euro-africane hanno registrato un calo degli attraversamenti irregolari (-18% sulla tratta del Mediterraneo occidentale e -31% su quella dell'Africa occidentale verso le isole Canarie).

In termini assoluti, gli attraversamenti irregolari rilevati sono stati 105.561 nel Mediterraneo centrale (ovvero il 71% dei rilevamenti nell'intera frontiera marittima europea), 15.463 sulla rotta dell'Africa occidentale e 13.257 nel Mediterraneo occidentale<sup>1</sup>. Secondo i dati UNHCR (2023a), la Guardia Costiera Libica ha bloccato la partenza di 24.788 migranti nel 2022, un dato in leggera diminuzione rispetto al 2021.

Il numero di persone vulnerabili rilevate alla frontiera marittima nel 2022 è aumentato, in particolare i 20.276 minori (di cui 14.073 non accompagnati) nel Mediterraneo centrale, il valore più alto degli ultimi anni. Al primo posto tra i minori non accompagnati figurano 4.356 cittadini egiziani (+40% rispetto al 2019).

Le nazionalità più rappresentate nel Mediterraneo centrale erano egiziani, tunisini e bengalesi. Nel Mediterraneo occidentale gli attraversamenti irregolari si riferivano in particolare ad algerini, marocchini e siriani. Le persone intercettate nella tratta dell'Africa occidentale erano cittadini marocchini e di Paesi subsahariani. La rotta del Mediterraneo orientale, seppur non geograficamente posta sul continente africano, ha visto nigeriani e congolesi tra le nazionalità più rappresentate dopo i siriani.

I dati parziali inerenti al 2023 (gennaio-agosto) (Frontex, 2023b) indicano un numero di attraversamenti già superiore all'anno precedente nel Mediterraneo centrale (114.625), soprattutto di guineani, ivoriani e tunisini<sup>2</sup>. I guineani e gli ivoriani erano anche il terzo gruppo rappresentato nelle altre due rotte euro-africane, rispettivamente in quella del Mediterraneo occidentale e dell'Africa occidentale.

## 1.2 Sfollati interni

Il fenomeno degli sfollati interni continua a caratterizzare la regione subsahariana. Secondo l'International Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2023) durante il 2022 ci sono stati 16,5 milioni di nuovi casi di spostamenti forzati che, protraendosi a lungo, hanno prodotto 31,7 milioni di sfollati interni, il valore più alto finora registrato nella regione che rappresenta il 45% degli sfollati a livello globale. In particolare, nel 2022 gli spostamenti forzati generati dai conflitti sono stati 9 milioni. Dei primi dieci Paesi che hanno prodotto sfollati

<sup>1</sup> Questi dati si riferiscono alla frontiera *marittima*, in quanto esiste una frontiera terrestre nel Mediterraneo occidentale tra il Marocco e le enclave spagnole.

<sup>2</sup> Va precisato, tuttavia, che al primo posto figurano i cittadini di cui non si conosce la nazionalità.

interni per conflitti nel mondo, cinque sono africani (Repubblica Democratica del Congo/RDC, Etiopia, Nigeria, Sudan e Somalia).

I disastri ambientali hanno prodotto 7,4 milioni di spostamenti forzati nell'Africa subsahariana nel 2022, un valore in forte aumento rispetto all'anno precedente (2,6 milioni). Il fenomeno meteorologico La Niña<sup>3</sup> ha prodotto i suoi effetti per il terzo anno consecutivo, portando a livelli record di sfollamenti in Paesi come la Nigeria, provocando la peggiore siccità mai registrata in Somalia, Etiopia e Kenya, e diffusa nel Corno d'Africa oltre a tempeste e inondazioni in altre parti della regione.

### *1.3 Reinsediamento*

Il ritmo con cui i disastri ambientali e la violenza diffusa alimentano lo sfollamento interno e transnazionale in Africa non permette alle persone di tornare in sicurezza nel proprio territorio di origine e rende fondamentale trovare soluzioni migratorie sostenibili, incluso il reinsediamento verso Paesi terzi. Il fabbisogno di reinsediamento stimato nella regione dell'Africa orientale e del Corno d'Africa per il 2024 rappresenta il 23% (560.000 persone) del dato globale, secondo solo al fabbisogno in Asia (UNHCR, 2023b). I principali gruppi di rifugiati provengono dal Sud Sudan (242.509) e dalla Repubblica Democratica del Congo (109.461), mentre i bisogni identificati in Etiopia e Uganda rappresentano quasi il 60% del totale della regione. Nella regione dell'Africa centrale e occidentale si stima che circa 112.300 rifugiati avranno bisogno di reinsediamento nel 2024, un dato che riflette le elevate esigenze dei rifugiati provenienti da Repubblica centrafricana, Sudan e Nigeria. Infine, si prevede che circa 63.200 rifugiati nella regione dell'Africa meridionale necessiteranno di reinsediamento nel 2024 (il 60% riguarda solo i rifugiati della Repubblica Democratica del Congo).

Il 2022 ha consolidato il trend di ripresa dei reinsediamenti a livello globale (116.481) dopo lo stop legato alla pandemia COVID-19 (UNHCR, 2023c). La Tanzania era in quello stesso anno il principale Paese di primo asilo in Africa per numero di domande di reinsediamento, mentre il primo Paese di origine era la Repubblica Democratica del Congo seguita dall'Eritrea.

### *1.4 Rimesse*

Le rimesse verso l'Africa subsahariana nel 2022 sono aumentate del 6,1% in netto calo rispetto al 2021 (14,1%), raggiungendo i 53 miliardi di dollari (Banca Mondiale, 2023). Questo trend è stato in gran parte determinato dalla forte crescita delle rimesse in Ghana (12%), Kenya (8,5%), Tanzania (25%), Ruanda (21%) e Uganda (17%). Le rimesse verso la Nigeria, che rappresentano circa il 38% del totale dei flussi di rimesse verso la regione, sono aumentate del 3,3% raggiungendo i 20,1 miliardi di dollari. I flussi di rimesse in ingresso hanno garantito un supporto fondamentale in diversi Paesi africani colpiti da insicurezza

<sup>3</sup> Con "La Niña" si indica il processo di diminuzione su larga scala delle temperature superficiali nell'Oceano Pacifico equatoriale centrale e orientale.

alimentare, interruzioni di intere filiere alimentari, grave siccità (Corno d'Africa) o inondazioni (Nigeria, Ciad, Niger, Burkina Faso, Mali e Camerun). Le proiezioni per il 2024 indicano che l'aumento delle rimesse rallenterà fino all'1,3%.

Per quanto riguarda l'Africa settentrionale, che statisticamente è inclusa nella stessa regione del Medio Oriente, le rimesse sono diminuite del 3,8% nel 2022 dopo l'aumento registrato l'anno precedente (12,2%), arrivando così a 64 miliardi di dollari. Va sottolineato, tuttavia, che le economie di questa regione che hanno registrato lievi rialzi includono diversi Paesi del Maghreb.

L'Africa subsahariana rimane la regione con il più alto costo per l'invio di denaro, che pesa per esempio per l'8% sull'invio di 200 dollari. Seppur in lieve diminuzione rispetto al 2021 (8,2%), questo dato è in un aumento dall'anno precedente (il 7,8%) e rappresenta un valore molto alto rispetto all'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (3% entro il 2030), considerando le dimensioni delle migrazioni che si verificano all'interno dello stesso continente e delle sue sub-regioni. Il costo dell'invio di denaro nella regione dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente, invece, continua la sua discesa dal 6,6% del 2021 al 6,2% del 2023 (passando per il 6,4% del 2022).

## 2. Le iniziative europee

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato nel 2020 (Commissione europea, 2020), è il più ampio documento strategico elaborato dalla Commissione europea dall'Agenda europea per le migrazioni e propone un approccio olistico alla migrazione e alla mobilità dentro e fuori l'UE. Questo paragrafo presenta i principali sviluppi di policy dello scorso anno (ottobre 2022-ottobre 2023) in merito agli assi principali del Patto, in particolare il reinsediamento, i canali di migrazione regolare e la cooperazione con i Paesi terzi sulla gestione dei flussi.

### 2.1 Migrazione legale

Per quanto riguarda la migrazione legale, già nel 2022 la Commissione europea aveva lanciato i partenariati di talenti (*Talent Partnership*), uno degli aspetti chiave della dimensione esterna del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo (Commissione europea, 2022a). Questo tipo di partenariati mira a rafforzare la cooperazione tra l'UE, gli Stati membri e i Paesi partner e a promuovere la mobilità internazionale del lavoro e lo sviluppo dei talenti in modo circolare e reciprocamente vantaggioso. Ciò passa anche attraverso lo sviluppo di percorsi legali, in quanto i partenariati per i talenti dovrebbero combinare il sostegno diretto ai programmi di mobilità per il lavoro o la formazione con lo sviluppo delle capacità e l'investimento nel capitale umano, compreso lo sviluppo delle competenze, l'istruzione e la formazione professionale e l'attuazione di programmi di scambio per lavoro.

La Commissione europea ha reso lo sviluppo di questi partenariati condizionale rispetto al contrasto alla migrazione irregolare. Di conseguenza, l'anda-

mento delle negoziazioni con i singoli Paesi è condizionato dall'avanzamento su altri aspetti della cooperazione nel settore della migrazione, soprattutto dagli accordi di rimpatrio volti alla riammissione dei cittadini africani irregolarmente presenti nell'UE da parte dei rispettivi Paesi di origine<sup>4</sup>. Allo stesso modo, nel monitorare la negoziazione dei partenariati per talenti tra l'UE e determinati Paesi africani è utile guardare anche a se e come questa abbia facilitato o reso più stringenti le norme per il rilascio dei visti<sup>5</sup>. Come primo passo la Commissione ha dichiarato di voler avviare i partenariati per i talenti con i partner nordafricani, auspicando di allargarli successivamente anche a Paesi dell'Africa occidentale e dell'Asia.

Dal punto di vista dei Paesi a cui sono rivolti i partenariati di talenti, in Tunisia i negoziati sono partiti come testimoniato dal protocollo di intesa firmato a luglio 2023<sup>6</sup>, mentre incontri preliminari sono stati organizzati in Marocco ed Egitto nel primo semestre del 2023. Nel caso della Nigeria e del Senegal le negoziazioni per il lancio dei partenariati sono ad oggi ferme in quanto la Commissione attende maggiori garanzie sulla cooperazione in materia di riammissioni e rimpatri. In parallelo, tuttavia, alcuni sviluppi hanno consentito di iniziare a costruire alcuni tasselli fondamentali per la creazione del quadro di migrazione legale tra le due regioni<sup>7</sup>.

A fine 2022 la Commissione europea ha inoltre lanciato il *Talent pool*, la prima piattaforma a livello europeo di incontro domanda-offerta (*matchmaking*) allo scopo di rendere l'UE più attraente per i cittadini di Paesi terzi in cerca di opportunità e aiutare i datori di lavoro a trovare i talenti di cui hanno bisogno. La piattaforma è in fase di sperimentazione nel quadro dell'emergenza dovuta all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, in attesa che possa essere valutata ed eventualmente replicata su ampia scala con diversi Paesi strategici.

In poco più di un anno, grazie al lavoro della rete di cooperazione europea dei servizi per l'impiego EURES<sup>8</sup>, il Talent pool ha coinvolto otto Stati membri (Finlandia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Croazia, Spagna e Cipro), raccolto quasi quattro milioni di annunci di lavoro e mobilitato circa mille Advisor EURES permettendo loro di fornire supporto prima, durante e dopo il processo di reclutamento (Commissione europea, 2023a). I dati sul numero di utenti in cerca di lavoro che hanno caricato il proprio CV sulla piattaforma saranno disponibili alla fine dell'azione pilota.

<sup>4</sup> Si veda il paragrafo 2.3.

<sup>5</sup> Si veda il paragrafo 2.2.

<sup>6</sup> Cf. Commissione europea (2023d).

<sup>7</sup> Si veda per esempio l'inaugurazione dell'Unità Orientamento pre-partenza presso il Ministero del Lavoro egiziano come parte del programma europeo "Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa (THAMM)". Fonte: EEAS (2023).

<sup>8</sup> La piattaforma permette la collaborazione tra Commissione europea, Autorità europea del lavoro, servizi per l'impiego nazionali e altri partner in Europa.

## 2.2 Politiche sui visti

Nel quadro del Nuovo Patto sulle migrazioni e l'asilo, la politica dei visti viene utilizzata come incentivo a una maggiore collaborazione sulle riammissioni di cittadini irregolarmente presenti nell'UE da parte dei rispettivi Paesi di origine. A tal proposito, a inizio 2023 la Commissione europea ha adottato una comunicazione sul monitoraggio dei regimi di esenzione dal visto dell'UE (Commissione europea, 2023b) che esamina il funzionamento di questi regimi individuando le principali sfide in materia di migrazione irregolare e sicurezza. Il monitoraggio ha evidenziato che dall'esenzione possono derivare sfide importanti poiché uno scarso allineamento della politica in materia di visti alla politica dell'UE può trasformare un Paese esente in un centro di transito per le entrate irregolari verso l'UE. Questa sfida riguarda particolarmente i Paesi che si trovano nelle immediate vicinanze della frontiera esterna.

Per affrontare queste sfide e prevenire i relativi rischi, la Commissione ha avviato un processo di consultazione con il Parlamento e il Consiglio per individuare possibili migliorie al meccanismo di sospensione dei visti dell'UE, ad esempio nuove motivazioni di sospensione in base ai rischi emergenti, una più efficiente e flessibile procedura di sospensione, o un rafforzamento del monitoraggio e del reporting<sup>9</sup>.

La relativa comunicazione è stata pubblicata a seguito di alcune modifiche dei regimi di rilascio dei visti per diversi Paesi africani, quali il Gambia (Consiglio dell'UE, 2022a) e il Senegal (Commissione europea, 2022b), per mancata collaborazione in materia di riammissioni dei migranti irregolarmente presenti nell'UE. Tuttavia, nel corso del 2023 una serie di sviluppi positivi ha portato la Commissione a proporre la revoca di alcune misure restrittive (Commissione europea, 2023c).

## 2.3 Reinsediamento e ammissione umanitaria

Nel dicembre 2022, Il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo hanno trovato un accordo finale sul quadro per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria dopo anni di stallo legislativo (Consiglio dell'UE, 2022b). Questo strumento fornisce regole volte a migliorare la prevedibilità del programma di reinsediamento e ammissione umanitaria dell'UE.

Il testo finale intende allineare le azioni delle istituzioni europee e degli Stati membri ai bisogni di reinsediamento globali previste dall'UNHCR<sup>10</sup>, particolarmente importanti nel continente africano. Si lascia inoltre agli Stati membri il compito di presentare i propri piani biennali di reinsediamento e ammissione umanitaria e di identificare il numero totale di persone che intendono reinsediare, anche attraverso l'ammissione umanitaria o di emergenza. Per agevolare

<sup>9</sup> La Comunicazione indica che, in base a questa discussione, la Commissione presenterà nell'autunno 2023 una proposta legislativa di revisione del meccanismo di sospensione dei visti. Al momento della redazione di questo capitolo, questa proposta non è ancora stata pubblicata.

<sup>10</sup> I bisogni di reinsediamento in Africa sono presentati nel paragrafo 1.3.

il coordinamento europeo, gli Stati membri possono nominare *contact points* nazionali e possono decidere di nominare *liaison officers* nei Paesi terzi.

A livello europeo, il Consiglio dovrà adottare un programma biennale di reinsediamento e ammissione umanitaria proposto dalla Commissione informandone regolarmente il Parlamento. Verrà inoltre creato un comitato di alto livello per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria composto da rappresentanti del Parlamento, del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri.

## 2.4 Cooperazione con Paesi terzi

Nel luglio 2023 la Commissione europea e la Tunisia hanno firmato un protocollo di intesa per un partenariato strategico e globale (Commissione europea, 2023d) in risposta, anche al bisogno di sostegno alle riforme economiche adottate dalla Tunisia, necessaria per ripristinare l'equilibrio macroeconomico, e alla volontà di rafforzare la cooperazione nella riduzione dei flussi migratori irregolari e nel salvataggio di vite umane.

Il protocollo include impegni sulla gestione dei flussi migratori. Da un lato viene identificato come prioritario il contrasto alla migrazione irregolare attraverso la lotta alle reti di trafficanti, il rimpatrio e la riammissione dei migranti irregolari<sup>11</sup>, il sostegno finanziario europeo alla gestione delle frontiere e alle operazioni di salvataggio in mare da parte della Tunisia. Dall'altro lato si indica il rafforzamento dei percorsi legali per la migrazione, anche grazie a una più facile concessione dei visti e l'avvio di un partenariato di talenti. In un'ottica più di sviluppo sostenibile, il protocollo intende creare iniziative per lo sviluppo sostenibile delle zone svantaggiate ad alto potenziale migratorio sostenendo l'emancipazione dei tunisini in situazioni vulnerabili, in particolare attraverso il sostegno alla formazione professionale, all'occupazione e al settore privato. Allo stesso tempo, i percorsi di reintegrazione dei migranti tunisini irregolari dovrebbero includere la creazione di opportunità di lavoro locali a beneficio di tutta la popolazione.

Nel settembre 2023 la Commissione ha pubblicato un piano in 10 punti a sostegno dell'Italia per la gestione dei flussi migratori a Lampedusa (Commissione europea, 2023e). Uno dei punti richiama esplicitamente il protocollo di intesa con la Tunisia, auspicandone l'attuazione completa, mentre altri aspetti coinvolgono indirettamente il Paese partner nella lotta al traffico di esseri umani per prevenire le partenze (punto 4), nella possibile estensione delle missioni navali di sorveglianza delle frontiere e di salvataggio nel Mediterraneo (punto 5), e nel rafforzamento delle campagne di dissuasione sulla migrazione irregolare (punto 8).

La cooperazione con la Tunisia e con gli altri Paesi della regione era già stata affrontata alla fine del 2022 attraverso il Piano d'azione per il Mediterraneo centrale (Commissione europea, 2022c). La Commissione, pur ricordando che sarà possibile trovare soluzioni strutturali solo attraverso un accordo sull'inte-

<sup>11</sup> Il rimpatrio non solo dei cittadini tunisini irregolarmente presenti in Europa ma anche dei cittadini di altri Paesi irregolarmente presenti in Tunisia.

ro pacchetto di riforme in materia di asilo e migrazione in fase di negoziazione, ha proposto 20 misure operative per la rotta migratoria del Mediterraneo centrale. Tali misure sono articolate intorno a tre pilastri, il primo dei quali coinvolge direttamente i Paesi partner in Africa (“collaborare con i Paesi partner e le organizzazioni internazionali”). In particolare, la Commissione propone di rafforzare la capacità di Tunisia, Egitto e Libia nel garantire una miglior gestione delle frontiere e della migrazione, di rafforzare la lotta al traffico di migranti, di assicurare l’impegno politico dei Paesi africani sui rimpatri e di sviluppare canali legali verso l’Europa. Con la stessa logica e gli stessi obiettivi, la Commissione ha presentato un piano d’azione per le rotte del Mediterraneo occidentale e dell’Atlantico (Commissione europea, 2023f), 18 misure operative strutturate in diversi pilastri, tra cui il rafforzamento del rapporto con il Marocco, la Mauritania, il Senegal e il Gambia. Una peculiarità di questo piano d’azione è la volontà di intensificare la cooperazione bilaterale di Frontex con Marocco, Mauritania e Senegal e di iniziare le negoziazioni con Nigeria e Senegal sui partneriati per talenti.

## Riferimenti bibliografici

**Banca Mondiale** (2023), *Remittances Remain Resilient but Likely to Slow* [comunicato stampa] 13.06.2023, disponibile in: [https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/06/13/remittances-remain-resilient-likely-to-slow#:~:text=Remittance%20inflows%20declined%20by%203.8,and%20Pakistan%20\(%2430%20billion\).](https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/06/13/remittances-remain-resilient-likely-to-slow#:~:text=Remittance%20inflows%20declined%20by%203.8,and%20Pakistan%20(%2430%20billion).)

**Commissione europea** (2020), *Comunicazione. Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, COM(2020) 609 final.

**Commissione europea** (2022a), *Communication on Attracting skills and talent to the EU*, 27.4.2022, COM(2022) 657 final.

**Commissione europea** (2022b), *Proposal for a Council implementing decision on the suspension of certain provisions of Regulation (EC) 810/2009 of the European Parliament and of the Council with respect to Senegal*, 9.11.2022, COM(2022) 631 final.

**Commissione europea** (2022c), *Action plan for the Central Mediterranean*, disponibile in: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean_en.pdf).

**Commissione europea** (2023a), *EU Talent Pool Pilot*, disponibile in: [https://eures.ec.europa.eu/eu-talent-pool-pilot\\_en](https://eures.ec.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en) (27/09/2023).

**Commissione europea** (2023b), *Comunicazione sul monitoraggio dei regimi di esenzione dal visto dell’UE*, 30.05.2023, COM/2023/297 final.

**Commissione europea** (2023c), *Proposal for a Council implementing decision on repealing Implementing Decision (EU) 2022/2459 on the application of an increased visa fee with respect to The Gambia*, 27.09.2023, COM(2023) 569 final.

**Commissione europea** (2023d), *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia*, 16.07.2023, disponibile in: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_3887](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3887).

**Commissione europea** (2023e), *Migration: Commission 10-point plan for Lampedusa*, 19.09.2023, disponibile in: [https://home-affairs.ec.europa.eu/news/migration-commission-10-point-plan-lampedusa-2023-09-19\\_it](https://home-affairs.ec.europa.eu/news/migration-commission-10-point-plan-lampedusa-2023-09-19_it).

**Commissione europea** (2023f), *EU Action Plan for the Western Mediterranean and Atlantic routes*, disponibile in: <https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-06/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Western%20Mediterranean%20and%20Atlantic%20routes.pdf>.

**Consiglio dell'UE** (2022a), *The Gambia: Council increases the visa fee due to lack of cooperation on readmission* [comunicato stampa] 8.12.2022, disponibile in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/08/the-gambia-council-increases-the-visa-fee-due-to-lack-of-cooperation-on-readmission/>.

**Consiglio dell'UE** (2022b), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Admission Framework and amending Regulation (EU) N° 2021/1147 of the European Parliament and the Council - Amended mandate for negotiations with the European Parliament*, 20.12.2022, 2016/0225(COD).

**EEAS** (2023), *Inauguration of the Pre-departure Orientation Unit at the Ministry of Labour* [comunicato stampa] 17.07.2023, disponibile in: [https://www.eeas.europa.eu/delegations/egypt/inauguration-pre-departure-orientation-unit-ministry-labour\\_en](https://www.eeas.europa.eu/delegations/egypt/inauguration-pre-departure-orientation-unit-ministry-labour_en).

**Frontex** (2023a), *Risk Analysis for 2023/2024*, disponibile in: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/ARA\\_2023.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/ARA_2023.pdf).

**Frontex** (2023b), *Monitoring and risk analysis*, disponibile in: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>. (27.09.2023).

**IDMC** (2023), *Global Report on Internal Displacement*, disponibile in: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/>.

**Liboreiro J.** (2023), "In stunning move, Tunisia snubs Brussels and refunds €60 million in EU aid", euronews, 12.10.2023, disponibile in: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/10/12/in-stunning-move-tunisia-snubs-brussels-and-refunds-60-million-in-eu-aid>.

**UNHCR** (2023a), *UNHCR Libya Monthly Response Snapshot 2022*, disponibile in: <https://data.unhcr.org/ar/dataviz/184?sv=0&geo=0> (27.09.2023).

**UNHCR** (2023b), *Projected Global Resettlement Needs 2024*, disponibile in: <https://reporting.unhcr.org/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2024>.

**UNHCR** (2023c), *Resettlement at a glance January-December 2022*, Factsheet, disponibile in: <https://www.unhcr.org/ie/sites/en-ie/files/2023-01/63cab1b7.pdf>.



# Parte quarta

## Approfondimenti



1. La condivisione di conoscenza in chiave riflessiva
2. Alcune modalità di connessione tra ricerca e politica:  
quali strumenti?
3. Cenni conclusivi

# 13.

## Quale utilizzo della conoscenza nella governance del fenomeno migratorio?

*Marina D'Odorico e Guia Gilardoni*

### 1. La condivisione di conoscenza in chiave riflessiva

In questo capitolo del Rapporto si affronta il tema del nesso tra evidenza scientifica e politiche migratorie, anche alla luce di alcune esperienze condotte da Fondazione ISMU ETS nel campo della produzione e della condivisione del sapere. Fin dal suo avvio, uno dei modi attraverso cui l'Unione europea ha compensato uno scarso contributo deliberativo alla definizione delle sue strategie è stata la promozione di politiche fondate sulla conoscenza. Questa tendenza trasversale si è affermata in maniera significativa anche in ambito migratorio. Durante l'ultimo programma quadro di finanziamenti per la ricerca, tramite il programma Horizon 2020 (2014-2020), la Commissione europea ha finanziato oltre cinquanta progetti di ricerca sulle migrazioni allo scopo di favorire la produzione delle evidenze necessarie a promuovere politiche basate sulla realtà osservata. Tuttavia, dal momento che nel contesto europeo il tema migratorio si caratterizza per la compresenza di interessi economici e politici spesso contrapposti, diventa piuttosto difficile raggiungere un consenso politico basato sull'evidenza. Da quanto appare nel nuovo programma Horizon Europe (2021-2027), in cui la migrazione non è più una priorità, così come in altri programmi

di finanziamento, la nuova tendenza pare essere quella di aprire alla partecipazione diretta dei cittadini. Riteniamo questa una grande opportunità dal punto di vista dell'innovazione di un ecosistema di governance. Rispetto a questi temi sarà dunque possibile anche l'inclusione dei cittadini con background migratorio che sono esperti di migrazione per esperienza diretta.

Nel corso degli ultimi vent'anni, in Europa si è assistito a un progressivo e significativo aumento degli studi dei fenomeni migratori in termini di analisi dei flussi, dei processi di integrazione, delle politiche nazionali ed europee volte a governare i processi. Sviluppatisi a partire dalla seconda metà del secolo scorso, gli studi migratori sono divenuti un campo di analisi molto esteso e praticato, che ha portato alla creazione di un consistente corpus di conoscenze. Il progresso negli studi in questo campo ha dapprima visto il superamento del focus della dimensione nazionale a favore di una prospettiva globale (Scholten, Pisarevskaya, Levy, 2021), per poi evolvere attraverso concetti quali la de-migrantizzazione delle analisi, per evitare una essenzializzazione dello stato di migrante in quanto connesso a situazioni problematiche (Dahinden, 2016), o di super-diversità per catturare la complessità sociale delle diversità connesse alle migrazioni (Vertovec, 2007). I temi del razzismo e della discriminazione hanno iniziato ad essere presi in considerazione anche da autori e autrici razzializzati (Hawthorne, 2023), seppur l'assunzione della centralità di questi aspetti entro gli studi migratori sia ancora lontana dall'essere raggiunta.

A fronte di tali e molti altri sviluppi, che esulano dal razionale di questo capitolo, rimane tuttavia elevato il grado di incertezza epistemica che caratterizza un comparto di studi che, per sua natura, non può fornire in modo oggettivo soluzioni neutre o tecniche a problemi complessi, cui soggiacciono interessi e orientamenti valoriali contrapposti. Anche per questi motivi il dialogo tra ricerca e politica, e le diverse forme di relazione che possono esistere tra la conoscenza prodotta e l'elaborazione delle decisioni politiche, è un esercizio complesso che non sempre sortisce gli effetti desiderati.

Gli studi condotti sull'impiego della conoscenza da parte della politica in ambito migratorio a livello europeo hanno messo in luce la prevalenza di funzioni simboliche volte a legittimare le posizioni di una parte politica rispetto a un'altra, piuttosto che un auspicabile impiego strumentale volto a migliorare le politiche in atto o quelle future (Boswell, 2008). Le evidenze empiriche messe in luce attraverso attività di ricerca, infatti, possono costituire i mattoni essenziali per la costruzione di qualcosa di solido, ma raramente l'evidenza scientifica viene recepita in ottica performativa. Un esempio concreto di questa difficoltà è stato rilevato nell'ambito del progetto ReSOMA – Research Social Platform on Migration and Asylum<sup>1</sup>, finalizzato a fornire evidenze empiriche rispetto a temi prioritari dal punto di vista dell'agenda politica delle istituzioni europee. Tra i temi che hanno suscitato interesse vi è la criminalizzazione delle NGO e dei soggetti che supportano migranti in difficoltà. Il policy brief *The crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants* (Vosyliute, Conte, 2019) è stato citato nella comunicazione che la Commissione europea ha diffuso il 1°

<sup>1</sup> <https://migrationresearch.com/resoma>.

ottobre del 2020 nella guida di implementazione delle regole dell'Unione europea per la definizione e la prevenzione della facilitazione di ingressi, transiti e permanenze non autorizzati a sostegno di evidenze rispetto all'incremento di procedimenti giudiziari e di indagini contro individui per motivi legati al reato di favoreggiamento dell'ingresso. La ricerca aveva individuato sessanta casi di indagini e azioni penali in dieci Stati membri tra il 2015 e il 2019, con un picco rilevante nel 2018 che ha riguardato soprattutto volontari, difensori dei diritti umani, equipaggi di imbarcazioni ma anche semplici cittadini, familiari, sindaci e leader religiosi. Sebbene l'intento fosse quello di denunciare un fenomeno in contrasto con i principi umani propri della cultura europea, di fatto le evidenze, seppur citate, non hanno influito in maniera significativa sull'interpretazione data alla direttiva sulla facilitazione. In sostanza, si è trattato di un caso in cui le indicazioni recepite dai decisori politici sono state utilizzate per legittimare una proposta politica contraria a quanto suggerito dai riscontri raccolti.

