

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE  
CORSO DI LAUREA IN RELAZIONI INTERNAZIONALI  
CATTEDRA IN POLITICA COMPARATA

***LE CITTÀ SANTUARIO:  
UN NUOVO MODO DI INTENDERE E PRATICARE L'ACCOGLIENZA  
DEI MIGRANTI IN UNA COMPARAZIONE TRA  
IL MODELLO STATUNITENSE E IL  
MODELLO BRITANNICO***

RELATORE

Chiar.mo

Prof. RAFFAELE DE MUCCI

CANDIDATA

LUCIA PIERANGELI

629002

CORRELATORE

Chiar.mo