Gli studi sugli ecosistemi della governance in ambito migratorio hanno messo in luce una forte resistenza al cambiamento che si sostanzia nell'affermazione di uno status quo da parte delle istituzioni europee con poteri in questa materia (Abdou, Pettrachin, 2022). A dieci anni esatti dalla tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2013, sineddoche delle molte altre tragedie in mare che continuano a verificarsi, il quadro delle politiche migratorie e della gestione dei confini rimane orientato a logiche securitarie. Un esempio tra tutti, le resistenze nei confronti della revisione del Trattato di Dublino. Nonostante una crescente intensificazione e diversificazione delle reti di soggetti che si occupano di politica migratoria, la posizione di dominio di alcuni attori su altri non è mutata nel corso del tempo, facendo prevalere gli interessi degli Stati nazionali, che lasciano poco spazio all'esercizio riflessivo necessario per adeguare le politiche alla complessità del fenomeno considerato.

La migrazione è caratterizzata infatti da un elevato livello di complessità sociale che deriva dall'incertezza di dinamiche globali che innescano la mobilità umana, dalle molte e diverse cause che rendono difficile prevedere adeguatamente quando e dove si verificherà una migrazione e dalla componente multilivello del sistema politico che rende complicata l'adozione delle politiche. In tal senso, anche la governance della migrazione si caratterizza per un elevato grado di complessità che include il disaccordo non solo tra gli orientamenti valoriali e le scelte politiche differenti rispetto alle soluzioni da adottare, ma anche riguardo alla definizione del fenomeno in quanto tale. Tale complessità rifugge l'adozione di soluzioni semplici, da un approccio emergenziale. In Italia, da anni, si affronta, sia nella sfera politica sia in quella mediatica, la gestione della questione migratoria in termini di emergenza e si utilizzano vocaboli quali "invasione" ed "esodo" creando inevitabilmente sia un diffuso allarmismo sia, di conseguenza, un avvicinamento a quelle fazioni della politica che pongono al centro delle proprie campagne elettorali<sup>2</sup> la lotta agli ingressi di nuovi migranti o la primazia dei diritti dei nativi rispetto a quelli degli stranieri.

Per adottare un approccio che eviti la banalizzazione della complessità po-

<sup>2</sup> Per un approfondimento sul tema si rimanda al capitolo 9 di questo Rapporto.

litica (Scholten, 2022) sarebbe piuttosto opportuno favorire meccanismi articolati di interlocuzione tra politica e ricerca che consentano di muoversi verso un ecosistema improntato a modalità riflessive (Spencer, 2017), che coinvolga esperti con differenti background professionali attraverso modalità di confronto diretto e di co-creazione delle soluzioni. Esperti non solo accademici, ma anche che lavorano in ambito politico, nelle istituzioni e coloro che hanno maturato un bagaglio di conoscenze acquisito nell'attività svolta con i beneficiari degli interventi. Un discorso diverso merita il parere di una parte esclusa dal dibattito, ovvero i diretti interessati, i migranti che, pur conoscendo e vivendo direttamente la migrazione e tutto quanto essa comporta, non vengono coinvolti nella ricerca delle soluzioni. Tenere in considerazione gli esperti diretti comporta, infatti, una differente modalità di approccio. Non si tratterebbe più, infatti, di operare *per* loro o di compiere studi *su* di loro, quanto di lavorare *insieme* a loro. Tale *modus operandi* rappresenta l'inizio del superamento della consolidata logica binaria del "noi e loro" a favore del cosiddetto "big we", ossia del considerare la società come un *noi* plurale e inclusivo dove tutte le persone vengono intese come popolazione di riferimento, in termini di bisogni e di erogazione di servizi e interventi (Gilardoni, D'Odorico, Carrillo, 2015).

In un campo come quello dell'immigrazione, che è fortemente divisivo sia nell'opinione pubblica e nei partiti politici sia nelle dinamiche del processo decisionale (Pasini, Regalia, 2023) e dove i valori e le identità giocano un ruolo centrale nell'orientare i comportamenti politici dei cittadini, il rapporto tra evidenze scientifiche e politiche può essere utilmente inquadrato considerando come la produzione di conoscenze rilevanti per le politiche pubbliche si collochi entro un quadro in cui interagiscono incertezza epistemica, interessi e valori che sono spesso contrapposti (Codagnone et al., 2018). È auspicabile, infatti, che i politici possano combinare la conoscenza su questo fenomeno con i desiderata, i valori, i bisogni e le identità dei cittadini. Su questo l'immigrazione costituisce un banco di prova particolarmente impegnativo. Infatti, in ambiti controversi come quello migratorio, è particolarmente difficile raggiungere un consenso politico sulla base di evidenze empiriche, tra l'altro connotate da incertezza epistemica, e non è possibile affrontare il tema della condivisione della conoscenza in ambito politico, senza considerare l'ineludibile questione valoriale che può minare la fiducia necessaria all'esercizio riflessivo (Scharfbillig et al., 2021). Per affrontare una situazione di questo tipo, diventa importante produrre informazioni accurate, portandole idealmente a confronto con quelle elaborate da esperti con orientamenti valoriali opposti, così da generare un dibattito negoziale a beneficio dell'individuazione di un ventaglio di opzioni, che il decisore politico potrà utilmente considerare avvalendosi della contrapposizione tra posizioni che, per forza di cosa, rimangono parziali.

## 2. Alcune modalità di connessione tra ricerca e politica: quali strumenti?

Una volta assodata l'importanza, da un lato, della creazione di connessioni fruttuose tra la produzione di conoscenza e l'implementazione delle politiche e, dall'altro lato, del riconoscimento e della valorizzazione dei differenti ruoli ricoperti dagli attori coinvolti nei processi, in questo paragrafo saranno evidenziati alcuni strumenti utili al raggiungimento dei sopra citati obiettivi.

Al riguardo, il monitoraggio rappresenta un valido *modus operandi* per fotografare la realtà del fenomeno e quindi fornire, ai diversi livelli di governance, le necessarie evidenze. Regione Lombardia ha utilizzato questa modalità di conoscenza dei profili dei migranti, legalmente o irregolarmente presenti sul proprio territorio, per un ventennio attraverso l'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità (ORIM). Così come il monitoraggio, allo stesso modo lo scambio di esperienze costituisce un valido supporto, promuovendo attività di networking tra gli attori che a diverso titolo si occupano di studiare e supportare le politiche in materia di migrazione, integrazione e protezione internazionale. Tali attività di scambio possono riguardare analisi comparate delle normative, per esempio, o delle politiche o, ancora, delle statistiche al fine di meglio contestualizzare la governance dei fenomeni migratori e di quelli inclusivi nei diversi territori. Uno scambio di esperienze che non tenga conto delle caratteristiche proprie di ciascun contesto rischia infatti di essere inefficace dal momento che, per esempio una pratica, considerata buona in Svezia, potrebbe non avere lo stesso impatto positivo in Italia e viceversa. Rispetto al cosiddetto *knowledge sharing* vi sono molteplici esperienze a livello nazionale e internazionale. Negli ultimi decenni, la realizzazione da parte di ISMU di progetti e interventi ha riguardato, nella quasi totalità dei casi, lo scambio di conoscenza e di pratiche tra diversi attori e svariati contesti. Si è trattato di attività molto differenti tra loro sia per obiettivi sia per attori coinvolti, ma tutte hanno consentito di confermare l'importanza della visione olistica e della progettazione partecipata. Le attività di co-design permettono di valorizzare l'esperienza di ciascun attore nella convinzione che tutti i soggetti che compongono la società sono portatori di valore. In questo senso è possibile affermare che chiunque, a modo suo, è un esperto grazie alle esperienze vissute e/o agli approfondimenti teorici condotti<sup>3</sup>. Come già esplicitato, tali strumenti di *knowledge sharing* funzionano grazie alla presenza di un coordinamento puntuale e se vi è la

<sup>3</sup> Per maggiori informazioni, a titolo di esempio, si rimanda alle seguenti esperienze progettuali: *National Integration Evaluation Mechanism* (NIEM), disponibile in: <https://www.ismu.org/progetto-niem-national-integration-evaluation-mechanism/>; *Gender and Race Stereotypes Eradication in labour market access* (GRASE), disponibile in: <https://www.ismu.org/progetto-grase-gender-and-race-stereotypes-eradication-in-labour-market/>; *NEwly ARrived in a common home* (NEAR), disponibile in: <https://www.ismu.org/progetto-near-newly-arrived-in-a-common-home/>; *Foster Relations, Empower Democracy* (FREED), disponibile in: <https://www.ismu.org/progetto-freed-foster-relations-empower-democracy/>; *ColtiviAmo l'integrazione*, disponibile in: <https://www.ismu.org/progetto-coltiviamo-lintegrazione/>; *InsideAut*, disponibile in: <https://www.ismu.org/progetto-inside-aut-reti-e-sentieri-verso-lintegrazione/>; *Research Social Platform on Asylum and Integration* (ReSO-MA), disponibile in: <https://migrationresearch.com/resoma/>; *Sustainable Practice for Integration* (SPRING), disponibile in: <https://www.ismu.org/progetto-spring-sustainable-practices-of-integration/>.

successiva volontà politica di apprendere dalle evidenze individuate. Rispetto a quest'ultimo aspetto si segnala lo European Migration Network<sup>4</sup> che permette agli organismi istituzionali dei Paesi membri di condividere normative, politiche e misure del proprio contesto di riferimento. Il rationale di tale network risiede, di fatto, nell'apporto che la messa in rete di esperienze può avere nella implementazione di politiche e strategie fruttuose.

Nell'ambito del progetto NIEM, sono stati realizzati numerosi incontri a livello nazionale con esperti afferenti a diverse discipline e con profili professionali e personali variegati e questa attività ha consentito di produrre differenti tipi di output e di valorizzare connessioni tra enti che operano su territori diversi.

Un ulteriore strumento è costituito dal lavoro di sintesi e di sistematizzazione della conoscenza in funzione di destinatari specifici. Le informazioni raccolte attraverso ricerche o progetti sono molteplici e spesso facilmente utilizzabili da parte di un pubblico accademico, ma poco efficaci per un'audience politica. I successi di una procedura di questo tipo, spesso non semplice da realizzare, sono tuttavia evidenti. Nel novembre del 2014, per riportare una esperienza di Fondazione ISMU, i risultati di un progetto<sup>5</sup> – finalizzato all'operativizzazione dei Principi Fondamentali Comuni adottati dalla Commissione per erogare i finanziamenti a sostegno dell'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi – sono stati ripresi nell'ambito della conferenza interministeriale degli Stati membri tenutasi a Milano al fine del raggiungimento di un accordo circa le future linee di intervento. Esito della conferenza è stato la firma di un *Memorandum of understanding* nel quale si richiamava, tra le altre cose, l'importanza del monitoraggio e della valutazione degli interventi. A nutrire il dibattito, come detto, è stato redatto un documento di circa 90 pagine risultato di un lavoro di sistematizzazione di oltre 1.200 pagine di evidenze e informazioni raccolte attraverso il progetto sopra citato.

Quanto sperimentato nell'ambito del progetto KING, come sopra descritto, è stato un esercizio che, seppur evidentemente limitato dal punto di vista dei contenuti, è risultato interessante per quanto riguarda l'attivazione di un processo di comunicazione tra mondo accademico e politico.

Questo esercizio riflessivo è proseguito, nel corso degli anni, con ulteriori esperienze progettuali<sup>6</sup>, grazie alle quali è stato possibile continuare il processo teso a rendere accessibile la conoscenza accademica, prodotta in questo caso nell'arco degli ultimi 10 anni, a coloro che sono impegnati nella realizzazione degli interventi finalizzati all'integrazione dei migranti. La novità, rispetto alle esperienze precedenti, è riscontrabile nel fatto che l'attenzione al dialogo tra esperti si è focalizzata soprattutto sulla parte degli attori sociali che nei diversi territori europei agiscono a sostegno e beneficio dei migranti. Il progetto ha contribuito, inoltre, a condividere la rilevanza di un ulteriore aspetto connesso al *problem solving*. Il principio alla base di tale attenzione riguarda la

<sup>4</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn_en).

<sup>5</sup> Progetto *Knowledge for Integration Governance (KING)*, disponibile in: <http://www.king.ismu.org/index.html>.

<sup>6</sup> Progetto *SPRING – Sustainable Practices of Integration*, disponibile in: <https://www.ismu.org/progetto-spring-sustainable-practices-of-integration/>.

consapevolezza che la conoscenza, per essere fruttuosamente al servizio delle politiche, debba essere in grado di operare alla stregua di queste ultime tenendo, quindi, ben presente il valore della tempestività. La possibilità di sperimentare tali abilità è stata la concomitanza di due eventi inattesi ed epocali quali la pandemia e l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. La pandemia ha reso necessaria una rimodulazione delle attività previste in modalità virtuale e questo ha consentito il coinvolgimento di attori che altrimenti sarebbero stati impossibilitati a unirsi ai dibattiti promossi. La crisi ucraina ha comportato la necessità di volgere lo sguardo agli attori della società civile presenti nella parte orientale dell'Unione europea che più di altri avevano l'urgenza di mettere in campo strategie e strumenti utili a fronteggiare una situazione migratoria di larga portata. Quanto affermato rispetto agli strumenti mediatici utilizzati in seguito allo scoppio della pandemia ha permesso di attivare nuove metodologie di networking e di *knowledge sharing* che inevitabilmente hanno affiancato altri strumenti tecnici da utilizzare. La capacità di trovare nuove strategie, dimostrata durante la pandemia, deve far riflettere sulle possibilità di reazione e di adeguamento alla realtà dei singoli soggetti. Tali abilità possono quindi essere messe in campo al fine di ricercare le modalità più utili a coinvolgere anche attori con background esperienziali differenti in termini sia di expertise sia di skill personale.

### 3. Cenni conclusivi

Quanto esposto fin qui, ci porta a ribadire la validità e la necessità dell'esercizio riflessivo costante e accurato tra esperti di diversa provenienza professionale e valoriale, che possa aiutare nell'elaborazione di soluzioni adeguate alla complessità dinamica del fenomeno migratorio. Seppur si sia constatata la difficoltà nell'approntare politiche basate sull'evidenza, si ritiene che questo approccio sia comunque il più efficace, a condizione che vi sia una maggiore diversificazione delle fonti di evidenza che non può essere esclusivo appannaggio della ricerca, così come nemmeno di soli esperti che non hanno esperito la migrazione. Riteniamo, infatti, che si possa trarre grande vantaggio anche nel ridurre l'incertezza epistemica, dall'includere nel dibattito riflessivo coloro che hanno vissuto la migrazione. Se, per quanto riguarda le restanti categorie (accademici, stakeholder e referenti della governance) si tratta di individuare le modalità migliori di gestione della loro partecipazione in un'ottica di interconnessione delle esperienze e degli obiettivi, per quanto riguarda il contributo richiesto ai soggetti con un background migratorio si è ancora molto distanti da un grado ottimale, soprattutto in Italia. Seppur a livello locale e nazionale vi siano diverse esperienze basate sulla partecipazione attiva dei migranti quali, per esempio, le consulte o i tavoli con anche le associazioni dei migranti, non si percepisce ancora il reale valore aggiunto di tali strumenti.

Un ulteriore elemento che è importante considerare e che alimenta il dibattito nazionale e internazionale concerne la sopra citata questione del "big we":

considerare le società attuali come un *unicum* composto da persone con provenienze geografiche differenti è ormai fondamentale, ma questo chiama in causa il dilemma tra politiche dirette e indirette. Mentre, infatti, le prime sostengono la necessità di dare risposte tarate sul target di riferimento, i sostenitori delle politiche non targettizzate puntano sui bisogni a prescindere da chi ne è portatore. Una soluzione ibrida è probabilmente la modalità da preferire soprattutto rispetto al pubblico dei migranti. In effetti, questi ultimi hanno esigenze specifiche che richiedono interventi mirati, si pensi per esempio ai corsi di italiano, ma hanno anche bisogni come tutti gli altri cittadini, pensiamo alle politiche di welfare. Al riguardo ci si potrebbe domandare se le caratteristiche culturali che portano a prevedere determinate pratiche (per esempio nell'ambito della salute o dell'alimentazione) necessitano di politiche dirette. In realtà, spesso, si tratta di semplice rispetto della persona, dei suoi valori e delle sue esperienze di vita.

## Riferimenti bibliografici

**Abdou L., Pettrachin A.** (2022), Exploring the EU's status quo tendency in the migration policy field: a network-centred perspective, *Journal of European Public Policy*, doi: 10.1080/13501763.2022.2072937.

**Boswell C.** (2008), The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no. 4, pp. 471-488. <https://doi.org/10.1080/13501760801996634>.

**Codagnone C., Bogliacino F., Veltri G.A.** (2018), *Scienza in vendita. Incertezza, interessi e valori nelle politiche pubbliche*, Egea, Milano.

**Dahinden J.** (2016), A plea for the 'de-migrantization' of research on migration and integration, *Ethnic and Racial Studies*, 39(13), pp. 2207-2225.

**Gilardoni G., D'Odorico M., Carrillo D.** (2015), *KING Knowledge for INtegration Governance Evidence on migrants' integration in Europe*, Fondazione ISMU, Milano, disponibile in: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2016-03/Report\\_KnowledgeForIntegrationGovernance.pdf](https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2016-03/Report_KnowledgeForIntegrationGovernance.pdf).

**Hawthorne C.** (2023), *Razza e cittadinanza. Frontiere contese e contestate nel Mediterraneo nero*, Astarte, Pisa.

**Pasini N., Regalia M.** (2023), "La issue immigrazione nelle elezioni politiche italiane", in Fondazione ISMU ETS, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, FrancoAngeli, Milano, pp. 167-178.

**Ruhs M., Tamas K., Palme J.** (2019), *Bridging the gaps: Linking research to public debates and policy making on migration and integration*, Oxford University Press, Oxford.

**Scharfbillig M., Smillie L., Mair D., Sienkiewicz M., Keimer J., Pinho Dos Santos R., Vinagreiro Alves H., Vecchione E., Scheunemann L.** (2021), *Values and Identities. A policymaker's guide*, EUR 30800 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, doi:10.2760/349527, JRC126150.

**Scholten P.** (2020), *Mainstreaming versus Alienation. A complexity approach to the governance of Migration and Diversity*, Palgrave MacMillan, Londra.

**Scholten P., Entzinger H., Penninx R., Verbeek S.** (2015), *Integrating immigrants in Europe. Research-policy dialogues*, Springer Open.

**Scholten P., Pisarevsakaya A., Levy N.** (2021), "An Introduction to Migration Studies: the rise and coming of age of a research field", in Scholten P. (a cura di), *Introduction to Migration Studies. An interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*, IMISCOE Research Series, Springer.

**Spencer S.** (2017), *The Global Exchange approach to knowledge-exchange*, disponibile in: <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/GEM-approach-to-knowledge-exchange-paper-030417-1.pdf>.

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

**Vosyliute L., Conte C.** (2019), *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*, ReSOMA, disponibile in: <https://www.ismu.org/en/crackdown-on-ngos-and-volunteers-helping-refugees-and-other-migrants/>.



1. I rifugiati nel mondo

---

2. La mappa dell'accoglienza

---

3. I rifugiati accolti nell'Unione europea

---

4. L'aumento degli sbarchi, i soccorsi e le morti in mare

---

5. Obiettivo contenimento:  
gli sviluppi delle politiche dell'UE sull'asilo

---

6. L'accordo di Lussemburgo:  
oltre Dublino, una solidarietà problematica

# 14.

# I rifugiati

*Maurizio Ambrosini*

La questione dei rifugiati è da anni al centro del dibattito politico, ma nel biennio 2022-2023 parecchi elementi hanno concorso ad alzarne il livello di drammaticità: il naufragio di giugno di fronte al Peloponneso, forse la più grave tragedia del Mediterraneo dopo la seconda guerra mondiale, pochi mesi dopo l'analogo dramma di Cutro; sempre nel mese di giugno, l'accordo in sede UE, che ha trovato una controversa intesa su misure che puntano a ridurre gli arrivi delle persone in cerca di asilo; sullo sfondo, l'invasione dell'Ucraina, la fuga di 5,7 milioni di profughi da quel Paese, il nuovo record del numero dei rifugiati a livello planetario.

## 1. I rifugiati nel mondo

In prossimità del 20 giugno, Giornata mondiale del rifugiato, l'UNHCR ha pubblicato il suo rapporto annuale *Global Trends. Forced displacement in 2022* (UNHCR, 2023). Da lì ricaviamo le cifre che danno le dimensioni del fenomeno e forse sfatano qualche luogo comune. Un primo dato riguarda il volume del

dramma dei profughi: una stima di 108,4 milioni di persone in fuga a fine 2022, con un aumento di 19,1 milioni rispetto al 2021, ossia una crescita senza precedenti nell'arco di un solo anno. Per di più, a questa umanità dolente altri fuggiaschi si sono aggiunti nel 2023, soprattutto a causa del nuovo conflitto esploso in Sudan, portando la stima attuale intorno ai 110 milioni.

Come negli anni scorsi, tuttavia, la maggioranza dei profughi rimane costituita da sfollati interni, ossia da persone che si spostano in un'altra regione del proprio Paese che reputano un po' più sicura. Appartiene a questa categoria il 58% delle persone bisognose di protezione umanitaria, vale a dire 62,5 milioni di individui. Le persone in fuga non si sono preparate a partire e in genere dispongono di pochi mezzi. Spesso non sono in grado di fare molta strada, e non di rado neppure lo desiderano: sperano piuttosto di poter rientrare presto nelle loro case (Ambrosini, 2023a).

Solo una minoranza dei profughi dunque attraversa un confine, diventando una questione internazionale che coinvolgeva, alla fine del 2022, 45,9 milioni di persone. Questa composita popolazione può essere ripartita in diverse categorie legali: 35,3 milioni sono tecnicamente "rifugiati internazionali", inclusi 5,9 milioni di palestinesi, assistiti da un'altra apposita agenzia dell'ONU; 5,2 milioni non hanno una chiara definizione giuridica, essendo in gran parte cittadini venezuelani espatriati o altri profughi bisognosi di protezione; 5,4 milioni infine sono richiedenti asilo che attendono una risposta alla loro istanza.

Sull'incremento dei numeri nel 2022 pesano i circa 8 milioni di ucraini messi in fuga dall'invasione russa, di cui 5,7 milioni (stimati) riparati all'estero, che hanno portato il numero globale dei rifugiati internazionali oltre la soglia dei 40 milioni prima ricordata. Per i profughi ucraini la stima è tuttavia aleatoria, perché si sono registrati parecchi movimenti pendolari, di persone che sono fuggite, poi rientrate, poi talvolta si sono nuovamente spostate, anche per sfuggire ai rigori dell'inverno, come lo stesso presidente Zelensky li ha invitati a fare. Nell'ambito dell'Unione europea hanno beneficiato di un'inedita libertà di movimento attraverso le frontiere, spostandosi in parecchi casi fra i Paesi membri alla ricerca di migliori condizioni di accoglienza e di inserimento lavorativo. Di conseguenza, a volte non sono registrati né conteggiati, più spesso sono conteggiati più volte, sicché sommando le cifre fornite dalle autorità dei Paesi confinanti il totale eccede notevolmente le cifre fornite dall'UNHCR.

## 2. La mappa dell'accoglienza

Ma il dato che più colpisce, e che le opinioni pubbliche occidentali tendono a ignorare, si riferisce al fatto che la grande maggioranza dei rifugiati, esattamente il 76%, sono accolti in Paesi a basso e medio reddito. Vale anche in questo caso la regola della prossimità: il 70% dei rifugiati internazionali si ferma nei Paesi confinanti. I 46 Paesi meno sviluppati rappresentano meno dell'1,3% del prodotto interno lordo globale, eppure ospitano più del 20% di tutti i rifugiati del mondo. Questa è la chiave con cui leggere la graduatoria dei principali Paesi

di accoglienza (Tab. 1): al primo posto, come da una decina d'anni a questa parte, troviamo la Turchia, con 3,6 milioni di rifugiati, esposti a un peggioramento delle già precarie condizioni di vita a seguito della profonda crisi economica in cui versa il Paese. Segue l'Iran, con 3,4 milioni di profughi, provenienti generalmente dall'Afghanistan, poi la Colombia, con 2,5 milioni, quasi tutti usciti dal Venezuela. Al quarto posto troviamo l'unico Paese dell'UE, la Germania, con 2,1 milioni di persone accolte, anche per effetto degli arrivi dall'Ucraina. In quinta posizione figura il Pakistan, con circa 1,7 milioni di rifugiati, anch'essi di origine afghana, seguito da un altro Paese a basso reddito come l'Uganda, con 1,5 milioni, in fuga dai vari conflitti dell'Africa centrale. Compare poi la Federazione russa, con 1,3 milioni di profughi, anch'essi provenienti dall'Ucraina; il Sudan, con 1,1 milioni; il Perù con 976.000, la Polonia con 971.000.

Tabella 1. I dieci primi Paesi di accoglienza di rifugiati internazionali e richiedenti asilo nel mondo

Paese	Cifra (in milioni)
Turchia	3,57
Iran	3,43
Colombia	2,46
Germania	2,08
Pakistan	1,74
Uganda	1,46
Federazione Russa	1,28
Sudan	1,1
Perù	0,98
Polonia	0,97

Fonte: UNHCR (2023)

Per le nuove richieste di asilo sono invece gli Stati Uniti a emergere con 730.400 persone che attendono una risposta alla loro domanda di protezione umanitaria. Segue la Germania con 217.800.

Per quanto riguarda invece le provenienze, e dunque le più gravi crisi umanitarie, alla fine del 2022 dieci Paesi erano luoghi di origine dell'87% dei rifugiati internazionali (Tab. 2): la Siria da una decina d'anni figura al primo posto, con 6,55 milioni di cittadini fuggiti all'estero. Al secondo posto si è posizionata l'Ucraina, con 5,68 milioni di profughi, seguita dall'Afghanistan, per il quale pure si registra una marcata crescita, con cifre simili (5,66 milioni). Al quarto posto troviamo l'anomalo e misconosciuto caso venezuelano, con 5,45 milioni di espatriati. Al quinto posto compare il Sud Sudan, sconvolto da un conflitto dimenticato, con 2,29 milioni di rifugiati all'estero. In sesta posizione si colloca il Myanmar, in cui la persecuzione della minoranza musulmana rohingya si è sommata alla repressione seguita al colpo di stato militare, producendo 1,25 milioni di ri-

fugiati. Seguono Repubblica Democratica del Congo (932.000), Sudan (837.000, destinati ad aumentare per il conflitto in corso), Somalia (790.000), Repubblica Centrafricana (748.000).

Tabella 2. I dieci principali Paesi di origine dei rifugiati nel mondo

Paese	Cifra (in milioni)
Siria	6,55
Ucraina	5,68
Afghanistan	5,66
Venezuela	5,45
Sud Sudan	2,29
Myanmar	1,25
Repubblica Democratica del Congo	0,93
Sudan	0,84
Somalia	0,79
Repubblica Centrafricana	0,75

Fonte: UNHCR (2023)

In questo quadro a tinte fosche, il rapporto 2023 dell'UNHCR riporta anche un paio di dati potenzialmente positivi che meritano di essere ricordati, pur con qualche ombra. Dopo la brusca frenata dei rientri durante la pandemia da COVID-19, circa sei milioni di rifugiati, in massima parte sfollati interni (5,7 milioni), sono ritornati nei luoghi di provenienza, riportando la cifra al livello pre-COVID. Secondo le stime fornite dall'UNHCR, 7 persone su 10 l'hanno fatto di propria volontà. Ciò appare positivo, perché fa pensare a un ritorno alla normalità, a famiglie che rientrano nei loro territori e tornano alla vita precedente. Parlare di scelta volontaria quando si tratta di persone spesso confinate nei campi profughi e alla mercé dei loro governi suscita però qualche dubbio, e il constatare che per un 30% questa "volontarietà" non si riscontri getta un'ombra sulle politiche per il ritorno.

L'altra notizia potenzialmente positiva riguarda i reinsediamenti di rifugiati in Paesi terzi, solitamente sviluppati, rispetto ai Paesi di primo asilo, perlopiù, come abbiamo notato, meno dotati di risorse e opportunità. Nel 2022 si è verificato un ritorno verso le cifre pre-pandemia, con 114.300 rifugiati reinsediati in altri Paesi. I Paesi più attivi in questo campo sono nell'ordine il Canada, con 47.600 persone ammesse, seguito dagli Stati Uniti (29.000) e dall'Australia (17.300). Le domande presentate agli Stati dall'UNHCR sono però di gran lunga più numerose (circa 1,5 milioni), e si riferiscono per il 90% a vittime di torture o violenze, a persone con particolari bisogni di protezione fisica o legale, in modo particolare donne e minori a rischio di abusi (UNHCR, 2023).

### 3. I rifugiati accolti nell'Unione europea

Nel complesso l'Unione europea a fine 2021 accoglieva soltanto, secondo la sua stessa agenzia statistica Eurostat, meno del 10% dei rifugiati del mondo, e solo una piccola quota di sfollati interni. L'invasione dell'Ucraina ha di certo provocato un innalzamento di questi valori, ma non li ha stravolti. L'Europa è in realtà marginale nella mappa mondiale del diritto di asilo. A spiegare il dato concorrono in maniera determinante le politiche di esternalizzazione delle frontiere attuate da Bruxelles e dai governi europei, che puntano a mantenere i rifugiati lontano dai loro territori (Cantor et al., 2022; Oliveira Martins e Strange, 2019): gli accordi con i Paesi di transito, come Turchia, Bosnia, Niger, Libia, Marocco, che consentono ai governi dell'UE di mantenere formalmente degli standard di rispetto dei diritti umani, mentre il lavoro deprecabile di contenimento dei passaggi di profughi viene in gran parte delegato a governi molto meno preoccupati del rispetto dei diritti, soprattutto quando si tratta di cittadini di Paesi terzi (BVMN, 2020). La costruzione di barriere fisiche, come in Ungheria, in Polonia o nelle exclave spagnole di Ceuta e Melilla e gli interventi dell'agenzia Frontex, diventata la più potente e finanziata agenzia dell'UE (Kalkman, 2021; Léonard e Kaunert, 2022), completano la strategia di chiusura dei confini: una materia su cui i Paesi dell'UE riescono di fatto a convergere efficacemente, malgrado divergenze e tensioni interne (Comte e Lavenex, 2022).

Con l'afflusso dall'Ucraina la percentuale di rifugiati in Europa è salita, ma rimane ancora lontana dal carico che grava su regioni del mondo assai meno dotate di risorse, con il rischio annesso – praticamente una certezza – che i rifugiati non ricevano un'assistenza adeguata. In un puzzle senza apparente soluzione, l'eventuale fornitura di maggiori aiuti dall'esterno in Paesi in via di sviluppo è frenata anche dalla comparazione con i servizi, i redditi e le opportunità di lavoro a cui può accedere la popolazione locale: se i rifugiati ricevessero più soccorsi e migliori servizi dei cittadini residenti, ciò creerebbe risentimento e forse anche situazioni peggiori.

Un altro dato illustra in maniera eloquente le disparità internazionali nell'impegno di accoglienza dei migranti forzati: il rapporto tra abitanti e rifugiati ospitati sul territorio. A parte il caso atipico delle isole caraibiche di Aruba e Curaçao, che accolgono numerosi profughi venezuelani in rapporto alla loro ridotta popolazione, i livelli più alti di carico sociale sono raggiunti da tre Paesi del Medio Oriente: il Libano, coinvolto suo malgrado nelle varie guerre della regione, ha un'incidenza di rifugiati pari al 12,5% della popolazione (un rifugiato ogni 8 abitanti, nonostante la grave crisi in cui versa); la Giordania segue con il 6,3% (uno su 14); la Turchia qui occupa la terza posizione, con un'incidenza del 4,4% (uno su 23). In graduatoria troviamo poi l'Uganda con il 3,6% e il Sudan con il 2,5%. Per fornire un termine di confronto, l'incidenza dei rifugiati nell'UE è in media dello 0,6% (Eurostat). Ma all'interno dell'UE le differenze sono rilevanti, giacché la Svezia (senza tenere conto degli ingressi dall'Ucraina nel 2022) accoglie a sua volta circa 25 rifugiati ogni 1.000 abitanti, Malta, pur con molti problemi, raggiunge quota 18 su 1.000, l'Austria è terza con 15 su 1.000, la Ger-

mania si colloca a circa 14 su 1.000, la Francia a circa 6 su 1.000, l'Italia si situa in realtà al di sotto della media dell'UE con 3,5 rifugiati su 1.000 abitanti (ante arrivi dall'Ucraina, come già ricordato). In altri termini, se andasse in porto il disegno di una redistribuzione più equilibrata dei rifugiati all'interno dell'UE, il nostro Paese dovrebbe accoglierne di più e non di meno rispetto a quanto avviene attualmente.

Occorre poi considerare un aspetto della composizione demografica della popolazione dei rifugiati. L'immagine più diffusa dei rifugiati è quella di giovani maschi africani, e questa connotazione alimenta un immaginario post-coloniale, che mescola paura e inferiorizzazione. A livello mondiale, si stima che il 41% dei rifugiati siano in realtà minorenni, che 1,9 milioni di bambini siano nati nella condizione di rifugiati tra il 2018 e il 2022, che il 51%, dunque la maggioranza, siano donne o ragazze (UNHCR, 2023). Entrambe le componenti, minori e donne, sono cresciute in modo significativo a causa degli spostamenti provocati dall'invasione dell'Ucraina.

Va infine ricordato un ultimo dato, che conferma la distanza rispetto alle percezioni diffuse e al discorso pubblico circa la posizione dell'Italia nella mappa mondiale ed europea dell'accoglienza: il nostro Paese a fine 2022 accoglieva 354.414 persone, tra richiedenti asilo e rifugiati, di cui il 41% proveniva dall'Ucraina. Si tratta di poco più del 5% del totale degli immigrati in Italia (circa 6 milioni, compresi gli irregolari) e di una modesta percentuale rispetto ai profughi accolti nell'UE. Va ricordato che nel 2022 l'Italia ha ricevuto 77.200 richieste di asilo, contro le oltre 200.000 della Germania, le 137.500 della Francia, le 116.100 della Spagna. Non si tratta neppure di un anno anomalo, perché nel 2021 la graduatoria era la medesima, con cifre inferiori. Gli arrivi dal mare sono molto più visibili e drammatici di altri, che possono avvenire con qualunque mezzo di trasporto e anche con documenti regolari, ma le domande di asilo sono il vero metro per misurare l'impegno di un governo nella protezione dei rifugiati.

Accoglienti verso i profughi ucraini (oltre 150.000), molti italiani sono invece convinti che coloro che arrivano via mare dal Sud del mondo (poco più di 100.000 nel 2022) rappresentino un serio problema, o addirittura una minaccia per il nostro Paese, e auspicherebbero un contenimento dei flussi che raggiungono le nostre coste. La visione dei due tipi di spostamenti è radicalmente dissociata.

#### 4. L'aumento degli sbarchi, i soccorsi e le morti in mare

Il dato che spinge l'opinione pubblica a immaginare una crescita incontrollata dell'immigrazione e una sovraesposizione del nostro Paese rispetto al fenomeno è l'aumento degli sbarchi dalle sponde meridionali e orientali del Mediterraneo di persone che in gran parte presentano una domanda di asilo. Per questo è improprio etichettarle come immigrati "illegali", anche perché una quota più o meno ampia di loro otterrà comunque uno status di protezione internazionale, in Italia o in altri Paesi: in Italia nel 2022 oltre la metà.

Al 17 ottobre 2023 erano sbarcate in Italia 140.586 persone, in buona par-

te soccorse dalla Marina militare e dalla Guardia costiera rispetto alle 75.833 del 2022: dunque quasi il doppio, un aumento spiegabile in parte con la crescita dei numeri, in parte forse con una volontà politica più determinata a evitare polemiche sui soccorsi come quelle seguite alla tragedia di Cutro del mese di febbraio 2023. All'accresciuto ruolo dello Stato ha corrisposto una diminuzione dell'attività delle Ong, colpite nel novembre del 2022 da un decreto governativo che ne ha rallentato e intralciato le operazioni di soccorso: 3.777 salvataggi, contro 6.224 del 2022 (dati al mese di luglio).

Se il governo ha potuto rivendicare la propria centralità nelle operazioni di soccorso, non può sfuggire la contraddizione tra l'accusa alle Ong di fomentare le partenze, all'origine delle misure restrittive, e l'aumento degli sbarchi in regime di marginalizzazione delle navi umanitarie. Per di più, in diverse occasioni le Ong sono state invitate a rimanere nelle zone delle operazioni Sar e a procedere a nuovi salvataggi, in contrasto con il decreto che obbligava a dirigersi immediatamente verso il porto assegnato dopo il primo salvataggio.

Se per quanto riguarda i luoghi d'imbarco la Tunisia ha ora superato la Libia, la graduatoria delle nazionalità rimane molto composita, lasciando intravedere la multicausalità delle ragioni delle partenze (de Haas, Castles e Miller, 2020). Troviamo attualmente al primo posto la Guinea, con 17.226 persone sbarcate, seguita dalla Costa d'Avorio con 15.552. Al terzo e quarto posto si situano invece due Paesi rivieraschi come la Tunisia (14.969) e l'Egitto (8.857). Al quinto e sesto due Paesi dell'Asia meridionale attraversati da profondi fattori d'instabilità, il Bangladesh (8.101) e il Pakistan (6.447). Tra i due s'inserisce un Paese del Sahel, il Burkina Faso (8.024). Segue la Siria (5.829).

Sul fronte rimpatri, nonostante gli annunci di incremento dei numeri, i risultati rimangono assai modesti. 3.200 stimati a metà settembre. A fine anno ai ritmi attuali sarà difficile per il governo raggiungere quota 5.000. Paragonato all'aumento degli ingressi via mare, il dato ha richiesto un certo investimento comunicativo per essere presentato come un successo.

Correlato all'aumento degli sbarchi è il fenomeno drammatico dei naufragi e delle morti in mare. Il numero di vittime stimate dall'OIM per la rotta del Mediterraneo centrale era di 1.848 al 7 agosto, contro 1.417 per tutto il 2022<sup>1</sup>.

## 5. Obiettivo contenimento: gli sviluppi delle politiche dell'UE sull'asilo

A livello di Unione europea le politiche dell'asilo sono state più volte affrontate o almeno evocate, pur denotando serie difficoltà a raggiungere intese e decisioni operative.

Una prima tappa è stata quella del vertice europeo di Bruxelles del 9 febbraio 2023, che non ha varato delle misure ma ha indicato una direzione di marcia. Le

<sup>1</sup> [www.bbc.com > news > world-europe-66478091](http://www.bbc.com/news/world-europe-66478091), ultimo accesso: 13 agosto 2023.

parole chiave sono state rimpatri, controllo delle frontiere, collaborazione con i Paesi di origine e di transito per contrastare gli ingressi.

C'è d'altronde un dato di fatto, che da anni grava sulle politiche europee dell'immigrazione: lo scarso successo delle misure di espulsione. I governi dell'UE nel 2021 avevano emesso 342.000 decisioni di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi, spesso richiedenti asilo che avevano ricevuto una risposta negativa alla loro istanza. Di questi, secondo Eurostat, soltanto 80.000, quindi meno di un quarto, erano effettivamente rientrati nei Paesi di origine. Non è andata meglio nel 2022: nel terzo trimestre i rimpatri hanno coinvolto 32.000 persone, su quasi 110.000 ordini di allontanamento (Euronews). L'insuccesso dipende da vari fattori, come la difficoltà a identificare con certezza persone prive di documenti e senza nessun interesse a rivelare la propria vera provenienza. Non mancano i casi di migranti che si feriscono per evitare l'espulsione, oppure rimuovono dolorosamente le impronte digitali pur di rendersi non identificabili. Le autorità governative europee tuttavia insistono soprattutto sulla scarsa collaborazione dei Paesi di origine, che a loro volta non hanno interesse a riammettere i propri cittadini, e men che meno se hanno commesso dei reati all'estero. Nessun Paese democratico può vantare grandi successi in materia di espulsioni, anche per i costi che i rimpatri comportano, soprattutto quando dovrebbero raggiungere destinazioni lontane.

Un altro dato, su cui la Commissione dell'UE ha insistito, è l'aumento degli ingressi irregolari (non dei flussi migratori, come spesso si dice, confondendo fenomeni diversi): nel 2022 ne sono stati registrati 924.000, con un aumento del 50% rispetto al 2021. È la cifra più alta dal 2016, quando la guerra in Siria provocò la maggiore ondata di profughi degli ultimi decenni, prima della guerra in Ucraina. L'argomento sembra obiettivo e rispondente a una visione asettica e tecnocratica del governo delle migrazioni, ma la Commissione ha evitato di tenere conto di almeno tre fattori. Anzitutto, chi fugge in cerca di asilo non riesce quasi mai a viaggiare con documenti regolari, anche perché i governi dei Paesi sviluppati certamente non glieli forniscono. In secondo luogo, il 2022 è stato il primo anno di spostamenti relativamente liberi, dopo due anni di barriere legali alla mobilità transfrontaliera a causa del COVID-19. In terzo luogo, diverse regioni del mondo sono teatro di aspri conflitti, oltre all'Ucraina, con nuove emergenze insorte negli ultimi due anni, dall'Afghanistan al Corno d'Africa, ancora prima del Sudan.

Il punto più controverso del piano von der Leyen, e delle conclusioni del vertice di Bruxelles, riguarda il controllo delle frontiere esterne. Il comunicato finale invita la Commissione a "finanziare misure da parte degli Stati membri che contribuiscano direttamente al controllo delle frontiere esterne dell'UE", nonché di "progetti pilota di gestione delle frontiere". Non è stato chiarito se si tratti di finanziare con denaro comunitario la costruzione di muri e barriere, già del resto eretti da vari governi nazionali con propri fondi. Von der Leyen è stata elusiva, mentre la commissaria per gli Affari interni, Ylva Johansson, pur escludendo il finanziamento dei muri, ha ammesso che i fondi UE potranno servire ad allestire torrette, posti di guardia, strade di collegamento e altre infrastrutture di sorveglianza. Se anche Bruxelles non finanzierà concretamente la

costruzione di muri, ha sostanzialmente aderito alle posizioni di chi le invoca.

Un altro punto richiamato dal comunicato conclusivo del summit si riferisce al “rafforzamento del controllo delle frontiere nei Paesi chiave sulle vie di transito verso l’Unione europea”. L’UE intende dunque sviluppare la dimensione esterna delle politiche migratorie, impiegando il suo potere economico e la sua influenza politica per spingere ancora di più i Paesi confinanti a pattugliare le frontiere per suo conto. È il modello degli accordi con Paesi come Turchia, Libia e Niger che si vorrebbe potenziare ed estendere, anche allargando il raggio di azione della discussa agenzia Frontex, che ha riscosso elogi pubblici nel corso del vertice.

Grande enfasi viene poi dedicata alla questione dei rimpatri. La Commissione intende investire su questo fronte il 10% dei fondi destinati ai Paesi terzi, negoziando accordi per far funzionare la macchina delle espulsioni, con una lista di Paesi in cui figurano quelli rivieraschi (Tunisia, Marocco, Egitto), i Paesi africani più esposti (Nigeria) e alcuni Paesi asiatici instabili da cui partono flussi di migranti (Pakistan, Bangladesh). Fondi che dovrebbero essere destinati a finanziare progetti di sviluppo verranno quindi dirottati verso governi dai dubbi standard democratici, per guadagnarne una maggiore disponibilità ad accettare il rientro dei loro cittadini cacciati dall’UE.

Alla questione dei rimpatri si collega un meccanismo di respingimento rapido che von der Leyen ha chiamato “snellimento delle procedure di frontiera”: l’idea è quella di armonizzare il trattamento delle domande di asilo, sulla base di una lista di Paesi definiti “sicuri”, ossia assolti per principio dall’accusa di violazione dei diritti umani. I loro cittadini verranno di conseguenza esclusi fin da subito dalla possibilità di ottenere asilo. Al di là delle frontiere dell’UE la Commissione di Bruxelles vorrebbe invece istituire degli hotspots, obbligando i profughi a presentare le domande di asilo presso questi presidi, senza varcare la frontiera, un po’ come accade già oggi in Messico, su pressione del governo statunitense. Non è chiaro però che cosa accadrà a chi riceverà un diniego, chi se ne farà carico, quali diritti potrà rivendicare e presso chi, se per esempio si ammala.

Se i risultati del vertice appaiono sostanzialmente in linea con le attese del governo italiano, un aspetto potenzialmente problematico concerne la prevenzione dei movimenti secondari, ossia i passaggi delle frontiere interne dell’UE da parte delle persone che hanno chiesto asilo in un primo Paese dell’Unione: tipicamente quindi i passaggi delle Alpi da parte dei profughi sbarcati in Italia. La Francia, per esempio, ne conta circa 30.000. Ora l’UE vorrebbe restringere ancora di più anche questi spostamenti, andando contro l’interesse dell’Italia.

## 6. L'accordo di Lussemburgo: oltre Dublino, una solidarietà problematica

In giugno 2023 il Consiglio Affari interni dell'UE, riunito in Lussemburgo, ha finalmente compiuto un passo operativo approvando due pacchetti di misure riguardanti il dossier rifugiati, uno sulle procedure di frontiera e uno sull'asilo e l'accoglienza, e che dovranno essere sottoposte all'approvazione del Parlamento europeo. Dopo sette anni di trattative infruttuose, l'accordo prefigura un parziale cambio di passo in direzione del superamento dei vincoli della convenzione di Dublino: ossia delle norme che caricano l'onere dell'accoglienza sul primo Paese di approdo, dispensandone gli altri, e soprattutto vincolando le persone in cerca di asilo a rimanere in quel Paese, anche se hanno legami con altri luoghi, o comunque l'aspirazione a raggiungerli. Il principale aspetto positivo dell'accordo appare dunque il maggiore coinvolgimento dell'UE nel suo insieme nella gestione del dossier asilo, un principio tanto elementare quanto politicamente scomodo, per cui finora non è stato possibile affermarlo. Il principio dovrebbe concretizzarsi in una forma di "solidarietà obbligatoria", ossia nella redistribuzione di una quota annuale di richiedenti asilo verso altri Paesi dell'UE; ma il testo dice, aspetto sfuggito a molti commentatori, "in caso di aumento improvviso degli arrivi". Non sarà facile accordarsi sulla definizione di "aumento improvviso" e del riconoscimento di uno "stato di necessità". Né gli sbarchi del 2011, all'epoca delle primavere arabe, né l'arrivo di un milione di siriani nel 2015-2016 in Germania avevano convinto le istituzioni europee ad adottare le misure eccezionali già allora possibili, e scattate soltanto in occasione dell'invasione dell'Ucraina. La redistribuzione, se avverrà, dovrebbe partire con 30.000 posti all'anno, che diventerebbero 60.000 l'anno successivo, poi 90.000, fino a 120.000 dal quarto anno in poi. Meglio di oggi, certo, ma non granché, se si pensa che nel 2022 gli Stati dell'UE hanno ricevuto oltre 960.000 richieste di asilo. Per tutti gli altri l'accoglienza rimane attribuita al Paese di primo ingresso, e non per un anno, come aveva richiesto il Parlamento europeo, bensì per due.

I governi che vorranno sottrarsi alla redistribuzione potranno inoltre avvalersi di un'alternativa: versare una compensazione di 20.000 euro per ogni profugo rifiutato. Sembra un compromesso che va incontro alle istanze dei sostenitori delle chiusure a oltranza, ma il governo polacco e quello ungherese hanno subito dichiarato che non solo non accoglieranno nessuno, ma non verseranno neppure un euro in contraccambio. Anche su questa clausola dell'accordo pesa dunque un'incertezza, in vista della sua effettiva attuazione. La redistribuzione era già stata introdotta nell'accordo del 2015, quello che aveva istituito gli hotspot e obbligato Italia e Grecia ad accogliere decine di migliaia di profughi che avrebbero preferito transitare e chiedere asilo altrove. Allora non aveva funzionato, e tra la mitezza della sanzione economica, le opposizioni già annunciate e le modeste quote comunque previste non si vede come il nuovo testo possa davvero cambiare le cose.

Altre due sono novità importanti, e non stupisce che abbiano subito destato preoccupazione tra i difensori dei diritti umani e grande soddisfazione sul fronte opposto. La prima è l'annuncio di una procedura accelerata per l'esame delle domande, come prefigurato nel vertice del mese di febbraio, basata su una lista di Paesi considerati sicuri, perché meno del 20% delle richieste d'asilo di profughi provenienti da quei Paesi sono state in precedenza accettate. Chi dunque proviene da un Paese della lista avrà la sua domanda esaminata in tre mesi, e potrà nel frattempo essere detenuto, con l'evidente previsione di respingere la domanda e di poterlo più facilmente espellere. Gli interrogativi investono il livello di approfondimento della valutazione di queste domande e il rispetto dei diritti dei richiedenti, incluso quello di appello. Si rischia quindi di introdurre procedure sommarie e difficilmente appellabili, basate su una presunzione d'infondatezza delle istanze.

L'altra novità a quanto si è appreso è stata voluta proprio dal governo italiano, che incidentalmente ha rifiutato di ricevere compensazioni in denaro in caso di mancata redistribuzione dei richiedenti asilo, con ciò rinunciando a uno dei principali argomenti in precedenza utilizzati nelle polemiche intergovernative, cioè il costo dell'accoglienza. La norma introdotta prevede che il richiedente diniegato possa essere espulso non verso il suo Paese di origine, ma anche verso un Paese con cui abbia comunque dei legami, per il fatto per esempio di esservi transitato, magari perché trattenuto contro la sua volontà. Si apre dunque la strada a respingimenti verso la Libia e i suoi campi di detenzione, o verso la Tunisia delle campagne xenofobe del presidente Saïed. È probabile che l'obiettivo sia la deterrenza, come per le deportazioni verso il Ruanda varate dal governo del Regno Unito, ma la norma appare fin da ora problematica sotto il profilo del rispetto dei diritti umani.

Nel frattempo, la premier italiana e i vertici dell'UE hanno compiuto diversi viaggi in Tunisia, promettendo aiuti al governo del presidente Saïed, che ha sospeso le fragili istituzioni democratiche scaturite dalla "rivoluzione dei gelsonini", in cambio di un impegno più determinato nel contrastare le partenze. È questo il punto nodale del *Memorandum d'intesa su un partenariato strategico e globale tra l'Unione europea e la Tunisia* firmato il 16 luglio 2023. Contro di esso si è pronunciato un folto gruppo di esponenti della società civile tunisina e internazionale, che hanno denunciato la subalternità alle politiche dell'UE, l'impiego di categorie razziste e disumanizzanti, la mancanza di trasparenza sui termini e le implicazioni dell'accordo, il rischio che il Paese sia costretto ad accogliere i migranti espulsi dai governi europei<sup>2</sup>.

In conclusione, l'UE è riuscita finalmente a trovare un accordo per un parziale superamento della convenzione di Dublino, ma al prezzo di sostanziali cedimenti alle posizioni di chiusura nei confronti del diritto di asilo e dell'accoglienza delle persone in fuga da guerre, repressioni, persecuzioni, scontri interni, conflitti ad alta e bassa intensità. Il doppio standard tra la protezione offerta ai

<sup>2</sup> [https://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2023/08/16/news/tunisia\\_oltre\\_trecento\\_esponenti\\_della\\_societa\\_civile\\_si\\_schierano\\_contro\\_il\\_memorandum\\_dintesa\\_tra\\_unione\\_europea\\_e\\_tunis-411306742/](https://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2023/08/16/news/tunisia_oltre_trecento_esponenti_della_societa_civile_si_schierano_contro_il_memorandum_dintesa_tra_unione_europea_e_tunis-411306742/), ultimo accesso: 17 agosto 2023.

rifugiati ucraini e le misure di contrasto verso gli arrivi dalla sponda Sud del Mediterraneo (Ambrosini, 2023b) ha guadagnato terreno, senza suscitare visibili dissensi. Semmai il punto di maggior incertezza riguarda il fatto che neppure le limitate misure di reinsediamento dei richiedenti asilo sono accettate dai governi sovranisti di Paesi come Polonia e Ungheria. L'Europa culla dei diritti umani appare in ripiegamento di fronte alle pressioni della *realpolitik*.

## Riferimenti bibliografici

**Ambrosini M.** (2023a), *Stato d'assedio. Come la paura dei rifugiati ci sta rendendo peggiori*, EGEA, Milano.

**Ambrosini M.** (a cura di) (2023b), *Rifugiati e solidali. L'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia*, il Mulino, Bologna.

**BVMN** (Border Violence Monitoring Network) (2020), *The Black Book of Pushbacks*, vol. I e II. European Parliament, Brussels.

**Cantor D. et al.** (2022), Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law, *International Journal of Refugee Law*, 34 (1), pp. 120-156.

**Comte E., Lavenex S.** (2022), Differentiation and De-Differentiation in EU Border Controls, Asylum and Police Cooperation, *The International Spectator*, 57(1), pp. 124-141.

**De Haas H., Castles S., Miller M.J.** (2020), *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Red Globe Press, London.

**Kalkman J.P.** (2021), Frontex: A Literature Review, *International Migration*, 59(1), pp. 165-181.

**Léonard S., Kaunert C.** (2022), The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), pp. 1417-1429.

**Oliveira Martins B., Strange M.** (2019), Rethinking EU external migration policy: contestation and critique, *Global Affairs*, 5(3), pp. 195-202.

**UNHCR** (2023), *Global Trends. Forced displacement in 2022*, disponibile in: [https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-06/GlobalTrends\\_2023\\_v16.pdf](https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-06/GlobalTrends_2023_v16.pdf), ultimo accesso: 16 agosto 2023.



- 
1. Le diverse forme di violenza nei confronti dei minori
  2. Le dimensioni del fenomeno in Italia: una sfida nella sfida
  3. Le punizioni fisiche come metodo educativo
  4. Il Progetto Remì (Reti per il contrasto alla violenza sui minori migranti)
  5. Osservazioni conclusive

# 15.

## Violenza familiare e minori migranti

*Giovanni Giulio Valtolina e Chiara Ferrari*

La violenza sui minori rappresenta una delle problematiche più urgenti e preoccupanti del nostro tempo, con conseguenze spesso drammatiche sulla loro crescita e sul loro futuro. L'impatto della violenza è particolarmente grave nei casi in cui i minori hanno un background migratorio, in quanto spesso vittime di discriminazioni, pregiudizi e marginalizzazione, che aumentano la loro vulnerabilità e rendono più difficile l'accesso ai servizi di sostegno e protezione.

La violenza sui minori stranieri si manifesta in molteplici forme: abusi fisici, psicologici, sessuali, trascuratezza e sfruttamento; le vittime, o potenziali vittime, sono bambini e adolescenti esposti a situazioni di pericolo o di deprivazione, a causa della situazione familiare di vulnerabilità sociale ed economica, ma anche della discriminazione e del pregiudizio che incontrano a livello individuale e collettivo.

Una recente indagine condotta dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, CISMAI e Fondazione Terre des Hommes Italia Onlus (2021), su cui si ritornerà più avanti, rappresenta uno dei pochissimi tentativi di quantificare il fenomeno del maltrattamento dei minori in Italia. Dal rapporto di ricerca emerge una percentuale di minorenni stranieri in carico ai servizi per maltrattamento tre volte superiore a quella dei minorenni italiani: su 1.000 minorenni seguiti dai servizi, 23 sono stranieri e 7 italiani. Non si può però – come vedremo speci-

ficamente più avanti – non segnalare che molti di questi casi di maltrattamento hanno a che fare con pratiche educative che prevedono punizioni fisiche, incoraggiate e utilizzate nei Paesi d’origine dei genitori, ma non ammesse in Italia (Valtolina, 2023).

Analizzando il fenomeno della violenza sui minori con background migratorio in Italia, emerge come in alcune regioni, più che in altre, condizioni socio-economiche – unitamente a fattori culturali – acquiscono le vulnerabilità, configurando delle situazioni di maggiore rischio: è il caso della Lombardia, con una percentuale rilevante di popolazione straniera residente tra 0 e 19 anni (il 25% circa) in condizione di fragilità socioeconomica; dell’Umbria con oltre il 67% degli studenti con cittadinanza non italiana nati in Italia (MIUR, 2020) e con famiglie straniere a rischio di povertà educativa dieci volte superiore a quella delle famiglie italiane (Openpolis, 2019); è il caso della Campania, con la città metropolitana di Napoli prima in Italia per aumento di presenze di minori con background migratorio (+82,96% dal 2012 al 2019), ma anche prima regione in Italia nel 2018 per indice di povertà educativa (Save the Children, 2019) e, secondo i dati Eurostat (2018), la regione con il livello più alto di rischio di povertà, tra tutti i Paesi della UE (4 persone su 10 sotto la soglia di povertà).

## 1. Le diverse forme di violenza nei confronti dei minori

La violenza nei confronti di bambini e adolescenti può assumere diverse forme. Il maltrattamento fisico, termine con cui si intende il ricorso alla violenza con aggressioni, punizioni corporali o gravi attentati all’integrità fisica. Come ha fatto rilevare l’Organizzazione Mondiale della Sanità, gran parte della violenza fisica a danno di minori dentro le mura domestiche viene inflitta con lo scopo di punire (WHO, 2020). Il maltrattamento psicologico, che comprende tutte quelle comunicazioni o quei comportamenti che si configurano come una serie di ripetute e continue pressioni psicologiche, ricatti affettivi, minacce, indifferenza, rifiuto, denigrazione in modo continuativo nel tempo. Il “neglect”, ovvero la trascuratezza/negligenza nel prendersi cura del minore, che si riferisce all’inadeguatezza o all’insufficienza delle cure in riferimento ai bisogni fisici, psicologici, sanitari e educativi propri della fase evolutiva del minore, da parte di coloro che ne sono i legali responsabili. In senso più ampio, si parla di “patologie della cura”, includendo anche l’incuria (cure carenti), la discuria (cure non in linea con la fase evolutiva e le necessità del minore) e l’ipercura (cure somministrate in eccesso). L’abuso sessuale, definito come qualsiasi attività sessuale tra un adulto e un minore, che, per ragioni di immaturità psicologica o affettiva, o per condizioni di dipendenza dagli adulti, o in quanto ne subisce l’influenza, non è ritenuto in grado di poter compiere scelte consapevoli o di avere adeguata consapevolezza del significato e del valore delle attività sessuali in cui viene coinvolto. La violenza “assistita”, termine con cui si intende una tipologia di violenza indiretta, nella quale la vittima è, suo malgrado, spettatrice di isolati o ripetuti maltrattamenti perpetrati nei confronti di una persona cara. La violenza assi-

stata ha luogo principalmente nell'ambiente intra-familiare e coinvolge soprattutto i minori. L'Organizzazione Mondiale della Sanità inquadra quest'ultima forma di violenza tra le forme gravi di maltrattamento.

Raramente un minore è vittima di una sola forma di abuso; molto più frequentemente, le forme di abuso e maltrattamento di cui sono vittime risultano diverse e combinate fra loro.

L'aumento dei flussi migratori in Italia ha portato i servizi sanitari e sociali a confrontarsi con un'ulteriore forma di violenza sui minori, in particolare le bambine e le adolescenti, ovvero le mutilazioni genitali femminili (MGF). Questa pratica, parte integrante della cultura di molte società tradizionali, comporta la rimozione parziale o totale dei genitali esterni femminili, o altri danni agli stessi organi, e può causare complicanze a breve, medio e lungo termine. Esse rientrano nel novero di pratiche radicate nelle disuguaglianze di genere, volte anche a controllare la sessualità delle donne, i loro corpi e i diritti riproduttivi. Può riguardare bambine di diverse fasce di età: da minori di 2 anni fino a ragazze di 16 anni, che sono assoggettate a questa pratica poco prima del matrimonio. Dal punto di vista istituzionale, nel 2015, le MGF sono state incluse negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile nell'ambito dell'obiettivo 5.3, che richiede l'eliminazione di tutte le pratiche culturali dannose, mentre il 7 febbraio 2018 il Parlamento europeo ha approvato una Risoluzione sulla tolleranza zero per le mutilazioni genitali femminili. L'Italia riconosce le MGF come violenza sessuale e l'ha iscritta tra le pratiche proibite e punibili per legge (L. 7/2006), anche se l'escissione è avvenuta in altri Paesi. Tuttavia, se si prende in considerazione il portato culturale delle famiglie in cui le MGF vengono praticate, è facile che la violenza esercitata sulla minore non sia percepita come tale dalla famiglia che la agisce: l'intento dichiarato è quello di poter garantire alla figlia un futuro migliore, preparandola al matrimonio e al suo inserimento nella comunità di riferimento. Nonostante la necessità di decentrarsi (Cohen-Emerique, 2017) per cogliere i significati culturalmente orientati che si celano nelle tradizioni espresse dalle – ormai molte – famiglie immigrate in Italia, gli operatori socio-sanitari devono comunque attenersi a quanto dettato dalla normativa nazionale per la segnalazione di simili situazioni.

## 2. Le dimensioni del fenomeno in Italia: una sfida nella sfida

Per poter adottare misure legislative, amministrative, sociali ed educative finalizzate alla tutela dei minori da ogni forma di maltrattamento e violenza (art. 19 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza), è necessaria una conoscenza approfondita del fenomeno.

Per quanto riguarda l'Italia, purtroppo, la questione della rilevazione e del monitoraggio del maltrattamento infantile è rimasta fino a pochi anni fa un problema aperto. Nel febbraio 2019, infatti, il Comitato ONU, deputato al controllo dell'applicazione della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e

dell'adolescenza<sup>1</sup>, ha fatto notare al nostro Paese la gravità della mancanza di un sistema nazionale di raccolta e analisi dei dati riguardanti i casi di violenza e di maltrattamento sui minori. Ovviamente non erano mancate in quegli anni ricerche, studi e rilevazioni sul fenomeno, ma erano per lo più parziali, limitate ad alcune aree regionali o con campioni non rappresentativi della popolazione nazionale, incentrate su aspetti specifici e spesso con l'utilizzo di database disomogenei, difficilmente comparabili, in cui la definizione stessa di maltrattamento non era condivisa.

Proprio per cercare di colmare la lacuna rilevata dal Comitato ONU, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, in collaborazione con diversi soggetti istituzionali, ha avviato una serie di iniziative per l'implementazione di un efficace sistema di rilevamento dei dati relativi al maltrattamento dei minori, uniformando la classificazione nazionale delle forme di violenza a quella indicata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Ultima in ordine di tempo è l'indagine condotta nel 2019, da AGIA, Cismai e Terre des Hommes (2021), che ha raccolto i dati a disposizione sul fenomeno, aggiornati al 31 dicembre 2018. Questa rilevazione ha visto il coinvolgimento di un più alto numero di Comuni italiani rispetto alla precedente indagine del 2015 (AGIA, Cismai e Terre des Hommes, 2015) e ha offerto una dettagliata e approfondita panoramica del fenomeno, fornendo dati relativamente al numero dei minorenni in carico ai servizi per maltrattamento, l'appartenenza di genere delle vittime, le forme di violenza più diffuse e molte altre informazioni non analizzate in precedenza. Tra i molteplici dati che l'indagine ha fornito ci sono anche quelli relativi alla popolazione dei minori stranieri. A questo riguardo emerge un dato che non può essere ignorato: la percentuale di minorenni stranieri in carico ai servizi per motivi riconducibili alla violenza è tre volte superiore rispetto a quella dei giovani italiani. Vale a dire che, su un campione di 1.000 bambini italiani residenti, sono presenti 7 vittime di violenza, mentre considerando un campione di 1.000 bambini stranieri residenti le vittime di maltrattamento salgono a 23. Nella precedente indagine condotta da AGIA, Cismai e Terre des Hommes (2015), invece, tra gli stranieri residenti nel nostro Paese, la prevalenza dei minori maltrattati era poco più che doppia rispetto a quella dei minori italiani vittime di violenza. Pur essendo indagini non del tutto comparabili, anche a causa della diversità dei campioni utilizzati per l'indagine, se paragonate fanno luce su due importanti aspetti: il primo riguarda la maggiore esposizione dei minori stranieri alle forme di maltrattamento in entrambe le rilevazioni; il secondo riguarda l'aumento dei minori stranieri presi in carico per maltrattamento. Le ragioni di questa predominanza dei minori stranieri potrebbero essere diverse: una prima spiegazione riguarderebbe il fatto che i servizi sociali e le istituzioni (come, per esempio, gli istituti scolastici) dedichino una maggiore attenzione alle famiglie immigrate, per denunciare eventuali situazioni di maltrattamento; una seconda spiegazione potrebbe essere legata alle differenti pratiche educative (Cohen-Emerique, 2017) e alla diversa attribuzione di significato alle punizioni fisiche

<sup>1</sup> [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Convenzione\\_diritti\\_infanzia\\_adolescenza\\_autorita.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Convenzione_diritti_infanzia_adolescenza_autorita.pdf).

(Valtolina, 2013). Ovviamente entrambe sono soltanto ipotesi esplicative, che meriterebbero di essere approfondite per meglio comprendere le motivazioni che stanno alla base della maggiore frequenza di comportamenti violenti da parte dei genitori stranieri.

Sicuramente questi ultimi si trovano davanti a un compito altamente sfidante, vale a dire quello di affrontare il processo di acculturazione che comporta l'integrazione di norme e valori della propria cultura con quelli del Paese ospitante (Berry, 2007). Si tratta di una sfida molto impegnativa che può addirittura far perdere il senso di auto-efficacia dei genitori, così come la loro fiducia nel poter dare ai figli un ambiente di crescita funzionale e adeguato a rispondere ai propri bisogni. Al contempo, i genitori immigrati sono esposti a fattori sociali stressanti, che possono trasformarsi in fattori di rischio (Di Blasio, 2005) per la creazione di un clima familiare disfunzionale per i figli: la condizione di deprivazione economica in cui molte di queste famiglie vivono; le difficoltà linguistiche che sono frequentemente associate a dinamiche di esclusione sociale e marginalizzazione; la lontananza dalla famiglia di origine e dalla rete sociale e amicale del proprio Paese d'origine; la condizione di irregolarità (Cohen-Emerique, 2017). Proprio per la complessità delle variabili che intervengono nella costruzione di una genitorialità nella migrazione, risulta importante che i servizi sociali e i servizi educativi possano avere la possibilità di conoscere le dinamiche familiari pregiudizievole, come quelle relative al maltrattamento dei minori, per poter intervenire precocemente ed efficacemente.

### 3. Le punizioni fisiche come metodo educativo

Nell'educazione dei figli, a fronte di episodi di disubbidienza o di ribellione, il ricorso a punizioni corporali non è infrequente. Inoltre, sovente la disciplina è confusa con la punizione, che può configurarsi anche come punizione corporale. Ci sono però molte differenze tra disciplina e punizione. Le strategie disciplinari positive riconoscono il valore del bambino, tendono a rafforzare la sicurezza di sé e la capacità di comportarsi in modo adeguato e di costruire relazioni positive. D'altra parte, però, la punizione corporale, che implica l'uso della forza fisica, è stata comunemente utilizzata in molte società nel passato e ancora oggi viene impiegata nell'educazione dei figli, nelle società cosiddette tradizionali, con forme che variano a seconda della cultura e della religione. La letteratura internazionale annovera, infatti, tra i fattori contestuali più predittivi dell'uso e della frequenza di punizioni corporali la tradizione culturale, l'etnia, la religione (Grogan-Kaylor et al., 2018). Per quanto riguarda la prevenzione e la presa in carico delle famiglie con background migratorio nei casi di violenza sui minori, è importante quindi avvalersi di criteri di valutazione utili a distinguere le situazioni di violenza e maltrattamento da quelle che sono riconducibili a comportamenti educativi tradizionali, finalizzati a trasmettere i propri valori ai figli e mantenere così il legame con la cultura del proprio Paese d'origine. E proprio in riferimento a questa analisi, Cohen-Emerique (2017) presenta quattro criteri

per attribuire il corretto significato alla condotta educativa dei genitori migranti. Il primo consiste nel comprendere se il motivo della violenza sia la trasgressione del figlio a una norma o un valore riconosciuto come fondamentale nella cultura di origine. Il secondo criterio riguarda la coerenza della condotta del genitore, se cioè esiste corrispondenza tra la severità della punizione e la gravità del comportamento commesso dal figlio. Il terzo criterio concerne la ricerca di significato e coerenza nella condotta del figlio per comprendere se il minore è consapevole delle ragioni della violenza del genitore oppure no, e quindi se riconosce anche il senso delle sue azioni in relazione alla sua doppia appartenenza. Il quarto e ultimo criterio corrisponde all'analisi della rete sociale in cui è inserita la famiglia: in molti casi infatti la rete familiare, quella amicale o del vicinato possono avere un ruolo fondamentale nel fare pressione sui genitori affinché esercitino un maggior controllo sull'adesione dei figli alle norme e ai valori della cultura di origine. Questi quattro criteri di decodifica e attribuzione di senso al comportamento del genitore migrante risultano molto importanti per evitare letture semplicistiche di un fenomeno così articolato, come quello della violenza su minori nei nuclei familiari immigrati. La conoscenza dei conflitti intergenerazionali legati ai processi di adattamento alla cultura autoctona permette di considerare il minore come soggetto attivo, in grado di prendere, più o meno esplicitamente, posizioni precise rispetto alle norme e ai valori veicolati dai propri genitori, considerati talvolta come "perdenti" ed eccessivamente vincolati alle tradizioni. Risulta, però, altrettanto fondamentale che gli operatori possano avviare un dialogo con i genitori rispetto alle pratiche educative, per capire quali sono i cambiamenti che essi incoraggiano nei figli e quelli che, al contrario, ritengono dannosi o pericolosi, tanto da reagire usando la violenza. In questo modo, è più facile che gli stessi genitori si sentano accolti, compresi e non semplicemente giudicati e ritenuti "cattivi" genitori. Una simile modalità di operare non significa tollerare o giustificare forme di maltrattamento dei figli, ma consente di chiarire le effettive motivazioni degli agiti genitoriali violenti, per impostare protocolli di intervento realmente efficaci.

La vulnerabilità dei minori e delle famiglie con background migratorio, la loro scarsa conoscenza della lingua italiana e del sistema di tutela dei diritti dei minori nel nostro Paese si configurano come elementi fondamentali per la comprensione e il contrasto al problema della violenza presente nelle famiglie immigrate. Problema a cui il progetto Remi, finanziato dal Ministero nell'Interno per il periodo 2021-2023, ha cercato di dare una prima risposta, potenziando, sul territorio italiano, il sistema di rilevazione del fenomeno, la capacità di decodifica di questa problematica e le possibilità di intervento nelle situazioni critiche.

## 4. Il Progetto Remì (Reti per il contrasto alla violenza sui minori migranti)

Il Progetto Remì (Reti per il contrasto alla violenza sui minori migranti)<sup>2</sup> è stata un'iniziativa che ha avuto come obiettivo principale la prevenzione e il contrasto della violenza sui minori con background migratorio, attraverso una serie di azioni concrete, volte a promuovere il loro benessere, la loro integrazione e partecipazione attiva alla vita della comunità in cui erano inseriti.

I partner che hanno ideato e realizzato le diverse iniziative previste dal progetto sono stati: Fondazione ISMU ETS, capofila del progetto; Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia), associazione che raccoglie 128 Centri e Servizi presenti su tutto il territorio nazionale; la cooperativa sociale Il Melograno CBM, impresa sociale che, dal 1984, progetta e gestisce servizi per promuovere il benessere delle persone; CIDIS Impresa Sociale ETS, un'associazione senza fini di lucro, nata nel 1987, che opera a livello nazionale ed europeo per promuovere una cultura dell'accoglienza e costruire integrazione.

Il Progetto ha avuto tre specifici focus: la prevenzione della violenza, la protezione dei minori e l'integrazione delle famiglie straniere.

Per quanto riguarda la prevenzione, il progetto Remì si è posto l'obiettivo di rafforzare, in chiave interculturale, il sistema di prevenzione e contrasto alla violenza nei confronti dei minori stranieri in Lombardia, Umbria e Campania, attivando azioni integrate per qualificare, mettere in rete e ampliare le risorse e i servizi del territorio. Si è posto altresì l'obiettivo di sensibilizzare la società civile e le istituzioni sul tema della violenza nei confronti dei minori con background migratorio, promuovendo una cultura dell'accoglienza e dell'inclusione e fornendo strumenti per riconoscere e segnalare situazioni di pericolo.

Per quanto riguarda la protezione, invece, le azioni hanno avuto come obiettivo il supporto alla rete dei servizi dei territori, e – nello specifico – il consolidamento e la condivisione di un modello di prevenzione e di contrasto alla violenza sui minori con background migratorio, utile ad orientare le azioni degli operatori dei servizi territoriali, coinvolti nelle fasi di prevenzione, promozione e cura dei minori stranieri vittime – o potenziali vittime – di violenza.

Per quanto riguarda l'integrazione, il Progetto Remì si è posto come obiettivo la creazione di un set di pratiche interculturali, riguardanti la presa in carico di minori e famiglie con background culturali differenti, promuovendo la partecipazione attiva delle famiglie alla vita della comunità e favorendo l'accesso a servizi essenziali, come istruzione, sanità e formazione professionale.

<sup>2</sup> PROG 3536, proposto a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Obiettivo Specifico 2. Asilo – ON 3 – Capacity building – lettera j) Governance dei servizi. Si veda: <https://www.ismu.org/progetto-remi-reti-per-il-contrasto-alla-violenza-sui-minori-migranti/>.

## 4.1 I risultati delle attività di progetto

Un primo importante risultato delle azioni progettuali è stata la realizzazione, nel corso dei tre anni del progetto, di 10 percorsi di formazione di 40 ore ciascuno, rivolti a operatori del pubblico e del privato sociale, attivi nei servizi con utenza straniera, nei territori delle regioni Lombardia, Umbria e Campania. Il percorso formativo ha riguardato sei territori delle tre regioni coinvolte: Milano, Monza e Brianza, Caserta, Napoli, Perugia e Terni.

I percorsi formativi si sono avvalsi di una metodologia attiva per la valorizzazione delle competenze dei partecipanti e lo scambio di esperienze, in un'omogeneità progettuale, con un approccio interculturale e interdisciplinare. Si è voluto, in questo modo, fornire agli operatori conoscenze, competenze e strumenti per intervenire in modo efficace nelle situazioni di presa in carico di minori con background migratorio a rischio o vittime di violenza, avvalendosi anche di una modalità di lavoro di rete, caratterizzato da un approccio marcatamente interculturale.

Un secondo importante risultato è stata l'implementazione di specifiche reti di intervento. Sono state create sei reti territoriali di intervento, in modo graduale, sostenute e accompagnate da percorsi di formazione e supervisione, coinvolgendo gli operatori dei servizi territoriali, sia pubblici che del Terzo settore: servizi sociali, servizi sanitari, scuole, servizi educativi extrascolastici, organizzazioni e istituzioni operanti a supporto delle famiglie straniere.

Il rafforzamento delle reti in ogni territorio è stato accompagnato da un percorso di formazione della durata di 20 ore, che ha coinvolto gli operatori di quelle già esistenti, laddove presenti, o ha facilitato l'incontro con altri diversi attori laddove esse si sono rivelate non strutturate, ma definite – all'occorrenza – solo in funzione del bisogno.

Un terzo importante risultato è stata la sperimentazione di sette servizi innovativi, denominati "Spazio Remi", finalizzati a fornire un supporto specifico ai minori vittime di violenza e alle loro famiglie, con attività quali: la mediazione culturale, il counseling psico-educativo, l'assistenza legale, gli sportelli di ascolto e informazione, i laboratori di sostegno alla genitorialità. Obiettivo dell'attivazione degli Spazi Remi è stato quello di offrire un supporto di rete e multidisciplinare, che tenesse conto delle specificità culturali e linguistiche dei minori e delle loro famiglie. La sperimentazione di tali servizi ha permesso di individuare alcune buone pratiche e di definire un modello di intervento replicabile anche in altri contesti territoriali. All'interno degli Spazi Remi erano presenti diversi professionisti (psicologhe, assistenti sociali, educatrici, mediatrici culturali), che si sono fatti promotori di servizi di supporto a chiamata, servizi di mediazione culturale, servizi psico-pedagogici, corsi di lingua italiana. Questi servizi sono anche divenuti un punto di riferimento per gli operatori del territorio, sia per le competenze interculturali, sia per gli strumenti da utilizzare per sostenere interventi a supporto alla genitorialità.

Un quarto significativo risultato del progetto si è concretizzato nella modellizzazione di quanto sperimentato, in funzione dell'applicazione in altri territori. È stato predisposto un documento finalizzato a rafforzare in chiave interculturale

turale il sistema di prevenzione e contrasto alla violenza nei confronti di minori stranieri, attivando nelle tre regioni coinvolte – Lombardia, Campania e Umbria – azioni integrate tese a qualificare, mettere in rete e ampliare le risorse e i servizi del territorio. Il documento inquadra il fenomeno della violenza ai danni dei minori, evidenziando le peculiarità delle condizioni di vulnerabilità della migrazione e gli specifici bisogni e diritti delle famiglie straniere. La finalità principale del documento è stata quella di proporre agli operatori del settore i principali criteri su cui fondare gli interventi di prevenzione, protezione, valutazione e trattamento, ispirandosi all’approccio integrato e multiagency, rispettoso delle differenze culturali.

## 5. Osservazioni conclusive

Purtroppo, la capacità dei servizi di rilevare e comprendere il vero significato dei comportamenti violenti dei genitori immigrati risulta molto ridotta e questo fenomeno – ancor oggi – rimane in gran parte nascosto. Gli studi e le ricerche evidenziano quanto sia importante considerare il ruolo del background culturale nell’affrontare il tema della violenza intra-familiare sui minori nelle famiglie immigrate. La tradizione culturale d’appartenenza può fungere in primo luogo da predittore rispetto all’uso delle punizioni fisiche da parte dei genitori, modellando le loro credenze, i loro valori e il significato ad esse attribuito e inducendoli dunque ad utilizzarle in misura maggiore o minore. In secondo luogo, le credenze della cultura d’origine possono anche attenuare gli effetti delle punizioni fisiche, influenzando su come i minori le percepiscono, sul significato che assumono per loro, sul modo in cui interpretano il comportamento dei genitori e, di conseguenza, sul modo in cui reagiscono ad esse, sia emotivamente che in termini comportamentali. I figli possono accettare o meno le punizioni fisiche in quanto normative, a seconda che all’interno del contesto culturale in cui vivono e crescono queste vengano accettate e percepite come positive o negative.

Come mostrato dagli esiti del progetto Remi, strutturare modelli di intervento centrati sulla prevenzione della violenza, diffondere competenze, sia per l’individuazione precoce dei fattori di rischio, sia per mitigarne le conseguenze attraverso il lavoro di rete, rappresentano preziose strategie per promuovere un’effettiva integrazione delle famiglie immigrate.

## Riferimenti bibliografici

**AGIA** (Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza), Cismai, Terres des Hommes (2021), *Ilindagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia. Risultati e prospettive*, disponibile in: II-indagine-nazionale-maltrattamento-2021.pdf.

**AGIA** (Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza), Cismai, Terres des Hommes (2015), *Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia. Risultati e Prospettive*, disponibile in: <https://terredeshommes.it/download/Indagine-Maltrattamento-bambini-TDH-Cismai-Garante.pdf>.

**Berry J.W.** (2007), "Acculturation", in J.E. Grusec & P.D. Hastings (a cura di), *Handbook of Socialization*, New York, Guilford Press, pp. 543-558.

**Cohen-Emerique M.** (2017), *Per un approccio interculturale nelle professioni sociali e educative: dagli inquadramenti teorici alle modalità operative*, Edizioni Centro Studi Erickson, Trento.

**Di Blasio P.** (a cura di) (2005), *Tra rischio e protezione. La valutazione delle competenze parentali*, Unicopli, Milano.

**Eurostat** (2018), *Statistiche sulla povertà di reddito*, disponibile in: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income\\_poverty\\_statistics/it&oldid=501578#:~:text=Nel%202018%20il%20tasso%20di,\(16%2C9%20%25\).&text=Nel%202018%20i%20trasferimenti%20sociali,popolazione%20dell'UE%2D27](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income_poverty_statistics/it&oldid=501578#:~:text=Nel%202018%20il%20tasso%20di,(16%2C9%20%25).&text=Nel%202018%20i%20trasferimenti%20sociali,popolazione%20dell'UE%2D27).

**Grogan-Kaylor A., Burlaka V., Ma J., Lee S., Castillo B., Churakova I.** (2018), Predictors of parental use of corporal punishment in Ukraine, *Children and Youth Services Review*, 88, 66-73.

**MIUR** (2020), *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.S. 2018/2019*, disponibile in: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Rapporto++Gli+alunni+con+cittadinanza+non+italiana\\_as\\_2018-2019.pdf/f1af9f21-cceb-434e-315e-5b5a7c55c5db?t=1616517692793](https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Rapporto++Gli+alunni+con+cittadinanza+non+italiana_as_2018-2019.pdf/f1af9f21-cceb-434e-315e-5b5a7c55c5db?t=1616517692793).

**Openpolis** (2019), *Le mappe della povertà educativa*, disponibile in: [https://www.google.com/search?q=Openpolis%2C+2019%2C+Le+mappe+della+povert%C3%A0+educativa&rlz=1C5CHFA\\_enIT901IT901&oq=Openpolis%2C+2019%2C+Le+mappe+della+povert%C3%A0+educativa&aqs=chrome.69i57j0i546l4.1605j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Openpolis%2C+2019%2C+Le+mappe+della+povert%C3%A0+educativa&rlz=1C5CHFA_enIT901IT901&oq=Openpolis%2C+2019%2C+Le+mappe+della+povert%C3%A0+educativa&aqs=chrome.69i57j0i546l4.1605j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8).

**Save the Children** (2019), *Risultati invalsi: la povertà educativa è la vera emergenza del Paese*, disponibile in: <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/risultati-invalsi-poverta-educativa-vera-emergenza-del-paese>.

**Valtolina G.G.** (2023), "Metodi educativi e tradizioni culturali: il caso delle punizioni fisiche", in G.G. Valtolina (a cura di), *Lavoro di rete e violenza sui minori stranieri. Un modello di intervento*, Fondazione ISMU ETS, Milano, pp. 21-32, disponibile in: <https://www.ismu.org/lavoro-di-rete-e-violenza-sui-minori-stranieri-un-modello-di-intervento/>.

**Valtolina, G.G.** (2013), Contesto culturale, controllo genitoriale e punizioni fisiche, *Maltrattamento e abuso all'infanzia*, 15(1), pp. 11-35.

**WHO** (2020), *Global Status Report on Preventing Violence Against Children 2020*, disponibile in: <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/violence-prevention/global-status-report-on-violence-against-children-2020>.





1. I corridoi di Caritas Italiana

2. Uno sguardo al futuro

# 16.

## Una comunità che accoglie: l'esperienza dei corridoi umanitari

*Nicoletta Pavesi*

I corridoi umanitari sono stati introdotti in Italia nel 2015, grazie a un Protocollo d'intesa sperimentale firmato il 15 dicembre di quell'anno fra i Ministeri degli Affari esteri e quello dell'Interno per lo Stato italiano e Comunità di Sant'Egidio, Tavola Valdese e Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI) per la società civile. Grazie all'accordo, frutto di un percorso bottom up, veniva aperto un canale legale e sicuro di arrivo in Italia per profughi provenienti dai campi di raccolta del Libano, per lo più rifugiati dalla Siria.

La storia dei corridoi umanitari in Italia nasce però diversi anni prima, quando nel settembre del 1983 furono accolti dalla Comunità di Sant'Egidio in Italia, grazie a una trattativa con lo Stato italiano, 33 profughi che fuggivano dalla guerra civile in Libano: questa opportunità fu possibile grazie a una deroga alla clausola di riserva geografica che concedeva lo status di rifugiato soltanto a persone provenienti dall'Est europeo. Di fatto, fino alla Legge Martelli (L. n. 39/1990), in Italia esistevano due percorsi per il riconoscimento dello status di rifugiato a cui corrispondevano due diversi trattamenti (Morozzo della Rocca, 2023): le persone che fuggivano dal blocco ex-sovietico godevano appieno dello status di rifugiato *de jure* attribuito da una Commissione paritetica composta da rappresentanti dell'UNHCR, del Ministero degli Interni e del Ministero degli Esteri, mentre le persone extraeuropee venivano riconosciute

come rifugiati “sotto condizione” o *de facto* e potevano permanere sul territorio nazionale per un tempo limitato, in attesa di spostarsi nel Paese di emigrazione definitiva. Il diverso trattamento riservato ai due gruppi va ricondotto, secondo Ambrosini (2012), al fatto che i rifugiati provenienti dal blocco orientale, appartenenti alle élites culturali e professionali, potevano rappresentare una risorsa per lo sviluppo dell'Italia, mentre quelli che arrivavano dai Paesi terzi non possedevano le stesse caratteristiche.

Grazie al protocollo del 2015 si apre la via dei corridoi umanitari, il cui scopo principale

*“è fermare il viaggio di morte e lo sfruttamento dei trafficanti di esseri umani che fanno soldi sulla vita di queste persone, fornendo un passaggio legale per raggiungere in sicurezza l'Europa, concedere ai beneficiari un visto umanitario e sostenerli durante il processo di integrazione nella società italiana” (Gois, Falchi, 2017: 67).*

Si tratta di un'iniziativa nata dal basso, dalla società civile confessionale, che si fa carico per intero degli oneri (materiali e umani) del trasporto e dell'accoglienza, grazie a proprie risorse, di persone e famiglie particolarmente vulnerabili.

Dal punto di vista legale, i corridoi umanitari fanno riferimento all'art. 25 del Regolamento europeo dei visti, che prevede il rilascio di visto con Validità Territoriale Limitata per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, qualora lo Stato membro lo ritenesse necessario (Regolamento (CE) n. 810/2009)<sup>1</sup>.

Un riferimento importante dei corridoi umanitari è il modello della *private sponsorship* canadese<sup>2</sup>: si tratta di un programma di sponsorizzazione privata dei rifugiati (PSR) che consente a soggetti/gruppi privati di farsi carico del sostegno dei rifugiati già valutati idonei all'estero. Lo sponsor avrà in carico il rifugiato per un periodo di circa un anno e si dovrà occupare di sostenere i costi di avvio dell'accoglienza, come abbigliamento, e i costi mensili correnti per beni di prima necessità, inclusi alloggio, cibo e trasporti pubblici, oltre a garantire un supporto sociale ed emotivo. Attualmente in Canada sono attive tre diverse aggregazioni che possono fungere da sponsor:

1. i titolari di accordi di sponsorizzazione (SAH), che firmano accordi con il governo del Canada per aiutare a sostenere i rifugiati quando arrivano nel Paese;
2. i Gruppi di Cinque, che sono gruppi di 5 o più cittadini canadesi o residenti permanenti che sponsorizzano i rifugiati affinché si stabiliscano nelle loro comunità;
3. gli sponsor della comunità, che sono organizzazioni, associazioni o aziende che sponsorizzano i rifugiati.

<sup>1</sup> Parlamento europeo e Consiglio dell'UE (2009), *Regolamento (CE) N. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti* (codice dei visti).

<sup>2</sup> Vedi: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/help-outside-canada/private-sponsorship-program.html>.

Aderendo al programma, il Blended Visa Office-Referral (BVOR), che prevede l'abbinamento tra uno sponsor e un rifugiato identificato da organizzazioni internazionali quali UNHCR, chiede che gli sponsor privati si impegnino a fornire 6 mesi di sostegno finanziario e 12 mesi di sostegno sociale, emotivo e di integrazione (il governo canadese fornisce gli altri 6 mesi di sostegno finanziario). I SAH possono anche offrirsi, grazie al programma Joint Assistance Sponsorship (JAS), per accogliere rifugiati con bisogni speciali (traumi derivanti da violenza o tortura, disabilità, effetti della discriminazione sistemica, o famiglie molto numerose): in questo caso la sponsorship dura 24 mesi (prorogabile in casi eccezionali fino a 36) e lo Stato provvede alle spese per alloggio, cibo, vestiti e beni di prima necessità. Da ultimo, in Canada è possibile offrirsi come sponsor per specifici rifugiati: in questo caso non è previsto un sostegno economico pubblico.

I corridoi umanitari, così come sono stati disegnati in Italia, attivano una sponsorship delle organizzazioni di Terzo settore che tramite protocolli si impegnano alla gestione completa dell'accoglienza dei rifugiati, senza alcun onere per lo Stato che dunque di fatto delega alla società civile tutto l'impegno (anche economico) dell'accoglienza. Essi rappresentano un'alternativa non soltanto a viaggi pericolosi sulle rotte del Mediterraneo e dei Balcani, ma anche al resettlement, in quanto nei corridoi "l'inclusione di individui che sono esclusi da altre forme di protezione è intenzionale ed esplicita" (Trotta, 2017: 21). Al 15 marzo 2023<sup>3</sup> attraverso i corridoi umanitari sono arrivate in Italia in tutto 5.248 persone dai seguenti Paesi: 2.486 dal Libano, 859 dall'Etiopia, 350 dalla Grecia, 501 dalla Libia, 148 dal Niger, 104 dalla Giordania, 750 dall'Afghanistan, 50 da Cipro. La Francia ha accolto 576 persone, tra cui 570 dal Libano, 6 dalla Grecia; il Belgio ha accolto 166 persone dal Libano; Andorra ha accolto 16 persone dal Libano.

## 1. I corridoi di Caritas Italiana

Sulla spinta dell'esperienza attivata dalla Comunità di Sant'Egidio nel 2016 per il Libano, il 12 gennaio 2017 per iniziativa della Conferenza Episcopale Italiana (mediante i due organismi Caritas Italiana e Fondazione Migrantes) e della Comunità di Sant'Egidio è stato sottoscritto un protocollo per attivare un corridoio per portare al sicuro eritrei, somali e sud-sudanesi rifugiati in Etiopia, e non solo, come si rileva dalla seguente testimonianza<sup>4</sup>.

*"Questi protocolli al loro interno avevano delle clausole volute appositamente che permettevano una possibile estensione del raggio di azione ad altri Paesi e noi per primi come Caritas Italiana, ce ne siamo avvalsi, prima in Turchia e poi in Niger" (Int. 1<sup>5</sup>).*

<sup>3</sup> I dati sono reperibili su: [www.santegidio.org/downloads/Corridoi-umanitari-2023.pdf](http://www.santegidio.org/downloads/Corridoi-umanitari-2023.pdf).

<sup>4</sup> Ringrazio per la disponibilità a dedicarmi tempo, riflessioni, emozioni: Oliviero Forti di Caritas Italiana; Angela Cosenza di Caritas Manfredonia; Beppe Amico e Giorgio Ghia di Caritas Asti; Gabriella Cappellina e Chiara Della Mercede della parrocchia di San Pietro in Asti; Romeo e Loredana Bocchi del Movimento dei Focolarini.

<sup>5</sup> Per garantire l'anonimato degli intervistati e delle persone le cui storie ci sono state raccontate, si è scelto di indicare i soggetti fonte delle informazioni con la sola numerazione progressiva.

La crisi afghana ha poi portato Caritas Italiana e le altre organizzazioni che già avevano sperimentato i corridoi ad attivarsi, includendo anche un nuovo soggetto, ARCI.

L'organizzazione dei corridoi umanitari nel sistema Caritas è strutturata in fasi ormai consolidate. La prima fase consiste nella identificazione delle persone e delle famiglie che possono entrare nel progetto: sulla base degli accordi, questa selezione viene fatta in collaborazione tra le rappresentanze locali degli enti firmatari del protocollo, UNHCR e altre organizzazioni riconosciute. Un ruolo importante è anche giocato dalle organizzazioni e dalle chiese locali che, ben radicate sul territorio, possono segnalare possibili beneficiari. Identificati i beneficiari, si tratta di attivare le comunità locali in Italia (le diocesi, anzitutto) disponibili a farsi carico di una o più persone/famiglie e di realizzare il matching tra rifugiati e comunità locali, che sono coinvolte su più dimensioni. Un primo aspetto, molto pratico, riguarda lo spazio fisico nel quale ospitare la famiglia, un appartamento adeguato alle esigenze di quello specifico gruppo familiare e inserito in una parrocchia alla quale viene chiesto di creare una rete di solidarietà e sostegno per i profughi accolti. La formazione è un elemento molto importante, a diversi livelli. A livello nazionale, Caritas offre ai responsabili territoriali percorsi volti "all'acquisizione di nozioni e strumenti fondamentali per la comprensione delle culture, la conoscenza delle storie dei beneficiari oltre che delle peculiarità dei Paesi di provenienza e di transito indispensabili per la corretta e sempre più professionale gestione delle accoglienze" (Caritas Italiana, 2019: 51). Compito dei responsabili delle Caritas diocesane è poi quello di trasferire queste conoscenze declinandole e finalizzandole all'accoglienza specifica che quella comunità locale sta per attivare:

*"Nella organizzazione di un corridoio dopo aver individuato l'appartamento ove accogliere la famiglia individuiamo anche la Comunità di riferimento. Prima dell'arrivo prepariamo la comunità e la famiglia tutor con tre incontri formativi per illustrare che cosa sono i corridoi umanitari, quali servizi mettere in campo per il raggiungimento di obiettivi che vengono illustrati e condivisi e la distribuzione dei ruoli tra i diversi attori coinvolti" (Int. 3).*

Un aspetto centrale nell'esperienza di Caritas è il coinvolgimento della comunità quale luogo fisico, emotivo, simbolico e relazionale nel quale e con il quale il singolo progetto di accoglienza acquista concretezza e significato:

*"Però per accogliere ci devono essere delle precondizioni. Fra queste c'è il fatto che si debba coinvolgere una comunità. Gli operatori della Caritas diocesana garantiscono una parte di servizi di carattere più tecnico e di supporto, ma la comunità è chiamata a svolgere un fondamentale ruolo di cura delle relazioni. Deve farsi famiglia intorno a chi viene accolto" (Int. 1).*

Il coinvolgimento della comunità cristiana locale non ha tuttavia una mera funzione strumentale: se infatti è indubbio che è grazie all'attivazione delle risorse presenti sul territorio che si può costruire una rete di solidarietà capace di rispondere ai molti e articolati bisogni delle famiglie, è altrettanto importante

considerare la partecipazione all'accoglienza dei rifugiati come un'opportunità di crescita per la comunità stessa, un'occasione di educazione sul campo attraverso azioni di solidarietà accessibili a chiunque:

*"I corridoi umanitari a noi sono serviti molto perché sono stati uno strumento di crescita della comunità. Attraverso un fare concreto capace di coinvolgere le persone creando nuovi gruppi operativi Caritas svolge un importante ruolo formativo. A fronte spesso di un'ignoranza sul tema dell'immigrazione che, porta anche i credenti ad essere chiusi nei confronti dei migranti, e a lasciarsi un po' abbindolare da slogan che vengono ripetuti in maniera insensata, la conoscenza diretta delle persone fa cambiare la prospettiva perché tutti abbiamo notato che, di fronte alle persone che hanno dei nomi e dei cognomi e delle storie, l'atteggiamento cambia. Inoltre, siamo di fronte ad un'opportunità formativa che avviene attraverso un'esperienza pratica, un incontro diretto, relazioni umane importanti che risulta per questo molto coinvolgente ed incisiva. I corridoi umanitari sono "lievito" per le comunità coinvolte perché con essi si fa un'iniezione culturale importante attraverso un fare che è praticabile da tutti e che fa da collante (Int. 3).*

*A quei tre incontri di preparazione e di conoscenza a distanza ci facevano vedere, mi ricordo, le immagini, ci descrivevano un po' la famiglia, a grandi linee la loro storia, sapevamo che erano scappati dall'Isis, che erano cristiani e per la loro fede erano fuggiti via da casa loro. Mi hanno veramente incuriosito, interrogato tanto perché... finché, appunto se ne parla nei telegiornali... Mi ricordo quando c'erano tante notizie sul l'Isis, mi ero informata, avevo letto dei libri. Però quando poi ho realizzato che una di queste famiglie erano loro e non so... ho pensato proprio a un sì da subito, cioè non vedevo l'ora di conoscerli" (Int. 5).*

Quando una comunità si mobilita per mettere in campo azioni solidaristiche nei confronti dei rifugiati si attiva una relazione trasformativa tra residenti e nuovi venuti, "che crea una collettività attraverso e nonostante le differenze" (Fleischmann, 2020: 14). Il mobilitarsi delle risorse "buone" di una comunità locale, infatti, produce un *empowerment* della comunità stessa che diventa una comunità *empowered*, cioè una comunità competente, in cui le persone sono dotate delle capacità, della volontà, delle risorse e della fiducia reciproca per impegnarsi nel miglioramento della vita della comunità stessa (Zimmerman, 2000), di tutti i membri (vecchi e nuovi) della comunità.

Ogni famiglia accolta viene affiancata da una famiglia tutor che rappresenta il soggetto più prossimo, una sorta di ponte tra i rifugiati e la comunità territoriale accogliente. Alla famiglia tutor è chiesta la capacità di entrare con cautela nella vita di quella rifugiata, la capacità di accogliere e di farsi accogliere, di dar vita a una relazione che diventa, con l'andar del tempo, sempre più paritaria e reciproca:

*"E siamo rimasti abbastanza sorpresi, subito no? Ecco poi anche questo, ogni volta che andavamo da loro no, ci sentivamo accolti (...) il nostro rapporto con questa famiglia è arrivato ed è rimasto un rapporto di amicizia" (Int. 4).*

*“Ritengo che per me è stato un grande dono, incontrarli, mi hanno arricchito moltissimo (...) Poi io sono veramente molto grata di averli incontrati, per me sono famiglia. In questo periodo io personalmente sto vivendo un momento un po' particolare, loro mi telefonano spesso ed è proprio famiglia, non per chiedere qualche cosa, ma per sapere come sto, per darsi disponibili per qualsiasi cosa” (Int. 6).*

Trattandosi però di un'accoglienza aperta, non è detto che la famiglia tutor rimanga il riferimento per tutto il tempo della permanenza nella comunità locale: l'integrazione porta con sé anche la creazione di una propria, autonoma rete di relazioni:

*“La famiglia tutor è quella che assegniamo noi all'inizio. Poi può cambiare... Possiamo scegliere di far diventare amici due persone, no? Però poi le persone si scelgono, può darsi che sono d'accordo oppure che cominciano ad avere come punto di riferimento un'altra persona all'interno della Comunità” (Int. 2).*

La centralità della famiglia accolta, con le sue caratteristiche di struttura, cultura, interessi, potenzialità e autodeterminazione sembra essere uno dei capisaldi delle esperienze raccolte. Questa centralità si traduce anzitutto in un attento *assessment* delle caratteristiche socio-demografiche e culturali della famiglia e delle opportunità offerte dalla comunità locale, cui fa seguito la realizzazione di una rete di solidarietà intorno alla famiglia, una rete che è in grado di creare una connessione funzionale tra bisogni e risorse:

*“Quando abbiamo preparato il terzo corridoio per la nostra Diocesi avremmo dovuto accogliere due famiglie. Una delle due comunità che si erano rese disponibili era costituita dal Movimento dei Focolarini, che aveva già sperimentato la propria collaborazione attorno ad un nucleo accolto come CAS in un appartamento in città. Per problemi legati ai documenti però la famiglia del terzo corridoio non era riuscita a partire e così quando si è presentata l'opportunità di un quarto corridoio, quello di cui stiamo parlando, avevamo già una comunità formata e disponibile e una famiglia tutor, X e Y che ne fanno parte e sono esponenti del movimento, pronta. Una volta però che abbiamo avuto la scheda anagrafica della famiglia e abbiamo visto che c'erano quattro giovani e dopo aver scelto in base alla composizione del nucleo familiare un appartamento dimensionato in maniera adeguata con almeno tre camere da letto grosse abbiamo sentito il bisogno di coinvolgere una comunità che avesse al suo interno un gruppo giovani attivo. L'appartamento è nel territorio della parrocchia di san Z che ha un bel gruppo giovani. Abbiamo chiesto di aggiungersi al Movimento dei Focolarini e la risposta è stata positiva” (Int. 3).*

L'apprendimento della lingua italiana, lo studio e l'inserimento lavorativo sono elementi strategici per un adeguato inserimento nel tessuto sociale e per un processo di progressiva autonomia delle famiglie accolte: compito di Caritas è dunque quello di assicurare le risorse per rispondere a questi bisogni, rilevati in maniera molto puntuale sugli individui e sulle famiglie accolte. L'apprendimen-

to della lingua italiana è la prima attività in cui vengono coinvolte le famiglie, talvolta integrando i corsi del CPIA con iniziative *ad hoc* messe in piedi dalle Caritas locali, con risorse sia professionali sia volontarie. In questo secondo caso, il corso di lingua italiana può diventare anche il veicolo per creare relazioni con gruppi di pari italiani, soprattutto per le persone più giovani:

*“E come me anche altri giovani, appunto nella mia parrocchia... siamo abbastanza... avevano dato disponibilità, ma proprio più pratica nei primi giorni in cui loro sono arrivati, erano ancora in quarantena, per insegnargli l'italiano. Eravamo una quindicina, che a turni, cercando, con la scusa di imparare l'italiano insieme, di conoscerci. Alla fine, quindi... diciamo... che il nostro obiettivo era più che altro dal punto di vista sociale, relazionale, di conoscerci, di conoscerli e di non farli sentire soli. Perché è vero che i loro bisogni primari in Giordania erano quelli di trovare un lavoro e prima ancora di sopravvivere, però adesso in un Paese come l'Italia e sono ragazzi miei coetanei... Quindi c'è anche tanto il bisogno di crescere insieme ad altri coetanei e nel tempo, veramente si è creata una relazione con chi ha desiderato rimanere in contatto perché comunque non era solo... anzi non è più diventato nel giro di un mese volontariato, era proprio un desiderare di stare con loro. Ed è diventata una relazione molto bella” (Int. 5).*

Se nella maggior parte dei casi è stato segnalato un profondo desiderio di integrazione dei rifugiati, e quindi l'impegno anzitutto per apprendere la lingua, ci sono anche situazioni in cui vi è un disallineamento tra il progetto previsto nell'ambito del corridoio umanitario e il reale progetto migratorio della famiglia (anche non esplicitato), da cui deriva lo scarso impegno nel rispondere positivamente alle proposte della comunità:

*“Per esempio non imparavano la lingua italiana e questo è un campanello d'allarme che abbiamo imparato a riconoscere. Infatti, in una delle tante verifiche fatte, a lui avevo detto... quando è così o ci troviamo di fronte a persone che hanno delle difficoltà di apprendimento e bisogna capire quali sono, o ci sono migranti che hanno già in testa di andar via, ma non lo dicono. A lui era scappato un mezzo sorriso. Come dire: hai capito, ma non l'ha mai detto apertamente” (Int. 3).*

L'investimento sull'orientamento e sull'inserimento lavorativo è molto forte sia da parte di Caritas e delle comunità accoglienti, sia da parte delle famiglie rifugiate che manifestano impegno, flessibilità, costanza, in quanto costituisce la via maestra per raggiungere l'autonomia e la piena integrazione. I casi riferiti nelle interviste sono casi di successo, non solo di integrazione lavorativa, ma anche di imprenditorialità: da questo punto di vista, tuttavia, occorre segnalare come il background socio-culturale dei rifugiati possa rappresentare un prerequisito e un elemento di selezione rilevante rispetto alle opportunità di lavoro.

Le occasioni di occupazione sono reperite sia attraverso i canali più istituzionali, come i percorsi di tirocinio, supportati dagli operatori Caritas, sia attraverso le relazioni informali dei membri della comunità locale, sia, infine, attraverso percorsi autonomi dei rifugiati, sfruttando le reti che piano piano si sono create sui territori.

*“Con le tre famiglie che sono arrivate dai corridoi umanitari abbiamo agito, e per tutte e tre siamo arrivati all’obiettivo dell’inserimento lavorativo, quindi della trasformazione del tirocinio in un contratto di lavoro. Sulla famiglia irachena in particolare, siamo intervenuti sui ragazzi in modi diversi anche perché loro sono riusciti anche autonomamente a trovare occasioni di lavoro e in questo caso siamo intervenuti con il datore di lavoro per facilitare l’accesso nei primi tre mesi, attivando il tirocinio formativo in azienda” (Int. 7).*

*“A settembre con il fratello hanno deciso di aprire un’attività imprenditoriale in proprio a Torino, per cui con l’aiuto di parenti, delle zie che sono in Germania (...) hanno avuto un aiuto economico e sono riusciti, anche indebitandosi un po’, a far fronte alle spese per l’acquisto della licenza di un bar ristorante vicino a Palazzo Nuovo di Torino” (Int. 3).*

## 2. Uno sguardo al futuro

L’esperienza dei corridoi umanitari è letta sia da Caritas nazionale sia dai territori come una risorsa importante, non solo per offrire vie sicure e legali di ingresso in Italia ai rifugiati, ma anche per far crescere le comunità locali. Si tratta di un’esperienza che “segna” positivamente le comunità, gli operatori e i volontari, nonostante le fatiche dovute sia alla necessità di costruire relazioni interculturali sia alla carenza di risorse di alcuni territori (ad esempio rispetto alle possibilità di occupazione). In particolare, appare problematico il collocamento dei rifugiati in località molto piccole e/o isolate, cosa che può limitare le occasioni di socializzazione/integrazione sociale e di trovare possibilità di occupazione (Ambrosini, Schnyder von Wartensee, 2022).

Una questione aperta, sulla quale Caritas continua a riflettere, riguarda il tema della selezione delle persone e delle famiglie da inserire nei corridoi:

*“Il corridoio, almeno per noi, nasce con l’esigenza di creare le migliori condizioni per una buona integrazione e quindi questo deve far sì che il cosiddetto processo di matching, cioè di incontro tra il bisogno e la risposta a questo bisogno, deve in qualche modo essere sostenibile. Cosa significa? Che è vero, io posso avere il più vulnerabile, fai conto.... È successo anche eh vabbè, bambino tetraplegico. Se io non ho le condizioni per poterlo ospitare, quindi chiaramente andrà avanti a lui una persona meno vulnerabile, che però ha una possibilità, una chance... adesso ho fatto il caso estremo, anche se poi ti devo dire... ho portato famiglie con bambini tetraplegici che sono stati accolti e hanno avuto comunque un’integrazione, in quanto il padre era riuscito comunque a trovare una sua collocazione” (Int. 1).*

Come sottolinea Ambrosini (2019: 269), infatti, un aspetto rilevante del processo dei corridoi umanitari “chiama in causa una grande sfida dell’accoglienza

umanitaria: occorre privilegiare le persone più vulnerabili o quelle con maggiori potenzialità di integrazione nella società ricevente, anzitutto in ambito lavorativo?”. In parte, la risposta – certo non definitiva – sta nel trovare un difficile e per nulla scontato equilibrio fra le caratteristiche delle famiglie, la loro vulnerabilità, le loro capacità di investimento nel progetto e le risorse per l'accoglienza e l'integrazione messe a disposizione dalle comunità locali in Italia.

Un'altra questione meritevole di attenzione riguarda la mancanza di una riflessione e di una valutazione del progetto condivise dalle diverse organizzazioni che lo animano:

*“Questi sono protocolli che sono stati sempre gestiti in autonomia dalle singole organizzazioni, il che non significa che non vi siano stati i margini di collaborazione, ma mai formalizzati. Cioè, se a me chiama, come è successo qualche tempo fa, Sant'Egidio e dice: guarda, è successo ad agosto... stai portando 20 persone da Islamabad, ho due beneficiari, potresti inserirli sul tuo volo? e questo si fa. Però non c'è nulla di formalizzato, non ci sono risorse condivise né in termini di quote né in termini di finanziamenti. Il tema della presenza della società civile, dei vari attori è assolutamente, come dire, molto contingente, non è dettato da nessun tipo di strategia” (Int. 1).*

Accanto alla mancanza di una effettiva attività di rete, va segnalata anche l'opportunità di allargare i soggetti della società civile coinvolti, non solo per aumentare le risorse da mettere in campo, ma anche per incrementare la forza dell'attività di advocacy che le organizzazioni possono svolgere, identificando però nel contempo le caratteristiche che queste devono avere:

*“Io l'ho registrato con favore sotto l'ingresso di Arci, perché credo che non ci debba essere un monopolio. Chiaramente però credo anche che sarebbe utile, tanto per fare una riflessione veloce che vista ormai l'ordinarietà di questi programmi, ci fosse da parte del governo l'impegno a definire bene le regole di ingaggio, chi può partecipare, o quantomeno chi può chiedere di firmare i protocolli? Tendenzialmente sono anche altre realtà che potrebbero farlo, perché privarsi di questi appoggi?” (Int. 1).*

Proprio perché ci sono tipologie e gradi diversi di vulnerabilità, perché i bisogni e le risorse delle persone e delle famiglie sono differenti, accanto ai “tradizionali” corridoi umanitari ne sono stati aperti altri due, su cui ci sono previsioni di ampio sviluppo: i corridoi universitari e quelli lavorativi. I secondi sono i più recenti e sono nati da un incontro in Turchia, nell'ambito dei colloqui per individuare possibili beneficiari dei corridoi:

*“Un giorno un beneficiario si è presentato, dicendo: prima di ogni cosa, prima che io vi racconti la mia storia, prima che io mi metta a nudo, insomma tutto quello che è la mia vicenda io voglio che voi leggete il mio curriculum e ci ha portato il suo curriculum. La persona era altamente qualificata: io ho una laurea in ingegneria e quindi io vi dico, affronto questa esperienza che voi mi proponete e vi ringrazio per questo, però ricordandovi che sono anche facilmente collocabile, e infatti è stato facile collocarlo e ci siamo detti, perché non provare a formare un corridoio umanitario, noi lo chiamiamo lavorativo, appunto quello sui talenti come volete” (Int. 1).*

Si tratta in questo caso di inserire un nuovo attore nel sistema: le imprese

*“che per responsabilità di impresa da un lato, dall'altro anche semplicemente perché hanno bisogno di manodopera qualificata hanno detto noi ci stiamo, proviamoci” (Int. 1).*

Indubbiamente i corridoi lavorativi sono una interessante opportunità, la quale tuttavia richiede che vengano risolte alcune questioni quali l'apprendimento rapido e preventivo della lingua italiana (prima della partenza, se possibile) e l'identificazione, l'animazione e la formazione mirata delle comunità locali delle zone in cui sono insediate le aziende disposte ad assumere o ad attivare tirocini. In questo caso, infatti, il matching non può più essere fatto tra le persone/famiglie accolte e le comunità che si sono auto-candidate, ma è richiesta un'attività di recruitment delle disponibilità di accoglienza a partire dalle offerte di lavoro.

I corridoi universitari (UNICORE)<sup>6</sup>, invece, grazie al supporto del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, permettono il rilascio di visti di ingresso per motivi di studio a giovani titolari di protezione internazionale residenti in Kenya, Niger, Nigeria, South Africa, Uganda, Zambia e Zimbabwe che, una volta entrati in Italia, godono di un permesso di soggiorno per motivi di studio. La stessa Unione europea ha manifestato interesse per l'iniziativa: è stato infatti finanziato il progetto EU-Passworld, di cui è capofila Caritas Italiana, per realizzare azioni in Italia, Belgio e Irlanda, proprio per promuovere canali di ingresso legali per motivi di studio e lavoro di rifugiati e per stimolare il coinvolgimento delle comunità locali.

I corridoi universitari sono oramai giunti alla quinta edizione e, dopo la prima esperienza attivata dall'Università di Bologna, vedono un costante incremento di Atenei coinvolti nel progetto. Alle Università è chiesto di redigere un bando pubblico per corsi erogati possibilmente in lingua inglese, offrire una borsa di studio e, laddove possibile, vitto e alloggio presso residenze universitarie. Insieme alle Caritas diocesane (e, laddove presenti, ai membri locali della Diaconia Valdese che è partner del progetto) viene costituito un tavolo di coordinamento, eventualmente aperto anche ad altri soggetti locali disponibili a mettere in campo risorse, con l'obiettivo di definire ruoli e impegni per il supporto all'integrazione dei beneficiari (Albanese, Varinetti, 2021).

Mentre nei corridoi “tradizionali” e in quelli lavorativi la selezione è demandata agli operatori che si trovano nei luoghi di transito dei rifugiati, i corridoi universitari prevedono una autocandidatura degli studenti tramite il sito <https://universitycorridors.unhcr.it/>.

Le due esperienze più recenti di corridoi mettono in luce in maniera ancora più evidente loro natura multistakeholders: la possibilità di fare conto su attori diversi per natura, organizzazione, mission, non solo offre ai beneficiari un più ricco ventaglio di risorse, ma coinvolge i diversi soggetti in “un processo di apprendimento reciproco grazie al confronto proveniente dalle diverse esperienze messe in campo nell'accoglienza dei rifugiati” (Albanese, Varinetti, 2021: 9).

<sup>6</sup> Le informazioni sui corridoi universitari sono reperibili sul sito dedicato disponibile in: <https://universitycorridors.unhcr.it/>.

Le ricerche, seppure ancora parziali, indicano non soltanto che i corridoi umanitari hanno permesso di accogliere un numero maggiore di persone rispetto ai percorsi di resettlement, ma sottolineano anche la qualità dei processi di accoglienza, che hanno un impatto positivo sui rifugiati, sulle organizzazioni di società civile, sui volontari e, infine, sulle comunità territoriali che, confrontandosi con piccoli numeri di rifugiati, hanno la possibilità di superare stereotipi, pregiudizi e timori dovuti alle grandi concentrazioni.

## Riferimenti bibliografici

**Albanese D., Varinetti E.** (2021), *Oltre il mare, per studiare. I corridoi universitari per rifugiati in Italia*, Ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale di Caritas Italiana, Working paper, 30 giugno.

**Ambrosini M.** (2012), Rifugiati: accoglienza all'italiana, *Aggiornamenti Sociali*, vol. 63, fascicolo 5, pp. 386-396.

**Ambrosini M.** (2019), "I corridoi umanitari", in Fondazione ISMU, *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, FrancoAngeli, Milano, pp. 261-271.

**Ambrosini M., Schnyder von Wartensee I.** (2022), Actions speak louder than claims: humanitarian corridors, civil society and asylum policies, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(17), pp: 3965-3984.

**Caritas Italiana** (2019), *Oltre il mare. Primo rapporto sui corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure di ingresso*, disponibile in: <https://inmigration.caritas.it/sites/default/files/documenti/2021-05/Oltre%20il%20mare.pdf>.

**Fleischmann L.** (2020), *Contested solidarity. Practices of refugee support between humanitarian help and political activism*, transcript Verlag, Bielefeld, disponibile in: [https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/47134/ts5437\\_1.pdf?sequence=1](https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/47134/ts5437_1.pdf?sequence=1).

**Gois P., Falchi G.** (2017), The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU'Common failure, *REMHU - Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, vol. 25, n. 51, pp. 59-75.

**Morozzo Della Rocca R.** (2023), *Corridoi umanitari*, San Paolo, Cinisello Balsamo.

**Trotta S.** (2017), Safe and Legal Passages to Europe: A Case Study of FaithBased Humanitarian Corridors to Italy, *UCL Migration Research Unit Working Papers*, 5, disponibile in: [https://www.ucl.ac.uk/geography/sites/geography\\_redesign/files/mru\\_wp\\_susanna\\_trotta\\_2017\\_5.pdf](https://www.ucl.ac.uk/geography/sites/geography_redesign/files/mru_wp_susanna_trotta_2017_5.pdf).

**Zimmerman M.A.** (2000), "Empowerment Theory. Psychological, organizational and community levels of analysis", in Rappaport J. e Seidman E., *Handbook of community psychology*, Kluwer Academic Plenum Publisher, New York.



1. Uno sguardo sull'Ucraina

---

2. Uno sguardo sulla Russia

---

3. Uno sguardo al futuro

# 17.

## 2023: continua l'aggressione di Putin in Ucraina

*Vincenzo Cesareo*

A distanza di oltre un anno e mezzo dall'inizio della brutale aggressione dell'armata russa in Ucraina, la speranza che si arrivi alla pace rimane ancora molto lontana, sebbene si stiano intensificando i tentativi da parte di alcuni governi e della Santa Sede per cercare delle soluzioni a questo drammatico scontro.

Purtroppo la guerra continua, con la sua scia di morte e distruzione: in base a dati ONU, dal 24 febbraio 2022 all'8 ottobre 2023 le vittime civili ucraine ammonterebbero a più di 27mila<sup>1</sup>, tra morti e feriti, mentre fonti statunitensi ne contano più di 500mila tra entrambi gli eserciti<sup>2</sup>. A ciò si devono aggiungere le deportazioni di ucraini in Russia, in particolare di minori, e le numerose incarcerazioni di civili, spesso duramente torturati, nonché la distruzione di infrastrutture essenziali, edifici scolastici e religiosi, abitazioni. In questo capitolo del Ventinovesimo Rapporto ISMU l'attenzione viene rivolta alle persone coinvolte direttamente o indirettamente nello scontro bellico voluto da Putin,

<sup>1</sup> In base ai dati forniti dall'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, che ritiene comunque che il numero effettivo di vittime sia decisamente più elevato (<https://ukraine.un.org/en/248799-ukraine-civilian-casualties-8-october-2023> - ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>2</sup> Cfr. l'articolo del New York Times, che nell'agosto 2023 citava fonti ufficiali statunitensi (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

portando necessariamente un duplice sguardo, sull'Ucraina e sulla Federazione Russa, e, per la natura di questa pubblicazione, con una specifica attenzione alle forme di mobilità forzata e volontaria.

## 1. Uno sguardo sull'Ucraina

Rispetto alla situazione del 2022<sup>3</sup> non si registrano considerevoli cambiamenti in termini di trend di mobilità umana. È ben vero, infatti, che ci sono stati dei cali sia per quanto riguarda il numero dei rifugiati, passati da 7 milioni 841mila registrati nel novembre 2022<sup>4</sup> a 6 milioni 203mila contati nell'ottobre 2023, di cui oltre 5 milioni 800mila in Europa<sup>5</sup>, sia per quanto concerne il numero degli sfollati interni, calati a 5,1 milioni nel maggio 2023<sup>6</sup> e a 3 milioni 674mila nell'ottobre 2023<sup>7</sup>, a fronte della media di circa 7 milioni del 2022. Tuttavia, osservando la situazione nel suo insieme, la numerosità della popolazione soggetta a mobilità forzata rimane comunque molto elevata, ed è indicativa di come il perdurare di questo conflitto renda impossibile per tanti ucraini anche solo pensare di fare ritorno alle proprie dimore.

Oltre a considerare i dati, nel presente capitolo del Rapporto si offre un approfondimento su alcune fattispecie drammatiche di tale mobilità forzata, ossia quelle che riguardano i minori rapiti e i civili arrestati e deportati. Tra le conseguenze della morte e della fuga di molte persone vi è poi il preoccupante calo demografico che l'Ucraina dovrà affrontare, insieme alle conseguenze del conflitto anche dal punto di vista ambientale. A tali aspetti si dedicano le successive pagine, che proseguono con alcune considerazioni sul ruolo dell'Unione europea nella gestione della crisi ucraina e sulle reazioni della popolazione di questo martoriato Paese, che continua eroicamente a fronteggiare l'invasore.

### *1.1 Mobilità forzata: il rapimento di minori*

Una gravissima forma di mobilità forzata è rappresentata dal rapimento di minori ucraini messo in atto per volere di Putin, ampiamente documentato dalle Nazioni Unite. Tale spregiudicata forma di dominio ha peraltro rappresentato la base affinché la Corte penale internazionale de L'Aia potesse muovere formalmente l'accusa di "crimini contro l'umanità" al Presidente russo.

<sup>3</sup> Cfr. Cesareo (2023).

<sup>4</sup> Cfr. il documento "Ukraine Situation Flash Update #35", pubblicato da UNHCR e aggiornato al 18 novembre 2022 (<https://data.unhcr.org/en/documents/details/96923> - ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

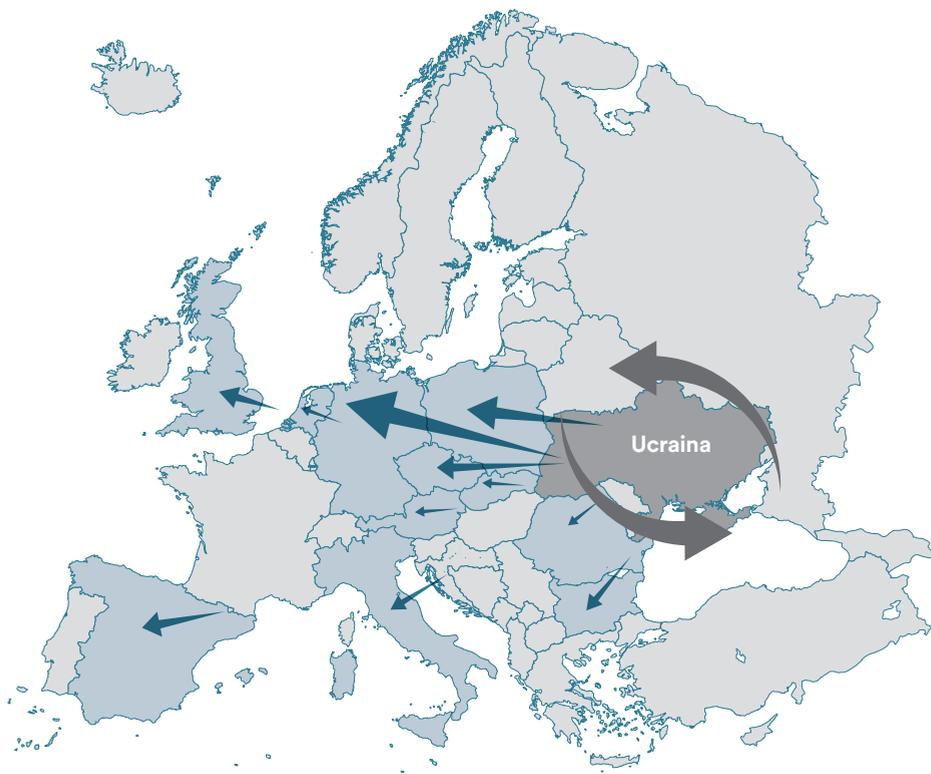
<sup>5</sup> Cfr. il documento "Ukraine Situation Flash Update #56", pubblicato da UNHCR e aggiornato al 13 ottobre 2023 (<https://data.unhcr.org/en/documents/details/104052> - ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>6</sup> Cfr. il documento "Ukraine - Internal Displacement Report - General Population Survey Round 13 (11 May - 14 June 2023)", pubblicato da IOM (<https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-13-11-may-14-june-2023> - ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

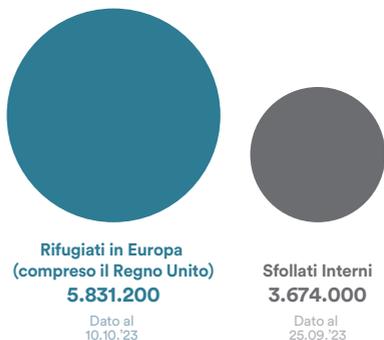
<sup>7</sup> Cfr. il documento "General Population Survey Round 14 - Snapshot Report Population - Figures And Geographic Distribution, 3 - 25 September 2023", pubblicato da IOM (<https://dtm.iom.int/ukraine>, ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

## Ucraina: rifugiati in Europa e sfollati interni

Dati forniti dall'Operational Data Portal di UNHCR



### Primi dieci paesi europei per numero di persone accolte dall'Ucraina



Come già evidenziato nel Ventottesimo Rapporto ISMU sulle migrazioni, nel 2022 si è registrato un elevato numero di bambini rapiti dai russi e trasferiti in molti territori della Federazione Russa, anche al fine di indottrinarli a quelli che sono i valori e le regole di vita del paese autocratico (Cesareo, 2023b: 23). Questi scellerati sequestri sono continuati anche nel corso del 2023: basti pensare che il 18 giugno 2023 il sindaco di Melitopol ha denunciato che 300 bambini nel quartiere di Berdiansk sono stati rapiti. Queste azioni si configurano come veri e propri crimini che hanno, pertanto, indotto la Corte internazionale di giustizia de L'Aia ad accusare lo stesso Putin e altri suoi collaboratori per tali efferati crimini.

Secondo dati raccolti dall'ONU, i bambini ucraini rinchiusi in strutture di rieducazione russa a partire dall'inizio dell'invasione sono circa 20mila. Secondo il Segretario di Stato USA i minori rapiti sarebbero invece almeno 260mila con riferimento allo stesso periodo. C'è ragione però di ritenere che, se si considerano gli anni di invasione russa a partire dall'occupazione della Crimea e di altri territori ucraini (cioè dal 2014), il numero di bambini trasferiti con la forza potrebbe raggiungere il milione (come denunciato da Mykola Kuleba della ONG Save)<sup>8</sup>.

Secondo Mosca nel corso di 12 mesi (febbraio 2022 – febbraio 2023) sarebbero oltre 5 milioni gli ucraini arrivati nella Federazione Russa, tra cui oltre 700mila bambini con il pretesto di sottrarli ai bombardamenti. Di fatto i minori ucraini, nel momento in cui vengono deportati, sono automaticamente classificati come orfani e da quel momento vengono sottoposti a un duro indottrinamento.

Come sostiene lo psicanalista e saggista Massimo Recalcati, i russi stanno adottando senza il minimo scrupolo delle tecniche psicologiche molto raffinate,

*“in particolare manipolare, plasmare, condizionare la mente dei bambini e dei ragazzini significa preparare sudditi e non cittadini [...]. Bambini trattati come cera, creta, materiale malleabile sul quale deve imprimersi in modo ineludibile la nuova appartenenza al gruppo dominante, dunque la condivisione acritica dei suoi valori: la deportazione non può essere disgiunta dalla manipolazione [...]. In gioco è un doppio allontanamento: all'allontanamento fisico e brutale dai loro affetti primari si deve aggiungere anche quello psichico dal proprio mondo interno. È questa doppia violenza che risulta micidiale: deportazione e manipolazione sono, infatti, due facce di una sola brutalità. Ed è proprio questa doppia valenza che il tribunale de L'Aia ha giudicato criminale [...]. La deportazione implica la manipolazione della mente dei bambini, la sua violazione sadica”*.

<sup>8</sup> Cfr. Serafini M., “L'Odissea di 15 scolari e degli altri 20mila bambini ucraini deportati in Russia”, Corriere della Sera, 23 settembre 2022, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_settembre\\_18/ucraina-odissea-15-scolari-altri-20-mila-bambini-deportati-russia-cd05befa-5655-11ee-bd71-44df81c38f7b.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_settembre_18/ucraina-odissea-15-scolari-altri-20-mila-bambini-deportati-russia-cd05befa-5655-11ee-bd71-44df81c38f7b.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>9</sup> Cfr. Recalcati M., “Il plagio di Putin sui bambini”, la Repubblica, 18 marzo 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/commenti/2023/03/18/news/putin\\_bambini\\_ucraini\\_deportati\\_accuse\\_tribunale\\_internazionale-392723480/](https://www.repubblica.it/commenti/2023/03/18/news/putin_bambini_ucraini_deportati_accuse_tribunale_internazionale-392723480/) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

A sua volta lo psicanalista Massimo Ammaniti sottolinea come, fra i crimini commessi nel conflitto, il progetto di russificazione dei minori ucraini sottratti alle loro famiglie è uno dei più crudeli, un evidente attentato alla loro identità<sup>10</sup>.

Non vi è qui lo spazio per riportare le drammatiche testimonianze dei minori ucraini deportati ma che sono fortunatamente riusciti, con enormi difficoltà e con l'aiuto di organizzazioni internazionali oltre che del governo di Kiev, a tornare alle loro famiglie, alle quali hanno riferito i duri trattamenti subiti.

A tal riguardo, va ringraziato il giornalista Nello Scavo per la ricostruzione delle terribili storie di tanti bambini e bambine rubati dai russi, compresi alcuni che fortunatamente sono riusciti a fuggire da una violenta deportazione, che peraltro non si arresta. Sempre Scavo riferisce che il commissario per l'infanzia di Kiev stima che almeno 200mila se non addirittura 300mila potrebbero essere i bambini rapiti, ma solo 400 di essi è stato possibile ricongiungerli alla loro famiglia<sup>11</sup>. A causa della guerra sono sempre più numerosi i bambini ucraini che soffrono la fame e l'assenza dei genitori che sono al fronte a combattere o costretti a stare lontani.

Oltre ai bambini morti o feriti a causa della guerra e a quelli strappati ai loro familiari e deportati in Russia, vi sono tanti altri minori sopravvissuti che hanno un grande bisogno di aiuto, come quello offerto in un parco nazionale – almeno per ora non toccato dai combattimenti – dal progetto *Gen. Ukrainian*, dedicato alla riabilitazione emotiva degli orfani di guerra, che ad aprile 2023 risultavano già essere 1.476<sup>12</sup>.

È comunque interessante rilevare che da una ricerca, condotta su 600 ragazzi e ragazze tra i 13 e i 19 anni abitanti in centri urbani medio-grandi, emerge che l'86% degli intervistati è convinto che il proprio futuro sarà in Ucraina, sebbene siano ben consapevoli delle difficoltà attuali<sup>13</sup>.

## 1.2 Mobilità forzata: gli arresti e il trattamento dei civili ucraini

Una ulteriore forma di mobilità forzata, aumentata nel corso del 2023, è quella riguardante gli arresti indiscriminati di civili ucraini compiuti dalle forze russe nei territori da esse controllati. Come riferito dalle corrispondenze che giungono da quelle aree, si può essere arrestati addirittura se si viene sentiti parlare ucraino in casa. Un'inchiesta dell'agenzia di stampa americana Associated Press, basata su dati delle Nazioni Unite e sui rapporti della Croce Rossa

<sup>10</sup> Cfr. Ammaniti M., "Il destino crudele e incerto dei bambini ucraini rapiti", *Corriere della Sera*, 7 marzo 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/editoriali/23\\_marzo\\_07/destino-crudele-incertodei-bambini-ucraini-rapiti-52742dc4-bcff-11ed-b743-21e74a13bd9b.shtml](https://www.corriere.it/editoriali/23_marzo_07/destino-crudele-incertodei-bambini-ucraini-rapiti-52742dc4-bcff-11ed-b743-21e74a13bd9b.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>11</sup> Cfr. Scavo N., "I minori rubati raccontano: «Noi trasformati in orfani di cittadinanza russa»", *Avvenire*, 17 giugno 2023, disponibile in: <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/ucraina-i-minori-rubati-raccontano-l-orrore-trasformati-in-orfani-di-cittadinanza-russa> (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>12</sup> Cfr. Tonacci F., "Nel rifugio tra i boschi dove si curano i traumi dei bambini orfani di guerra", *la Repubblica*, 8 luglio 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/07/08/news/bambini\\_feriti\\_ucraina\\_ospedale\\_reportage-407021564/](https://www.repubblica.it/esteri/2023/07/08/news/bambini_feriti_ucraina_ospedale_reportage-407021564/) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>13</sup> Cfr. Ghirardelli F., "I giovani disegnano il loro futuro: per l'86% sarà ancora in Ucraina", *Avvenire*, 17 giugno 2023, disponibile in: <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/sondaggio-giovani-ucraini> (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

Internazionale, rivela che Mosca già nel gennaio 2023 aveva varato un piano di costruzione di 25 nuove prigioni e di 6 centri di detenzione per i territori occupati. Nel maggio 2023 Putin ha inoltre emanato un decreto che consente il trasferimento forzato di civili ucraini dai territori occupati alle carceri della Federazione russa. A tale riguardo militari di Kiev, tornati in patria a seguito di scambi di prigionieri, riferiscono di avere incontrato numerosi connazionali nelle stesse prigioni in cui anch'essi erano rinchiusi. Un ufficiale ucraino, che si occupa degli scambi di prigionieri, stima in almeno 10mila i civili del suo Paese detenuti dai russi (luglio 2023)<sup>14</sup>.

Proprio lo scambio di prigionieri, in quanto dipendente da decisioni esterne rispetto alle persone interessate, è ascrivibile a un tipo di mobilità definibile "forzata positiva". Tali scambi avvengono con una certa frequenza e riguardano un numero consistente di persone, anche se è difficile poterlo quantificare poiché questi scambi avvengono spesso senza essere resi pubblici.

Con riferimento più in generale al trattamento subito dai civili ucraini, occorre ricordare che nel corso del 2023 nei loro confronti si è accentuato l'accanimento dei militari, fino addirittura a prendere di mira chi lavora negli ospedali e soccorre i feriti. Continua quindi la strage dei civili inermi e persino di interi nuclei familiari: ormai ogni giorno si registrano morti e feriti. Nella sola giornata del 6 settembre 2023 nell'oblast di Donetsk vengono bombardati un mercato, 30 negozi, un condominio e una banca, provocando l'uccisione di 17 persone tra le quali anche un bambino<sup>15</sup>. Un mese dopo, nella regione di Kharkiv il piccolo villaggio di Hroza viene colpito da un raid russo che provoca la morte di 51 persone, cioè il 10% dei suoi abitanti riuniti per un ricevimento funebre<sup>16</sup>. Tali azioni violano con tutta evidenza le convenzioni internazionali, quindi si configurano come crimini di guerra. Questi attacchi mirati e spesso premeditati sono sempre più simili a quelli brutalmente adottati dai militari russi in Siria per sostenere il regime del dittatore Bashar al-Assad a metà del 2015<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. Cremonesi L., "Prigioni e torture, il piano del Cremlino che ha incarcerato 10 mila civili ucraini", Corriere della Sera, 16 luglio 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_luglio\\_16/prigioni-torture-piano-cremlino-che-ha-incarcerato-10-mila-civili-ucraini-95c72f1c-2402-11ee-bc92-6da2f0d0f6ef.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_luglio_16/prigioni-torture-piano-cremlino-che-ha-incarcerato-10-mila-civili-ucraini-95c72f1c-2402-11ee-bc92-6da2f0d0f6ef.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>15</sup> Cfr. Serafini M., "Ucraina, bomba sul mercato in Donetsk: un'altra strage. Tra i 17 morti c'è anche un bambino", Corriere della Sera, 7 settembre 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_settembre\\_07/ucraina-bomba-mercato-donetsk-un-altra-strage-17-morti-c-anche-bambino-263eeebc-4d6f-11ee-a884-00379f2db152.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_settembre_07/ucraina-bomba-mercato-donetsk-un-altra-strage-17-morti-c-anche-bambino-263eeebc-4d6f-11ee-a884-00379f2db152.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>16</sup> Cfr. Tonacci F., "Missile russo su una veglia funebre a Gorza: più di 50 civili ucraini morti. Ogni famiglia del villaggio colpita dalla tragedia", la Repubblica, 6 ottobre 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/10/05/news/groza\\_kupiansk\\_strage\\_ucraina\\_morti-416949921/](https://www.repubblica.it/esteri/2023/10/05/news/groza_kupiansk_strage_ucraina_morti-416949921/) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>17</sup> Cfr. Cremonesi L., "Così i russi bombardano gli edifici civili e fanno vittime anche tra i soccorritori con le tecniche usate da Isis", Corriere della Sera, 8 agosto 2023, disponibile in: <https://video.corriere.it/esteri/così-russi-bombardano-edifici-civili-fanno-vittime-anche-soccorritori-le-tecniche-usate-isis/c1dfa644-35d5-11ee-a98c-9069f0a7c314> (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

### 1.3 Inverno demografico

In questo quadro assume una significativa criticità anche la riduzione del numero dei cittadini ucraini che, rispetto ai 48,5 milioni dell'ultimo censimento nazionale del 2001, è sceso sotto i 40 milioni dopo l'aggressione russa. È pur vero che in tutti i territori dell'ex Repubblica dell'URSS si riscontra una diminuzione di popolazione che però è decisamente elevata in questo martoriato Paese per effetto della guerra che, come già accennato, produce forti flussi migratori verso altri Stati ritenuti sicuri, prevalentemente confinanti, ma non solo.

Sebbene il governo di Kiev abbia vietato agli uomini di età compresa fra i 18 e i 65 anni di recarsi all'estero, è palese la forte diminuzione dei residenti dovuta soprattutto alla partenza di donne, minori e anziani, che evidenzia grandi "vuoti" di popolazione, i quali a loro volta incidono a livello economico, familiare e riproduttivo.

In particolare, è riscontrabile la diminuzione del numero di bambini, che costituiscono il futuro di ogni società, a cui vanno aggiunti il tasso di fertilità tra i più bassi del mondo (1,2% nel 2021, 0,9% nel 2022 e si stima 0,7% nel 2023), le sempre più numerose crisi familiari che portano spesso al divorzio, lo spopolamento delle aree urbane (in particolare quelle occupate dai russi), dove gli abitanti sono prevalentemente anziani, malati e poveri. Bati osservare come città, che prima della guerra avevano oltre 300mila abitanti, si riducono ad avere 30mila-50mila persone.

Nonostante queste oggettive difficoltà, che caratterizzano la situazione attuale dell'Ucraina, un sondaggio dal UNHCR mette in evidenza come il 76% dei profughi sia intenzionato a tornare nella propria patria quando terminerà la guerra, ma è anche vero che molte donne si sono ormai integrate nei Paesi ospitanti, avendo trovato lavori soddisfacenti e anche nuovi compagni di vita.

Il governo di Kiev è peraltro consapevole di questi problemi e sta attivando dei programmi per favorire i rientri, ricorrendo anche alla collaborazione con altri Stati europei<sup>18</sup>.

Come afferma la demografa Ella Libanova, direttrice dell'Accademia delle Scienze dell'Ucraina, è realistico il rischio che nel 2033 la popolazione scenda a 27 milioni, circa la metà rispetto al 1993, se non si metteranno in atto iniziative ed interventi efficaci anche per favorire il ritorno di chi è emigrato all'estero. Ciò è probabile tenendo conto dell'elevato amore per la Patria come ricorda la stessa Libanova: appena è iniziata l'aggressione russa 200.000 maschi che erano in altri paesi hanno subito deciso di arruolarsi per partecipare alla guerra<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. Cremonesi L., "L'Ucraina si svuota: meno figli e abitanti. «Molti non tornano, è una catastrofe»", Corriere della Sera, 16 luglio 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_luglio\\_16/01-esteri-documento-corriere-web-sezioni-fcf27f5a-2346-11ee-b502-ec4b73fb958b.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_luglio_16/01-esteri-documento-corriere-web-sezioni-fcf27f5a-2346-11ee-b502-ec4b73fb958b.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>19</sup> Cfr. Nicastro A., "«Sono morti centomila soldati. E tra dieci anni l'Ucraina avrà metà dei cittadini del '93»", Corriere della Sera, 30 settembre 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_settembre\\_30/ucraina-morti-centomila-soldati-fa146e8a-5fc1-11ee-90c1-070c3d4c594b.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_settembre_30/ucraina-morti-centomila-soldati-fa146e8a-5fc1-11ee-90c1-070c3d4c594b.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

## 1.4 I danni provocati dalla guerra e la catastrofe ambientale

La Banca Mondiale stima, ad aprile 2023, che per attivare il “Piano Marshall” di ricostruzione dell’Ucraina siano necessari almeno 400 miliardi di dollari. È però probabile che la cifra aumenterà se proiettata nel tempo. Proprio per contribuire ad attivare questo Piano si è tenuta anche una conferenza bilaterale a Roma a cui hanno partecipato 600 aziende italiane e 150 aziende ucraine, dove è stato assicurato l’impegno dell’Italia a sostenere la ricostruzione<sup>20</sup>.

Ma ai danni provocati direttamente dall’aggressione militare di Mosca vanno anche aggiunti quelli derivanti dal venir meno degli introiti relativi alle vendite dei prodotti esportati dall’Ucraina, in particolare delle tonnellate di cereali distrutte dai missili o bloccate dai russi che producono un duplice danno: all’economia del Paese invaso, ma anche ai Paesi prevalentemente poveri – quali Afghanistan, Corno d’Africa e Yemen – che necessitano di quei cereali per sfamare almeno in parte le loro popolazioni.

A seguito del secondo attacco avvenuto il 17 luglio da parte degli ucraini al ponte di Kerch, che assicura il collegamento diretto tra la Crimea e la regione russa di Rostov, il Cremlino ha deciso di non rinnovare l’Accordo sul trasporto dei cereali, imponendo nuovamente il blocco delle navi, mentre nei mesi precedenti sono stati esportati 33 milioni di tonnellate di grano dai porti ucraini. Inoltre, Mosca mette in atto una dura rappresaglia non solo contro questi porti, distruggendo più di 60mila tonnellate di grano, ma anche bombardando Odessa, nota come “la perla del Mar Nero”, e che dal 25 gennaio 2023 è stata dichiarata dall’Unesco Patrimonio Mondiale dell’Umanità. Tra i numerosi edifici danneggiati di questa famosa località vi è persino la cattedrale ortodossa della Trasfigurazione, la quale fa diretto riferimento al Patriarcato di Mosca: si è arrivati dunque a distruggere addirittura degli edifici di grande valore religioso per gli stessi aggressori. Con riferimento al blocco dei cereali, la ministra degli Esteri tedesca afferma che “Ogni bomba che cade a Odessa, colpisce anche i più poveri del mondo”<sup>21</sup>. Continua quindi ad allungarsi l’elenco dei crimini di guerra, dei quali sono chiamati a rispondere i governanti di Mosca a cominciare da Putin.

Tra le gravi conseguenze dell’aggressione russa nel territorio ucraino, non si può omettere di annoverare il disastro ambientale che ha prodotto e che avrà conseguenze rilevanti per un lungo periodo di tempo, estendendosi anche ai Paesi limitrofi. Le informazioni esposte qui di seguito al riguardo sono tratte da un Dataroom<sup>22</sup>, che a sua volta si basa sullo studio “I danni climatici causati

<sup>20</sup> Cfr. Buccini G., “La partita italiana per Kiev e la «nostalgia della libertà»”, Corriere della Sera, 29 aprile 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/editoriali/23\\_aprile\\_29/partita-italiana-kieve-nostalgia-liberta-7d-b318e4-e6bf-11ed-9136-d5229c509a57.shtml](https://www.corriere.it/editoriali/23_aprile_29/partita-italiana-kieve-nostalgia-liberta-7d-b318e4-e6bf-11ed-9136-d5229c509a57.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>21</sup> Cfr. Verneti G., “L’arma della fame”, la Repubblica, 23 luglio 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/commenti/2023/07/24/news/grano\\_accordo\\_ucraina\\_russia\\_odessa\\_missili-408747532/](https://www.repubblica.it/commenti/2023/07/24/news/grano_accordo_ucraina_russia_odessa_missili-408747532/) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>22</sup> Cfr. Cremonesi L., Gabanelli M., “Invasione dell’Ucraina: la catastrofe ambientale che pagheremo tutti”, Corriere della Sera, 19 giugno 2023, disponibile in: <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/invasione-dell-ucraina-catastrofe-ambientale-che-pagheremo-tutti/22b00e1c-0d33-11ee-a463-2efa0d37e-a3a-va.shtml> (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

dalla guerra della Russia in Ucraina”, presentato il 7 giugno 2023 in una conferenza delle Nazioni Unite sul clima da un gruppo di ricercatori sotto la guida di Lennard de Klerk. I dati esposti in questo studio si riferiscono al primo anno di conflitto (2022) e quindi è molto probabile che la situazione sia ulteriormente peggiorata con il passare del tempo.

In primo luogo, dalla ricerca emerge che è notevolmente aumentata l'emissione di CO<sub>2</sub> (stimata in 155 milioni di tonnellate) a causa dei bombardamenti di raffinerie (60 solamente nei primi 4 mesi di guerra), depositi di carburante, impianti industriali, incendi di intere foreste e attacchi alle reti elettriche che, se messe fuori uso, non consentono ai cittadini di utilizzare l'acqua potabile, com'è effettivamente accaduto a ben 16 milioni di ucraini nei mesi di novembre e dicembre 2022.

In secondo luogo, è devastante e altamente pericoloso l'ampio impiego di mine (di diverso genere, per un totale stimato fra i 6 e i 10 milioni) da parte dei russi su un'area lunga oltre 2mila chilometri e in cui abitano almeno 14 milioni di persone. Ciò comporta anche che non è più possibile coltivare numerosi campi agricoli e molte aziende agricole (almeno il 25% di esse) sono state costrette a sospendere la loro attività. Il governo ucraino ha stimato in 35 miliardi il costo dello sminamento degli oltre 170mila chilometri quadrati interessati dal conflitto. La Svizzera ha già deciso di contribuire con 1 miliardo di euro a tale operazione.

In terzo luogo, Mosca ha lanciato 1.200 attacchi al sistema energetico dell'Ucraina, costringendo nei mesi di ottobre-novembre-dicembre 2022 le famiglie ucraine a rimanere senza elettricità per 5 settimane. Con questi bombardamenti sono state colpite tutte le centrali e il 50% del sistema è stato distrutto o danneggiato comportando un ipotetico costo di 11 miliardi di dollari in base alla stima della Banca Mondiale<sup>23</sup>. C'è pertanto da temere che il Cremlino possa ricorrere anche nell'inverno 2023-2024 al terrorismo energetico.

In quarto luogo, si stima che almeno 200mila edifici siano stati distrutti. La maggior parte di essi è stata costruita nell'epoca sovietica, nella quale si ricorreva ampiamente all'impiego dell'amianto. Le polveri che si diffondono attualmente a causa dei bombardamenti vengono quindi respirate da moltissime persone, provocando malattie e persino la morte.

In quinto luogo, l'aggressione russa provoca conseguenze drammatiche per il funzionamento del sistema scolastico ucraino, del quale sono state distrutte 360 strutture mentre altre 3600 necessitano di importanti interventi strutturali per consentirne l'utilizzo. Va aggiunto anche che, nonostante l'obbligatorietà dei rifugi antiaerei nelle scuole, all'inizio del dell'a.s. 2023/24 l'80% ne è ancora sprovvisto<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. Castellani Perelli D., “Kiev, la sfida d'inverno «Fermiamo i raid russi alle centrali elettriche»”, la Repubblica, 30 ottobre 2023, disponibile in: <https://www.senato.it/stampa/rassegna/PDF/2023/2023-10-30/2023103055822903.PDF> (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>24</sup> Cfr. Cremonesi L., “Il primo giorno di scuola in Ucraina: «Così ricominciamo tra sogni, paure, aule distrutte»”, Corriere della Sera, 3 settembre 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_settembre\\_03/primo-giorno-scuola-ucraina-reportage-macerie-traumi-da-grande-voglio-fare-psicologo-e7f6e682-4a4b-11e-e-9131-905355f2bbbe.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_settembre_03/primo-giorno-scuola-ucraina-reportage-macerie-traumi-da-grande-voglio-fare-psicologo-e7f6e682-4a4b-11e-e-9131-905355f2bbbe.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

In sesto luogo, non si può dimenticare che rimane sempre la spada di Damocle del pericolo nucleare, in merito al quale l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica sollecita, almeno per la centrale di Zaporizhzhya, che è la più grande d'Europa, di demilitarizzare la zona.

### *1.5 I rapporti con la NATO e l'Unione europea*

Particolare rilevanza ha assunto nel 2023 il summit della NATO, tenutosi l'11 e il 12 luglio a Vilnius, capitale della Lituania, che ha avuto per oggetto l'aggressione russa all'Ucraina e l'adesione di Svezia e Ucraina a questa organizzazione. Questo incontro ha messo in evidenza:

- a. il forte e convinto sostegno da parte degli Stati membri della NATO al governo di Kiev;
- b. l'ingresso dell'Ucraina nella NATO è preso in considerazione senza però stabilire una data precisa, poiché occorre soddisfare alcune condizioni, la più importante delle quali è che la guerra abbia termine;
- c. la velleitaria aggressione dell'Ucraina non solo ha fatto "resuscitare" la NATO, ma ha anche indotto alcuni Paesi – in particolare quelli confinanti con la Federazione Russa – a chiedere urgentemente l'ingresso nel Patto atlantico. Putin ha fatto quindi il "miracolo" di far superare la crisi identitaria di questa struttura militare di difesa. Si tratta di uno dei "sette miracoli" attribuibili al padrone del Cremlino (Cesareo, 2023a: 94).

L'impegno di sostenere Kiev, peraltro senza una scadenza precisa, è stato confermato da Biden il 13 luglio a Helsinki al summit dei capi dei Paesi nordici per celebrare l'ingresso della Finlandia nella NATO, seguito da quello della Svezia.

Le aspettative di Zelensky non sono state soddisfatte poiché egli si attendeva di uscire dal summit con una data certa di ingresso, ma gli è stato comunque confermato il sostegno militare, politico ed economico da parte della NATO.

Anche l'Unione europea dimostra con i fatti di sostenere convintamente l'Ucraina nella sua resistenza all'invasione russa ma, nonostante le rassicurazioni, il suo ingresso nell'UE non appare imminente.

### *1.6 Il valore irrinunciabile dell'indipendenza*

Sono parecchi gli elementi che consentono di comprendere quanto importante sia per gli ucraini l'indipendenza della loro patria. Ne indichiamo qui di seguito alcuni ritenuti di particolare rilievo.

1. Dall'inizio degli anni Duemila in Ucraina si registra un passaggio rapido e rilevante dall'economia industriale a quella post-industriale, favorito dal fatto che gli ucraini vivono in un paese democratico e ciò facilita lo sviluppo dell'economia dei servizi la quale invece è frenata nei regimi autoritari dove gli spazi di libertà sono alquanto ridotti.
2. L'Ucraina è uno dei Paesi al mondo che presenta elevati tassi di istruzione.

3. Il cambiamento di valori è stato favorito da una nuova generazione, nata e cresciuta dopo l'indipendenza del 1991, che ha potuto conoscere e apprezzare i valori della libertà e della democrazia e quindi desiderare di far parte dell'Occidente.
4. La "rivoluzione arancione" (novembre-dicembre 2004) e quella del 2014 hanno reso evidente l'esistenza di una solida società civile che è cresciuta facendo propri i già accennati valori della libertà e della democrazia.
5. L'Ucraina ha avuto modo di sperimentare la democrazia, al contrario di altre repubbliche dell'ex URSS, in particolare della Russia e della Bielorussia, dove le rivolte anti-governative sono state sempre soffocate con durezza e rapidità rispettivamente nel 2012 e nel 2020.
6. Gli ucraini possono scontrarsi anche duramente tra loro, ad esempio per decidere quale lingua adottare, ma fanno subito quadrato a difesa dell'indipendenza della loro patria, così come la stragrande maggioranza (90%) non ha alcuna intenzione di ritornare sotto il giogo di Mosca. A tale riguardo, emblematico è il caso della regione russofona di Dnipro che si è schierata subito contro l'invasione russa proprio in nome dell'indipendenza, valore condiviso persino da una parte degli stessi russofoni. Il valore riconosciuto all'indipendenza consente quindi di ancor meglio comprendere perché il popolo ucraino sia pronto a supportare notevoli sacrifici pur di non tornare sotto il controllo del Cremlino<sup>25</sup>. Non va dimenticato che sin dagli anni '30 del 900 Mosca ha "deciso di dissanguare la cultura ucraina, troppo brillante e indipendente", arrivando a opprimere e ad assassinare in epoca sovietica un'intera generazione di scrittori ucraini che sono stati messi al bando, mentre la "Russia ha promosso la sua cultura e la sua letteratura pervicacemente, energicamente e sapientemente", per cui la produzione culturale dell'Ucraina è rimasta sconosciuta non tanto per motivi culturali ma per esigenze geopolitiche. A seguito dell'aggressione di Putin questo Paese ha rilanciato la propria attività letteraria con una ricca produzione di contributi anche a sfondo politico e sociale<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Per una esaustiva ricostruzione storica, dal Medioevo fino al 2023, cfr. Hrytsak Y. (2023). A questo testo si è fatto ampio riferimento anche per individuare i sei punti precedenti che evidenziano la particolarità e forse addirittura l'eccezionalità del caso dell'Ucraina rispetto ad altri Paesi facenti parte dell'ex Unione Sovietica.

<sup>26</sup> Cfr. Kurkov A., "Andrei Kurkov: gli scrittori ucraini (r)esistono", la Repubblica, 30 ottobre 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/robinson/2023/10/30/news/andrei\\_kurkov\\_gli\\_scrittori\\_ucraini\\_resistono-419037663/](https://www.repubblica.it/robinson/2023/10/30/news/andrei_kurkov_gli_scrittori_ucraini_resistono-419037663/) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

## 2. Uno sguardo sulla Russia

In quanto parte aggredita, è doveroso concentrare l'attenzione sull'Ucraina e sulle gravissime condizioni in cui versa. Tuttavia, il bilancio delle conseguenze drammatiche di questa terribile guerra sarebbe parziale, se non si tenesse debitamente conto dell'impatto negativo che questa ha anche sulla società civile e in generale sulla popolazione russa, oppressa da un regime sempre più autoritario. Si propone qui di seguito un breve approfondimento sul crescente inasprimento di tale repressione, con un'attenzione sulla mobilità in uscita dalla Russia. Si presentano infine alcune considerazioni a riguardo della stabilità interna del regime, minacciata nel 2023 dal mancato colpo di Stato ad opera della milizia Wagner capeggiata da Prigozhin.

### *2.1 Cresce la repressione del dissenso*

Nonostante la crescente repressione del dissenso, esso continua a esistere sebbene sia sempre meno espresso pubblicamente, perché è difficile e pericoloso contestare lo zar e il suo potere. Basti pensare che, se una persona osa pronunciare la parola "guerra", rischia 7 anni di carcere.

La crescente impossibilità di manifestare in modo pacifico, poiché vietato, induce a ricorrere all'uso della forza per esprimere il dissenso. In base alle informazioni raccolte, il direttore di *Novaja Gazeta*, Dmitrij Muratov ritiene che i prigionieri politici siano almeno 600, ma i casi aperti contro i "sostenitori della pace" sono almeno 20mila e 300 sono i media non statali chiusi forzatamente nel giro di pochi mesi.

La sistematica repressione del dissenso induce molte persone ad aver paura di essere prelevate dalla polizia in qualsiasi momento spesso senza conoscerne le ragioni<sup>27</sup>.

Con il protrarsi dell'aggressione all'Ucraina, il regime autocratico di Putin diventa talmente repressivo da far ritenere che la Russia stia diventando una "prigione a cielo aperto". In particolare, da uno studio realizzato dal Collettivo russo MO (gennaio 2023) risulta che la Russia sia diventata uno "stato tecnicamente repressivo e un regime carcerario". Basti pensare che i siti web bloccati dalle autorità dal 2022 al 2023 sono più che triplicati passando da 72mila a 247mila, mentre gli arresti per motivi politici hanno superato i 20mila (Iacoboni, Paolucci: 187)

È pertanto più che comprensibile che, in questa situazione di capillare controllo della popolazione che vieta di manifestare il dissenso, si stiano costituendo dei gruppi di "partigiani" i quali ricorrono all'uso della forza con attentati sul territorio russo a istituzioni pubbliche e a sostenitori di Putin. Ad esempio, è il caso dell'uccisione del blogger filo-Putin Vladlen Tatarky nell'aprile 2023, ri-

<sup>27</sup> Cfr. Muratov D., "Nell'inferno Russia Putin ha cancellato una generazione", la Repubblica, 22 giugno 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/cultura/2023/06/22/news/dmitrij\\_muratov\\_inferno\\_russia\\_putin\\_cancellato\\_una\\_generazione-405428641/](https://www.repubblica.it/cultura/2023/06/22/news/dmitrij_muratov_inferno_russia_putin_cancellato_una_generazione-405428641/) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

vendicata da Atesh, gruppo partigiano tataro di Crimea che opera contemporaneamente in Ucraina e in Russia. Un altro esempio di gruppo armato composto da russi, che affiancano le truppe di Kiev, è la legione Svoboda Rossii, la quale si propone addirittura di rovesciare Putin e irride ai mercenari della Wagner.

Non stupisce quindi – come mette in evidenza Nello Scavo facendo specifico riferimento alla legione “libertà”, formata interamente da oppositori russi – che stiano aumentando i gruppi armati anti-Putin, i quali a volte escono allo scoperto dichiarando guerra al Cremlino<sup>28</sup>.

Di notevole interesse sono anche le sentenze del tribunale di Mosca, dove sono giudicati i più noti oppositori, come quello di Vladimir Kara-Murza, condannato a 25 anni di prigione perché ritenuto colpevole di aver pronunciato un discorso “dai toni antimilitaristi”, di aver partecipato a un evento del centro Sakharov e di aver criticato il regime carcerario del suo Paese.

Emblematico è indubbiamente il caso di Alexei Navalny, il più noto oppositore di Putin, che, dopo essere sopravvissuto all'avvelenamento mentre era all'estero, ha avuto il coraggio di ritornare in patria dove è stato subito incarcerato e condannato a 2 anni e 8 mesi di prigione. Nel successivo processo del 20 luglio 2023 è stato condannato a 20 anni di carcere con l'accusa di “estremismo” da scontare in una prigione di massima sicurezza riservata a persone particolarmente pericolose<sup>29</sup>.

Va evidenziato che i tribunali russi stanno diventando anche delle tribune dalle quali non pochi imputati hanno il coraggio di esprimere le loro critiche e le loro accuse, pur consapevoli che queste dichiarazioni potranno aggravare le pene che verranno a loro comunque inflitte<sup>30</sup>.

Non manca nemmeno il ricorso da parte di Mosca alla richiesta di estradizione da altri Paesi, compresa l'Italia, di persone ritenute pericolose. È per esempio il caso del ricco oligarca immobiliare Andrey Smyshlaev, appartenente a una famiglia importante ma critica nei confronti di Putin. Accusato di una modesta bancarotta del valore di 40mila euro, egli è stato estradato e subito condannato a 10 anni di isolamento in un carcere siberiano<sup>31</sup>.

Per come vengono trattati i carcerati è significativo il caso di Anatoly Berezhikov, incarcerato soltanto per aver distribuito dei volantini critici nei confronti della “operazione militare speciale”, della cui morte – probabilmente per suici-

<sup>28</sup> Cfr. Scavo N., “I partigiani anti-Putin escono allo scoperto. E dichiarano guerra al Cremlino”, *Avvenire*, 6 maggio 2023, disponibile in: <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/i-partigiani-anti-putin-escono-allo-scoperto-e-dichiarano-guerra-al-cremlino> (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>29</sup> Cfr. Dragosei F., “Navalny, condanna ad altri 19 anni di carcere per l'oppositore di Putin. UE: «Sentenza inaccettabile»”, *Corriere della Sera*, 4 agosto 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_agosto\\_04/navalny-condanna-19-carcere-processo-putin-6a4b3d7e-32d0-11ee-992a-f12abc3cf425.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_agosto_04/navalny-condanna-19-carcere-processo-putin-6a4b3d7e-32d0-11ee-992a-f12abc3cf425.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>30</sup> Cfr. Imarisio M., “Il prezzo del dissenso a Mosca”, *Corriere della Sera*, 29 aprile 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/editoriali/23\\_aprile\\_29/prezzodel-dissenso-mosca-dfb459ee-e6c0-11ed-9136-d5229c509a57.shtml](https://www.corriere.it/editoriali/23_aprile_29/prezzodel-dissenso-mosca-dfb459ee-e6c0-11ed-9136-d5229c509a57.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>31</sup> Cfr. Galli A., “Andrey Smyshlaev, la caduta dell'oligarca anti-putiniano: dalle ville e i jet privati alla cella siberiana”, *Corriere della Sera*, 27 luglio 2023, disponibile in: [https://milano.corriere.it/notizie/lombardia/23\\_luglio\\_27/andrey-smyshlaev-la-caduta-dell-oligarca-anti-putiniano-dalle-ville-e-i-jet-privati-alla-cella-siberiana-bab24e65-5dbc-4c08-a308-df33cde94xlk.shtml](https://milano.corriere.it/notizie/lombardia/23_luglio_27/andrey-smyshlaev-la-caduta-dell-oligarca-anti-putiniano-dalle-ville-e-i-jet-privati-alla-cella-siberiana-bab24e65-5dbc-4c08-a308-df33cde94xlk.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

dio in cella – il suo avvocato è venuto a conoscenza solo per la fortuita coincidenza di vedere il cadavere su una ambulanza fuori dal carcere.

Quanto appena riportato induce a condividere l'osservazione del noto scrittore Jonathan Littel: per un dissidente andare in carcere significa “andare nel solo luogo del suo paese dove ha diritto di trovarsi un uomo libero”<sup>32</sup>.

Di particolare gravità va segnalato un fatto avvenuto nella città di Mirnyj, dove due bambini di 9 e 10 anni sono stati chiamati a testimoniare in tribunale contro la loro madre accusata di avere più volte “screditato” l'esercito russo<sup>33</sup>.

Altri significativi indicatori dell'intensificarsi della repressione sono le chiusure imposte dal governo nel 2022 di *Memorial*, una famosa e benemerita ONG nata a Mosca per ricordare le violazioni dei diritti umani in Russia, alla quale è stato assegnato il Nobel per la pace nel dicembre 2022, e nel 2023 del Centro culturale *Sakharov*, anch'esso noto per difendere i diritti umani.

Un ulteriore indicatore di criticità, riscontrabile sempre più frequentemente nella Federazione russa, è quello delle numerose sparizioni di oligarchi e alti dirigenti statali. Nel periodo compreso tra febbraio 2022 e giugno 2023 tali sparizioni riguardano almeno 39 persone ufficialmente dichiarate decedute. Inoltre, sono non pochi gli imprenditori “coinvolti in strane catene di omicidi-suicidi assieme a tutta la famiglia”<sup>34</sup>. Ad esempio, nel giro di pochi mesi tre manager della più grande compagnia petrolifera privata, la Lukoil, sono morti per malattia o per suicidi. Va sottolineato che i dirigenti di questa azienda hanno apertamente criticato l'invasione dell'Ucraina. Si tratta di una ennesima strana coincidenza<sup>35</sup>.

Nel corso del 2023 sono decisamente aumentate le epurazioni anche a seguito del tentato *putsch* di Prigozhin, e ciò mette in evidenza come Putin, oltre all'invasione dell'Ucraina e la sfida all'occidente, è impegnato ad affrontare anche vecchi e nuovi problemi interni al suo Paese, intervenendo anche sul sistema scolastico dove il padrone del Cremlino ha imposto la realizzazione di un nuovo testo con la sua personale ricostruzione storica, realizzato in soli 5 mesi per poter essere adottato già dall'anno scolastico 2023-2024 (Cesareo, 2023a: 85-91) anche nei territori occupati. In questi ultimi il Cremlino punta molto sulla “militarizzazione dell'educazione” costringendo gli studenti ad ammaestramenti militari persino con l'uso delle armi. I giovani che rifiutano vengono arrestati, così come gli insegnanti che non condividono questa brutale strumen-

<sup>32</sup> Cfr. Littel J., “Oleg Orlov e i russi liberi che resistono ai gulag di Putin”, Corriere della Sera, 7 giugno 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_giugno\\_07/oleg-orlov-russi-liberi-che-resistono-gulag-putin-761f11ac-055d-11ee-874a-78fbf24a95c4.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_giugno_07/oleg-orlov-russi-liberi-che-resistono-gulag-putin-761f11ac-055d-11ee-874a-78fbf24a95c4.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>33</sup> Cfr. Castelletti R., “La repressione in Russia: figli di 9 e 10 anni chiamati a testimoniare contro la madre”, la Repubblica, 29 luglio 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/07/29/news/russia\\_figli\\_chiamati\\_a\\_testimoniare\\_lidia\\_prudovskaja-409391872/?ref=search](https://www.repubblica.it/esteri/2023/07/29/news/russia_figli_chiamati_a_testimoniare_lidia_prudovskaja-409391872/?ref=search) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>34</sup> Cfr. Dragosei F., “La catena di omicidi-suicidi dei nemici di Putin: perché Prigozhin dovrebbe guardarsi le spalle”, Corriere della Sera, 26 giugno 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_giugno\\_26/catena-omicidi-suicidi-nemici-putin-perche-prigozhin-dovrebbe-guardarsi-spalle-7867b91a-1439-11ee-acf6-8f4d8c3cf4fb.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_giugno_26/catena-omicidi-suicidi-nemici-putin-perche-prigozhin-dovrebbe-guardarsi-spalle-7867b91a-1439-11ee-acf6-8f4d8c3cf4fb.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>35</sup> Cfr. Dragosei F., “Russia, il giallo sull'infarto del supermanager di Lukoil: è il terzo caso sospetto nella società petrolifera”, Corriere della Sera, 25 ottobre 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_ottobre\\_25/russia-giallo-sull-infarto-supermanager-lukoil-terzo-caso-sospetto-societa-petroliera-33be42b8-7300-11ee-b12d-3a48784b526b.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_ottobre_25/russia-giallo-sull-infarto-supermanager-lukoil-terzo-caso-sospetto-societa-petroliera-33be42b8-7300-11ee-b12d-3a48784b526b.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

talizzazione del sistema educativo, di alcuni dei quali non si hanno più notizie. Vi sono però anche degli “insegnanti partigiani” che, tramite internet, riescono a entrare in contatto con gli allievi rimasti nelle zone occupate<sup>36</sup>.

Si può infine proporre un'ultima considerazione sulla decisione, presa il 26 luglio 2023 dalla Camera bassa del Parlamento, di aumentare gli anni di co-scrizione da 27 a 30 e di introdurre delle misure particolarmente severe per rendere più difficile l'elusione della leva: come si può immaginare, tale misura non incontrerà certo il favore di molti giovani e delle loro famiglie, ma sarà alquanto difficile che possa venire manifestata una qualche contrarietà riguardo a questo<sup>37</sup>.

## 2.2 La mobilità in uscita dalla Russia

L'aumento della repressione e il controllo crescente sulla popolazione inducono a lasciare la Russia, nonostante tale mobilità verso l'esterno diventi sempre più difficile da attuare e anche più pericolosa, in particolare per la gente comune, mentre è meno complicata per gli oligarchi che dispongono di mezzi e di canali privilegiati per recarsi dove desiderano, sebbene le sanzioni comincino a incidere sulla stessa mobilità volontaria persino delle persone agiate.

Nel corso del 2023 si riscontra un flusso migratorio di élite che comprende artisti, scrittori, poeti, studiosi, registi e scienziati (molto simile a quello già avvenuto nei primi anni del '900) i quali si trasferiscono in occidente per essere liberi di svolgere le loro attività senza dover temere di essere perseguitati e di rischiare delle condanne.

Un altro caso di mobilità volontaria sempre di élite è quella riguardante un numero relativamente piccolo di persone famose in Russia: i giocatori di scacchi, 141 dei quali hanno deciso di rinunciare alla nazionalità russa e di assumerne una di un altro Paese, come già era avvenuto ai tempi dell'URSS, prendendo così le distanze da Putin, al quale si erano rivolti perché ponesse fine alla guerra contro l'Ucraina. La stessa cosa si riscontra da parte di atleti di altri sport come ciclismo e badminton<sup>38</sup>.

Oltre a queste mobilità volontarie non vanno dimenticate quelle delle persone che nel corso dei 2 anni di guerra sono fuggite dal proprio Paese rifugiandosi in altri Stati sia per sfuggire all'arruolamento sia perché dissidenti: si stima che costoro siano complessivamente 1 milione (Iacoboni, Paolucci: 187). In carenza di riscontri empirici concernenti la propensione dei cittadini russi alla mobilità

<sup>36</sup> Cfr. Scavo N., “Catturata dai russi perché insegnava la musica ucraina. È riuscita a fuggire”, *Avvenire*, 11 settembre 2023, disponibile in: <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/ucraina-ritrovata-viva-l-insegnante-di-musica-arrestata-dai-russi-un-anno-fa> (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>37</sup> Cfr. Castelletti R., “Mosca allarga la leva. Il capo della commissione Difesa della Duma: “Sarà mobilitazione generale””, *la Repubblica*, 27 luglio 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/07/26/news/mosca\\_allarga\\_leva\\_reclute\\_fino\\_a\\_30\\_anni\\_duma\\_mobilitazione\\_generale-409093316/?ref=search](https://www.repubblica.it/esteri/2023/07/26/news/mosca_allarga_leva_reclute_fino_a_30_anni_duma_mobilitazione_generale-409093316/?ref=search) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>38</sup> Cfr. Ricci R., “Scacco matto a Putin: 141 giocatori russi hanno cambiato nazionalità per poter gareggiare”, *la Repubblica*, 16 luglio 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/07/15/news/scacchi-sportivi\\_che\\_hanno\\_lasciato\\_la\\_russia-407779685/](https://www.repubblica.it/esteri/2023/07/15/news/scacchi-sportivi_che_hanno_lasciato_la_russia-407779685/) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

verso altri Paesi, è indicativo l'incremento di nuovi passaporti rilasciati dalla Federazione Russa che, nel corso di questo stesso biennio, sono passati da 3,5 milioni a 4,8 milioni (Ibid.: 203).

Accanto alle molteplici forme di mobilità volontaria va anche ricordata una seppur molto ridotta "mobilità libera" da parte di donne ucraine che riescono a recarsi in Russia rimanendovi per un breve periodo per ragioni familiari (non va dimenticato che tutt'ora in Russia vivono oltre 2 milioni di ucraini) o anche lavorative. Poiché non esistono varchi aperti tra i due Paesi in guerra queste persone si avvalgono di agenzie che organizzano il viaggio passando dalla Polonia, raggiungendo la Lettonia da cui passano la frontiera con la Federazione Russa sottoponendosi a controlli molto rigidi<sup>39</sup>.

### 2.3 Il caso Prigozhin

Tra i numerosi fatti di indubbio rilievo avvenuti nel corso del 2023, vi è quello che possiamo definire "l'azzardo di Prigozhin", che all'alba di sabato 24 giugno, occupa Rostov sul Don con i suoi mercenari, dove ha sede l'importante comando dell'armata russa che dirige le operazioni nei territori ucraini.

L'occupazione di questa importante città, strategica e simbolica, ha destato in tutto il mondo notevole stupore, anche perché quella località è stata il luogo di partenza per la "marcia" verso Mosca dei mercenari della Wagner (circa 5.000), i quali nel giro di poche ore sono giunti, senza incontrare particolare resistenza da parte dei militari russi, sino ad Eletz, a soli 200 km dalla capitale.

Inaspettatamente Prigozhin ha però comandato ai suoi uomini il dietrofront, facendoli tornare nel luogo di partenza, sebbene i generali di Putin si siano rifiutati di combattere i mercenari e quindi di bloccare la loro avanzata.

Peraltro, è tipico di ogni *putsch* che i comandanti militari facciano passare del tempo prima di decidere con chi schierarsi in attesa che si chiarisca chi sarà il vincitore.

Prigozhin giustifica questa plateale ribellione a seguito della decisione del Cremlino di far passare tutte le milizie private, come la Wagner (indubbiamente la più importante), sotto le dipendenze del Ministero della Difesa russa.

Inoltre, questo comandante, che già in passato aveva prestato servizio a Putin come cuoco, rigetta l'accusa di tradimento e ribadisce che lui e i suoi uomini sono i veri patrioti impegnati a difendere la patria, a differenza dei generali definiti incapaci e interessati alla "bella vita".

A loro volta costoro appaiono sempre più critici e competitivi e forse invidiosi nei confronti del capo della Wagner. La versione ufficiale di questa repentina retromarcia dei volontari è attribuita alla mediazione del dittatore della Bielorussia Lukashenko, vassallo di Putin che si attribuisce il merito di aver convinto Prigozhin a rinunciare alla marcia su Mosca. Il nuovo zar condanna a sua volta

<sup>39</sup> Cfr. Serafini M., "Russia andata e ritorno. I viaggi di Liuba e delle altre donne ucraine: «Superiamo il muro della guerra»", Corriere della Sera, 11 settembre 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_settembre\\_11/donne-ucraine-viaggio-russia-8296b184-4f26-11ee-88f4-1ae26650d13b.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_settembre_11/donne-ucraine-viaggio-russia-8296b184-4f26-11ee-88f4-1ae26650d13b.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

pubblicamente e duramente il suo “ex cuoco”, ma lo riceve al Cremlino il 29 giugno, insieme a 34 ufficiali della Wagner, accusandolo di tradimento.

Numerosi sono i dubbi e gli interrogativi che restano e probabilmente resteranno a lungo su questa strana ribellione e sul suo esito, sul destino della Wagner anche in Medio Oriente e soprattutto in Africa, dove gli interessi sono enormi (a cominciare da quelli minerari) e si è consolidato uno stretto rapporto con il generale libico Haftar e con i governi dittatoriali africani. Se il tentativo di *putsch* apre uno scenario di incertezza sul futuro della Russia, è indubbio che la mossa di Prigozhin, pur non riuscendo nel suo intento, ha dimostrato come Putin sia più debole di quanto non voglia apparire e che la sua vera forza rimane quella di disporre di efficienti servizi segreti, mentre non sembra di poter contare pienamente sulle sue armate e sulla sua stessa popolazione. Essa, pur continuando ad essergli in maggioranza fedele, in questa occasione non comprende perché venga epurato il capo della Wagner, sempre celebrato come un eroe della patria e persino osannato per questa sua rivolta dagli abitanti di Rostov sul Don lo stesso giorno dell'avvio della marcia verso Mosca. Cresce quindi il disorientamento della gente, sempre meno interessata a questa sommossa e forse diventata alquanto politicamente apatica.

Inoltre, questo tentativo di rivolta ha messo in crisi l'armata russa, consentendo a Kiev di approfittare della situazione creatasi a Mosca per procedere nella sua controffensiva, che però è avanzata con una certa lentezza, almeno fino al mese di ottobre 2023.

È accertato che nella stessa giornata del tentato *putsch* molti moscoviti (in particolare numerosissimi oligarchi) hanno subito abbandonato la capitale rifugiandosi in località ritenute più sicure (sfollati interni), oppure trasferendosi in altri Stati in cui sono bene accolti come negli Emirati Arabi.

Persino la marcia incompiuta verso Mosca può rientrare nella tipologia della mobilità umana sebbene lo spostamento di andata e ritorno della milizia privata sia durato soltanto un numero limitato di ore quindi configurandosi come una mobilità tipica dei pendolari, seppure avvenuta una volta sola.

È comunque indubbio che la sua scomparsa, il lungo silenzio di Putin e l'ipotesi circolata insistentemente che si sia addirittura nascosto hanno inferto un duro colpo al suo prestigio e indebolito il suo ruolo di nuovo zar.

Nel frattempo, è continuato il giallo su Prigozhin che per un certo periodo di tempo scompare per riapparire qualche giorno dopo rilasciando interviste sempre molto critiche nei confronti dell'establishment moscovita. Nel mese di agosto egli è apparso in Africa e dichiara di trovarsi in quel continente per impegnarsi a “rendere più grande la Russia”. La vendetta di Putin, ben meditata anche sotto il profilo temporale e scenografico, arriva pochi giorni dopo con la morte dell'ex cuoco avvenuta il 23 agosto 2023, a seguito dell'esplosione del suo jet privato in cui hanno perso la vita anche alcuni dei suoi più fedeli collaboratori. È altamente probabile che l'“incidente” sia in effetti un attentato programmato in tutti i particolari, essendo ben noto il temperamento di Putin, molto freddo e decisamente vendicativo, che anche con questo caso ha voluto dimostrare che in Russia non si muova foglia che Putin non voglia. Si tratta comunque di un segnale che egli rivolge sia all'interno del suo Paese sia all'esterno per riaffer-

mare il proprio potere e per dimostrare cosa accade a coloro che si oppongono al padrone del Cremlino. Ciò non toglie però che il suo ruolo di nuovo zar si sia indebolito a seguito di questo “incidente di percorso”, mentre – almeno per ora – le opposizioni politiche non preoccupano più di tanto Putin sia perché è in grado di tenerle sotto controllo sia perché esse sono in disaccordo tra di loro.

Certamente l’eliminazione di Prigozhin, peraltro preparata nei tempi e nei modi con grande attenzione, ha consentito a Putin di liberarsi di un personaggio diventato troppo ingombrante, aggiungendo così anche il suo nome alla sempre più lunga lista di persone “neutralizzate” ricorrendo a modalità diverse. Rimane però la oggettiva constatazione che il padrone del Cremlino ha messo in luce le sue difficoltà nel gestire il potere e di non riuscire sempre a controllare le persone, sebbene da lui scelte per la fiducia dimostrata, alle quali ha assegnato il delicato compito di sovrintendere alle più importanti attività economiche, politiche e militari del Paese. Inoltre, per far fronte alla guerra in Ucraina e per estendere la sua presenza anche in Africa il nuovo zar dimostra di non poter fare a meno dei mercenari della brigata Wagner, che trasforma però in una unità di volontari, affidandone il comando il 29 settembre a uno dei suoi fondatori, Andrei Troshev, tra i principali collaboratori di Prigozhin e almeno per ora fedelissimo del Presidente.

Per concludere questo sintetico quadro riguardante la situazione russa, il bilancio della guerra risulta decisamente negativo, se si considerano gli obiettivi iniziali dello zar. Infatti, le mire espansionistiche di Putin hanno subito una dura frenata, per cui il suo intento di conquistare l’Ucraina nel giro di pochi giorni è fallito. Inoltre, una parte, seppur piccola, del territorio occupato, è stata riconquistata dell’esercito di Kiev che si è mostrato particolarmente motivato e tenace nei combattimenti, mentre sono meno motivati i militari russi, molti dei quali non sembrano condividere l’“operazione militare speciale” voluta dal Cremlino.

### 3. Uno sguardo al futuro

Come in precedenza è stato messo in rilievo, sia Zelensky sia Putin hanno difficili problemi da affrontare tra i quali ne proponiamo quattro, che riteniamo di particolare rilievo, per ciascuno dei due leader.

Per quanto riguarda il Presidente ucraino egli è impegnato a:

1. *Riconquistare i territori occupati* proditoriamente da Mosca per ritornare ai confini peraltro definiti dalla stessa Russia. Non va infatti dimenticato che nel 1994, con il sostegno finanziario statunitense, l’Ucraina, allora terza potenza nucleare al mondo, ha consegnato il suo arsenale di circa 4.000 testate alla Russia, la quale a sua volta si è solennemente impegnata, sottoscrivendo il memorandum di Budapest, a riconoscere, garantire e non modificare i confini specificati in quell’accordo con gli USA e la Gran Bretagna nel ruolo di garanti, ruolo successivamente assunto anche da altri Paesi (Cesareo, 2023: 109).

2. *Consolidare la democrazia* che comporta garantire il rispetto dei diritti umani, la lotta contro gli oligarchi nei confronti dei quali va riconosciuto a Zelensky l'arduo impegno di epurare persino alcuni suoi collaboratori risultati disonesti o corrotti<sup>40</sup>. Non va dimenticato che una delle condizioni poste per poter accedere all'Unione europea è proprio quella di combattere la corruzione, la quale persiste, nonostante interventi governativi per estirparla, anche perché si è consolidata in Ucraina particolarmente dai tempi dell'Unione Sovietica e continua a prosperare tuttora nella Russia di Putin come si vedrà in seguito. La corruzione può quindi essere considerata come una delle pesanti eredità proprie del Paese aggressore dell'Ucraina<sup>41</sup>.
3. *Insistere nella richiesta di entrare quanto prima nella NATO e nell'Unione europea* impegnandosi a posizionare il proprio Paese tra quelli a regime liberal democratico e, come già sottolineato, a combattere la corruzione.
4. *Trovare valide soluzioni per assicurare in Ucraina un efficace pluralismo culturale* rispettoso delle minoranze etniche, linguistiche e religiose e nel contempo rafforzare l'unità politica e culturale del Paese per assicurare una solida coesione della popolazione. Zelensky ha bisogno di mantenere il più ampio consenso e deve garantire di non scendere a compromessi con il nemico accusato di voler distruggere il suo Paese. A tal riguardo non va dimenticato che in larghissima parte gli ucraini (circa 90% compresi molti russofoni) continuano a desiderare che la loro propria patria entri formalmente a far parte del mondo occidentale, mentre sono terrorizzati alla sola prospettiva di ritornare sotto il giogo del Cremlino, ad eccezione di una parte di russofili.

<sup>40</sup> Nonostante gli sforzi condotti già in precedenza per combattere la corruzione ancora diffusa, Zelensky è intervenuto pubblicamente l'11 agosto 2023 per licenziare tutti i funzionari reclutatori delle leve militari perché almeno alcuni di essi sono stati scoperti a intascare delle tangenti per non essere chiamati alle armi, provocando le ire della popolazione, in particolare di quella parte che ha i figli al fronte. Al posto dei ventiquattro ufficiali militari preposti a tale compito il Presidente intende sostituirli con militari che hanno combattuto e sono invalidi di guerra (Cfr. Cremonesi L., "Zelensky in cerca di consensi interni: epurazioni, corruzione e vittorie", Corriere della Sera, 12 agosto 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_agosto\\_12/zelensky-cerca-consensi-interni-epurazioni-corruzione-vittorie-3b8b9fa6-3938-11ee-8ab6-bfc43d02bf12.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_agosto_12/zelensky-cerca-consensi-interni-epurazioni-corruzione-vittorie-3b8b9fa6-3938-11ee-8ab6-bfc43d02bf12.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023)). La scoperta degli scandali riguardanti le forniture degli appalti militari ha indotto Zelensky a rimuovere il 6 settembre il Ministro della Difesa e sei vice-ministri nonché il Segretario di Stato della Difesa. Questa "purga" nel vertice di un ministero fondamentale in periodo di guerra è anche servita per dimostrare agli Stati alleati l'impegno del Presidente dell'Ucraina a combattere la corruzione ancora particolarmente radicata nel paese. (Cfr. Brera P., "Ucraina, da UE e Usa pressioni su Zelensky. Via i vertici corrotti della Difesa", la Repubblica, 19 settembre 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/09/19/news/zelensky\\_corruzione\\_destituzione\\_viceministri-414982944/](https://www.repubblica.it/esteri/2023/09/19/news/zelensky_corruzione_destituzione_viceministri-414982944/) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023)).

<sup>41</sup> Cfr. Cremonesi L., "Zelensky in cerca di consensi interni: epurazioni, corruzione e vittorie", Corriere della Sera, 12 agosto 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/esteri/23\\_agosto\\_12/zelensky-cerca-consensi-interni-epurazioni-corruzione-vittorie-3b8b9fa6-3938-11ee-8ab6-bfc43d02bf12.shtml](https://www.corriere.it/esteri/23_agosto_12/zelensky-cerca-consensi-interni-epurazioni-corruzione-vittorie-3b8b9fa6-3938-11ee-8ab6-bfc43d02bf12.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

Per quanto riguarda il Presidente della Federazione russa esponiamo qui di seguito i quattro problemi ritenuti di particolare rilievo sull'ultimo dei quali ci soffermeremo perché consente di mettere in evidenza una significativa contraddizione:

1. *Consolidare l'autocrazia* (adottando la denominazione peraltro non chiara di "democrazia verticale") ritenuta dallo zar la più efficace forma di governo per poter realizzare il suo sogno imperiale, che necessita sia dell'obbedienza dei suoi concittadini sia dell'acquisizione di nuovi territori ricorrendo anche alla forza: basti pensare ai casi della Cecenia, della Georgia oltre a quello dell'Ucraina. Come opportunamente ricorda Irina Scherbakowa (una delle fondatrici di *Memorial*) l'Ucraina era innanzitutto la più grande Repubblica all'interno dell'Unione Sovietica e per Putin si tratta quindi di una perdita terribile sebbene non stimi il suo popolo. Inoltre, la stessa esponente di *Memorial* sottolinea l'importanza assunta dalla rivoluzione di *Maidan* (febbraio 2014) che ha indotto Putin ad adottare una politica sempre più aggressiva nei confronti dell'Ucraina, la quale è però sempre più decisa a entrare a far parte dell'Occidente. "È questo bisogno di libertà ad aver scatenato l'odio di Putin" (Scherbakowa, 2023: 18-19). Per il padrone del Cremlino i nemici da neutralizzare allo scopo di raggiungere i suoi fini non sono tanto gli oligarchi che rubano e depredando le risorse economiche e finanziarie del Paese, ma principalmente coloro che vengono definiti traditori per il solo fatto di contestare le sue decisioni, come quella della cosiddetta "operazione militare speciale" oppure quella della dura repressione dei dissidenti.
2. *Stabilizzare*, addirittura con un riconoscimento internazionale dopo il referendum "farsa" (Cesareo, 2023a: 148-153), l'appartenenza alla Federazione russa di quelle zone dell'Ucraina già sottratte al governo di Kiev senza peraltro rinunciare al suo progetto iniziale di impossessarsi di tutta l'Ucraina, nonostante il solenne impegno assunto dai suoi predecessori di rispettare i confini, peraltro stabiliti in accordo con Mosca.
3. *Estendere la propria influenza in altri Stati dal Medio Oriente all'Africa*, continente instabile politicamente, dove a partire dal 2020 si sono succeduti diversi golpe in Mali, Ciad, Burkina Faso, Niger e Gabon. In questi Paesi Putin assume un ruolo sempre più rilevante tramite i mercenari della Wagner che hanno continuato ad operare sotto il comando di Prigozhin sino alla sua morte e come già accennato continueranno a essere attivamente presenti in molti Stati di questo continente. Bloccato almeno per ora in Europa, lo zar sta sottraendo sempre più spazio in Africa alla presenza dei Paesi occidentali, che hanno perso potere con gravi conseguenze sotto il profilo politico ed economico nonché con implicazioni molto preoccupanti per quanto attiene la gestione dei flussi migratori. In effetti va preso atto che l'Occidente ha finora sottovalutato il progetto neocoloniale di Putin, che ha delle mire di estensione che peraltro non si limitano solo all'Africa.

4. *Preservare l'enorme tesoro accumulato da Putin* con sistematica costanza nel corso degli anni, tesoro che rischia di essere intercettato e scoperto, nonché almeno in parte sequestrato o congelato per effetto delle sanzioni stabilite a seguito della brutale aggressione all'Ucraina. Sin da giovane il futuro zar ha mostrato palesemente di essere attratto dal lusso e, con il passare degli anni e la crescita del suo potere, tale attrazione si configura come una vera e propria *pleonexia*, che consiste nel desiderare di entrare in possesso di ciò che appartiene di diritto ad altri (Cesareo, 2023a: 55). Da quando poi assume il ruolo di Presidente della Federazione russa questa sua propensione presenta anche i connotati propri della *cleptocrazia*, che consiste in una modalità deviata di governo centrata sulla ricerca del profitto personale da parte di chi occupa posizioni rilevanti di potere, appropriandosi spregiudicatamente di istituzioni statali, di istituti bancari, di aziende pubbliche e anche di quelle private.

Nel caso della Russia la cleptocrazia si è diffusa con una certa facilità anche perché si è potuta avvalere della corruzione storicamente molto diffusa nell'intero Paese e si è realizzata tramite una sistematica e capillare appropriazione indebita delle più appetibili risorse russe, in particolare del gas e del petrolio, da parte di un gruppo di persone strettamente legate tra loro che operano sia all'interno della Federazione sia all'esterno in particolare in Europa (Iacoboni, Paolucci, 2023: 15). Da uno studio realizzato da Transcrime sono 31mila le imprese in UE (con Regno Unito e Svizzera) collegate a titolari effettivi di nazionalità russa (non necessariamente sanzionati) (Transcrime, 2022), mentre 1.800 sono i soggetti russi o bielorusi sottoposti a sanzione che controllano 14.800 imprese in tutta l'Unione europea con Regno Unito, Svizzera ed Ucraina (Transcrime, in corso di pubblicazione). I soggetti sanzionati – russi e bielorusi – che hanno partecipazioni in società italiane risultano essere 137 (Ibid.).

Per gestire questo immenso tesoro Putin e suoi sodali si avvalgono di un complesso e articolato sistema che contempla il ricorso a società *offshore*, a operazioni finanziarie molto sofisticate e *businessman* ufficialmente indipendenti, ma di fatto dipendenti dallo zar, il quale può esigere in qualsiasi momento la restituzione dei beni intestati provvisoriamente a loro. Un'altra modalità adottata da Putin è quella di attribuire parte del suo tesoro (250 miliardi di dollari, cifra per cui sarebbe l'uomo più ricco del mondo) ai membri della propria famiglia allargata. Un supporto organizzativo ai cleptocrati viene assicurato dai siloviki, personale dei servizi segreti impegnati soprattutto in molteplici attività di destabilizzazione anche in Italia<sup>42</sup>.

Con il protrarsi della guerra contro l'Ucraina, c'è ragione di ritenere che continui o forse addirittura si intensifichi la mobilità dei beni facenti parte del tesoro di Putin e della "classe agiata" dei suoi accoliti allo scopo di aggirare le sanzioni. Nel frattempo però si è probabilmente ridotta la mobilità dei russi facoltosi verso i Paesi occidentali poiché, come già messo in evidenza, è diventato

<sup>42</sup> Per un'ampia, rigorosa e documentata ricostruzione della ricchezza di Putin si rimanda a: Iacoboni J., Paolucci G. (2023).

più difficile e più costoso spostarsi perché la disponibilità di risorse finanziarie, a seguito delle sanzioni, si è ridotta: basti pensare che nel corso di dodici mesi i cleptocrati hanno perso almeno 25 miliardi di dollari (Iacoboni, Paolucci, 2023: 185). Queste persone continuano però ad essere bene accolte da molti Stati che si dimostrano ospitali con i ricchi provenienti dalla Federazione russa. Va inoltre tenuto presente che, dall'inizio dell'invasione in Ucraina, almeno un milione di russi benestanti hanno comunque lasciato il loro Paese per raggiungere località più sicure e dove la qualità della vita è migliore (Ibid.: 187).

Questa particolare attenzione sul tesoro di Putin consente di fare emergere una rilevante contraddizione. Per evidenziarla va innanzitutto ricordato che dall'inizio del 2000, cioè da quando ha assunto formalmente la presidenza dello Stato, Putin si scaglia con sempre maggiore veemenza contro l'Occidente, disprezzandolo, giudicandolo irreversibilmente decadente, profondamente corrotto, immorale, storicamente superato, deridendo i valori della democrazia liberale.

Questo insieme di critiche porta il nuovo zar a provocare una vera e propria guerra culturale che si accompagna a quella militare e che contrappone i valori e i modelli di comportamento della Russia a quelli occidentali, arrivando a sostenere che quelli della Federazione Russa sono decisamente superiori e quindi in prospettiva vincenti sui secondi. Seppure allo stato nascente, si tratta di un vero e proprio scontro di civiltà (Cesareo, 2023a: 204-208) che non può non chiamare in causa i Paesi occidentali costretti a confrontarsi con questa provocazione culturale oltre che politica.

Se però approfondiamo la posizione di Putin, dei suoi sodali e in generale degli altri russi facoltosi, va rilevato che queste persone da una parte condannano duramente l'Occidente e il suo modo di vivere, ma dall'altra desiderano anch'essi fare parte di quello stesso mondo, peraltro tanto pubblicamente deprecato. Di qui la stridente contraddizione che trova numerosi concreti riscontri nei comportamenti di questi cleptocrati, i quali dimostrano di amare di vivere all'occidentale e quanto più possibilmente di soggiornare, eventualmente in incognito, in Paesi occidentali dove dispongono di lussuose abitazioni e imbarcazioni, di notevoli quantità di risorse finanziarie in grado di soddisfare molti desideri, di godere della tanto amata "dolce vita". Tuttavia, essi devono pubblicamente disprezzare la libertà quando si rivolgono ai loro concittadini, che sono destinati a vivere in un Paese sempre più simile a una "prigione a cielo aperto" e che sono costretti a condannare e rifiutare il mondo occidentale.

Questa contraddizione, appena messa in evidenza è, come già accennato, riscontrabile negli atteggiamenti e nei comportamenti di parecchi benestanti russi, in particolare i numerosi oligarchi-cleptocrati, ma probabilmente anche di non pochi cittadini comuni che non possono esprimere apertamente le loro opinioni.

È una contraddizione che richiama sia l'amore sia l'odio che a volte possono arrivare a coesistere. Più precisamente l'Occidente da una parte è odiato, o meglio, deve essere odiato perché ciò è richiesto dal "politicamente corretto", e quindi giudicato negativamente in quanto rappresenta il mondo del male che vuole distruggere la Russia come sostiene Putin. Dall'altra parte l'Occidente è

amato in quanto ritenuto – nell'immaginario collettivo di molti russi e da coloro che hanno esperienza concreta di esso – una sorta di “paradiso terrestre” in cui è piacevole soggiornare almeno per una parte della propria vita, come dimostrano proprio lo stesso Putin e i suoi sodali con i loro comportamenti.

Per essere ancora più espliciti va posto l'interrogativo: quanto e da quante persone il disprezzo per l'Occidente è sinceramente sentito oppure è solo dichiarato perché è doveroso esprimere un giudizio negativo su di esso? È un interrogativo al quale non è possibile rispondere perché non si dispone di sondaggi al riguardo. In particolare sarebbe interessante conoscere la reale posizione della popolazione russa, in merito allo “scontro di civiltà” che il nuovo zar intende innescare.

A tal proposito è di notevole interesse la metamorfosi di Dimitry Medvedev (già vice di Putin e che dal 2008 lo ha sostituito per un interregno alla presidenza della Federazione russa; attualmente ricopre un incarico non rilevante di vice presidente del Consiglio di sicurezza nazionale) il quale, inizialmente aperto all'Occidente, si è trasformato in un accanito oppositore con accuse ancora più forti di quelle espresse dallo zar, come si evince da queste sue affermazioni sugli abitanti dei Paesi occidentali che egli “odia perché sono dei bastardi e dei degenerati. Vogliono la morte di noi, la Russia. E finché sarò vivo, farò di tutto per farli sparire” (Iacoboni, Paolucci, 2023: 125,166). Si può peraltro ipotizzare che Medvedev ricorra a queste durissime critiche per dimostrare di essere ancora più credibile del suo stesso capo nel sostenere la superiorità dei valori russi. Rimane comunque il fatto che egli ami però molto l'Italia in particolare la zona del Chianti dove, al pari di altri oligarchi, disporrebbe di alcune proprietà di grande valore (Ibid., 2023: 172-175).

Questo sguardo sul futuro, con particolare riguardo alle sempre più divergenti e contrastanti aspettative di Zelensky e di Putin, non consente di avanzare delle ipotesi realistiche a lungo termine sulla mobilità degli ucraini. È però prevedibile che essa continuerà a riguardare prevalentemente gli spostamenti di persone che si rifugiano in altri Stati o di sfollati interni sino a quando sarà in corso l'aggressione russa. Solo con la fine della guerra questi tipi di mobilità potranno ridursi e auspicabilmente cessare. Nel frattempo, come già messo in evidenza, non si arresta quella criminale mobilità forzata di ucraini, in particolare di numerosi minori, rapiti e trasferiti con la forza spesso in aree periferiche della Federazione russa e di cui si perdono le tracce.

Oltre a questi tipi di mobilità continua anche quella dell'esodo temporaneo e a volte definitivo di persone agiate, non solo russe ma anche ucraine, che lasciano le rispettive patrie per cercare di mettersi al sicuro in Paesi accoglienti e ospitali. Non va però dimenticato che queste differenti forme di mobilità sono comunque tutte provocate dall'aggressione di Putin, che quindi potranno cessare solo se e quando quella stessa aggressione avrà termine, cioè con la fine della guerra nel cuore dell'Europa. Con l'avvento di una “pace giusta”, che non mortifichi il Paese aggredito, sarà necessario attivare tutte le iniziative necessarie per facilitare il rientro di ucraini (in maggioranza donne e bambini) nel loro Paese.

L'auspicio è che, quando verrà pubblicato questo nostro Rapporto, lo scenario mondiale possa essere mutato in meglio. Se però questo scontro si prolun-

gherà e si inasprirà crescerà l'odio nei confronti dell'invasore, per cui diventerà sempre più difficile stabilire dei rapporti di buon vicinato fra i due popoli che si sono combattuti a lungo. Perché possano aprirsi dei seri negoziati di pace non si può prescindere da quanto sostiene il governo di Kiev, cioè che "prima di negoziare occorre che i russi si ritirino dalle zone occupate".

Questa precisa condizione mette in evidenza quanto siano, almeno per ora, inconciliabili le rispettive missioni di Zelensky e di Putin. Il primo deve cercare di riconquistare le parti dei territori ucraini sottratti con la forza da Putin, mentre il padrone del Cremlino deve cercare di conquistare sempre nuovi territori, perché tale conquista è indispensabile per costruire e mantenere un impero che, come la storia dimostra, è destinato a declinare e anche a sgretolarsi se viene meno la capacità di nuove acquisizioni territoriali.

Poiché l'esperienza dimostra l'inaffidabilità di Putin nel mantenere i patti, permane il pericolo che la "pace giusta" rischi di essere provvisoria e poco credibile, in quanto il nuovo zar (o probabilmente il suo successore) continuerà a cercare – non appena si presenterà l'occasione – di appropriarsi di altri territori per proseguire il progetto imperiale.

Per giungere a una "pace giusta" e "duratura" sono impegnate le Cancellerie di alcuni Stati, diverse istituzioni internazionali, ma anche Papa Francesco attraverso il cardinale Matteo Zuppi, molto apprezzato per essere riuscito a risolvere, con efficaci interventi diplomatici, difficili conflitti in varie parti del mondo.

In attesa della tanto auspicata "pace giusta" è opportuno tener conto che nel frattempo si sta diffondendo una preoccupante propensione all'oblio (Cesareo, 2023a: 200,221), per cui qualunque sarà l'esito di questa brutale aggressione è doveroso che essa non venga dimenticata. L'attacco subito da Israele il 7 ottobre può accentuare questa tendenza alla dimenticanza, poiché l'opinione pubblica mondiale e i mass media hanno immediatamente spostato l'attenzione su questo nuovo fronte di guerra. Il *vulnus* lasciato da Putin costituisce infatti un precedente decisamente pericoloso che si proietta sul futuro e non solo su quello dell'Unione europea, la quale deve comunque essere in grado di prevenire e di contrastare altri eventi come quello voluto dal despota del Cremlino. Le gravi ripercussioni di questa aggressione sono sotto gli occhi di tutti, ma non tutti vogliono prenderne atto per non porsi dei problemi o per non avere sensi di colpa. Non deve inoltre mai venir meno la consapevolezza che la battaglia per la libertà condotta dagli ucraini contribuisce a difendere anche la nostra libertà. Il mondo occidentale deve quindi essere grato all'Ucraina perché si batte per contenere l'espansione imperiale di Putin.

L'aggressione di un Paese sovrano e democratico consente "di invocare, a voce alta, il diritto del Popolo ucraino a resistere e a pretendere di essere arbitro del proprio futuro", come autorevolmente afferma il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella (dal discorso pronunciato a Sassari il 9 settembre 2023<sup>43</sup>).

<sup>43</sup> Cfr. Redazione Politica, "Mattarella: «Di fronte all'invasione di Mosca il popolo ucraino ha diritto a resistere»", Corriere della Sera, 9 settembre 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/politica/23\\_settembre\\_09/mattarella-di-fronte-all-invasione-mosca-popolo-ucraino-ha-diritto-resistere-d675f41a-4f1f-11e3-e-88f4-1ae26650d13b.shtml](https://www.corriere.it/politica/23_settembre_09/mattarella-di-fronte-all-invasione-mosca-popolo-ucraino-ha-diritto-resistere-d675f41a-4f1f-11e3-e-88f4-1ae26650d13b.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

Essendo in grado di mandare al fronte un numero elevato di militari senza preoccuparsi di quanti possano morire<sup>44</sup>, Putin è consapevole che il tempo può giocare a suo favore anche per la crescente stanchezza che, con il prolungamento dell'aggressione, si riscontra in Occidente nei confronti di questa guerra. Al contrario Zelensky ha la necessità di correre contro il tempo perché, con l'avvicinarsi dell'inverno, diventa più difficile procedere nella riconquista dei territori occupati dai russi.

Con il protrarsi dello scontro sta diminuendo non solo il sostegno dei Paesi democratici, ma anche il consenso della stessa popolazione ucraina nei confronti del loro Presidente.

Ciò trova un significativo riscontro nelle proteste delle mogli dei militari al fronte che sono scese in piazza (il 27 ottobre 2023 e il 12 novembre 2023) per chiedere al governo di far tornare a casa i propri mariti. A partire dal mese di ottobre sono emerse anche delle tensioni tra Zelensky e i vertici delle forze armate. Queste notizie non possono che rallegrare Putin.

Se dovesse venire meno o anche significativamente ridursi l'aiuto dell'Occidente, e si manifestasse una crisi all'interno dell'Ucraina, non solo il suo destino sarebbe tragicamente segnato, dando luogo a vendette terribili e numerose persecuzioni, ma anche la stessa Europa subirebbe dei gravi e pericolosi contraccolpi, i quali potrebbero essere graditi ai putiniani nostrani, ma rischierebbero di mettere in pericolo le nostre democrazie e i valori che le contraddistinguono. In effetti, potrebbe verificarsi una immediata e irrimediabile perdita di credibilità della NATO e degli Stati Uniti. La Russia eserciterebbe a quel punto pressioni difficilmente contrastabili per spingere le democrazie europee ad accettarne influenza e diktat. In un tempo forse piuttosto breve la qualità della vita pubblica delle democrazie europee cambierebbe perché esse dovrebbero fare i conti anche nella vita interna con il potere russo<sup>45</sup>.

A sua volta l'ex oligarca Khodorkovskij sostiene che una pace affrettata consentirà a Putin di riorganizzarsi e che "se l'Europa non sosterrà più Kiev si ritroverà la guerra in casa in un paio d'anni". Inoltre l'ex oligarca ritiene che solo "il 10-15% dei russi giustifica il combattimento al fronte"<sup>46</sup>.

Significative sono anche le parole di Azman, rabbino capo dell'Ucraina che, riferendosi alla Russia, ammonisce di "non nutrire il cocodrillo che poi vi mangerà" e, con riferimento al dramma del Medio Oriente iniziato il 7 ottobre, afferma che "dietro l'Iran c'è ancora Mosca"<sup>47</sup>.

In base a queste autorevoli affermazioni, che evidenziano i rischi per il futu-

<sup>44</sup> Come già riportato, le vittime risultano difficili da stimare, cfr. nota 1 e 2.

<sup>45</sup> Cfr. Panebianco A., "Non rischia soltanto l'Ucraina", Corriere della Sera, 18 settembre 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/editoriali/23\\_settembre\\_18/non-rischia-soltanto-l-ucraina-f499113e-564f-11ee-bd71-44df81c38f7b.shtml](https://www.corriere.it/editoriali/23_settembre_18/non-rischia-soltanto-l-ucraina-f499113e-564f-11ee-bd71-44df81c38f7b.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>46</sup> Cfr. Guerrera A., "L'ex oligarca dissidente Khodorkovskij: "Putin ora è più debole, serve una rivolta armata in Russia per cacciarlo"", la Repubblica, 6 ottobre 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/10/06/news/khodorkovskij\\_putin\\_debole\\_rivolta-416990013/?ref=search](https://www.repubblica.it/esteri/2023/10/06/news/khodorkovskij_putin_debole_rivolta-416990013/?ref=search) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

<sup>47</sup> Cfr. Castellani Perelli D., "Ucraina, parla il rabbino capo: "In Israele come qui a Kiev. Ora anche loro sanno davvero chi è Putin"", la Repubblica, 28 ottobre 2023, disponibile in: [https://www.repubblica.it/esteri/2023/10/28/news/rabbino\\_kiev\\_ucraina\\_come\\_israele-418958305/](https://www.repubblica.it/esteri/2023/10/28/news/rabbino_kiev_ucraina_come_israele-418958305/) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

ro, il sostegno all'Ucraina potrebbe essere visto persino in termini meramente utilitaristici, in linea con l'individualismo e l'egoismo oggi dilaganti nelle nostre società che tendono a porre al centro sempre più l'interesse personale. Ma tale posizione appare però alquanto limitante, poiché prescinde dal dovere morale, che discende dai valori fondamentali liberaldemocratici, di sostenere la vittima di un'aggressione. Nel concludere questo capitolo riprendiamo e condividiamo quanto ribadito durante il vertice UE dei capi di Stato del gruppo Arraiolos dal Presidente Mattarella in merito alla necessità di una pace giusta "che riconosca la sovranità dell'Ucraina" e che sia necessario continuare a sostenere militarmente e politicamente questa popolazione martoriata. Se ciò venisse meno "si rischierebbe un nuovo conflitto mondiale, assisteremmo a una deriva d'aggressioni ad altri Paesi ai confini con la Russia. E tutto questo, un po' come già accadde nel '38 e nel '39, condurrebbe a uno scontro devastante, perché Mosca ha rotto quelle regole di convivenza che aveva contribuito a creare"<sup>48</sup>.

## Riferimenti bibliografici

**Cesareo V.** (2023a), *La guerra nel cuore dell'Europa. La grande fuga di persone e il rischio di un nuovo scontro di civiltà*, FrancoAngeli, Milano.

**Cesareo V.** (2023b), "L'anno terribile dell'aggressione all'Ucraina", in Fondazione ISMU ETS, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, FrancoAngeli, Milano, pp. 9-55, disponibile in: <https://www.ismu.org/ventottesimo-rapporto-sulle-migrazioni-2022/> (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

**Hrytsak Y.** (2023), *Storia dell'Ucraina*, il Mulino, Bologna.

**Iacoboni J., Paolucci G.** (2023), *Il tesoro di Putin*, Laterza, Bari-Roma.

**Scherbakowa I.** (2023), Russia e Ucraina. Operazione e verità, in *Vita e pensiero* n. 2, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

**Transcrime** (in corso di pubblicazione), *Tracing firms of sanctioned entities following Russia's military aggression against Ukraine*. Rapporto finale del Progetto KLEPTOTRACE, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

**Transcrime** (2022), *Inside the Matrioska: the firms controlled by sanctioned 'oligarchs' across European regions and sectors*, disponibile in: [https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2022/03/Inside\\_the\\_matrioska.pdf](https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2022/03/Inside_the_matrioska.pdf).

<sup>48</sup> Cfr. Battistini F., "Mattarella a Porto, sostenere l'Ucraina o rischio di un nuovo conflitto mondiale", *Corriere della Sera*, 6 ottobre 2023, disponibile in: [https://www.corriere.it/politica/23\\_ottobre\\_06/mattarella-porto-sostenere-ucraina-rischio-nuovo-conflitto-mondiale-c60d7286-6448-11ee-b6dc-e5be88e81c69.shtml](https://www.corriere.it/politica/23_ottobre_06/mattarella-porto-sostenere-ucraina-rischio-nuovo-conflitto-mondiale-c60d7286-6448-11ee-b6dc-e5be88e81c69.shtml) (ultimo accesso: 30 ottobre 2023).

In un anno caratterizzato da molteplici avvenimenti – tra i quali la tragedia di Cutro, gli altri naufragi e il perdurare della guerra in Ucraina –, il Rapporto di Fondazione ISMU ETS analizza le questioni più significative utili a comprendere e gestire la realtà delle migrazioni.

Il volume, oltre a presentare gli aspetti statistici (ISMU stima in oltre 5 milioni e 700mila gli stranieri che vivono stabilmente nel nostro Paese al 1° gennaio 2023), prende in esame i diversi profili della presenza straniera, quali la partecipazione al mercato del lavoro, la scuola multiculturale, le condizioni di salute, le appartenenze religiose e pone una particolare attenzione ai numerosi interventi normativi dell'anno. Il Ventinovesimo Rapporto si arricchisce anche di approfondimenti di attualità: il Patto sulla migrazione e l'asilo, la questione dei rifugiati e dei corridoi umanitari, il tema della violenza sui minori, gli sviluppi del conflitto in Ucraina, la questione delle tensioni tra Kosovo e Serbia, le opinioni dei cittadini europei e l'analisi dei programmi elettorali nelle elezioni regionali rispetto al tema immigrazione. Nell'edizione 2023 non manca uno sguardo all'Europa e ai suoi rapporti con i Paesi africani. Ne emerge una policy, quella migratoria, estremamente complessa, che evidenzia ancor più la centralità della conoscenza nella governance del fenomeno.



*Fondazione ISMU ETS è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica 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.*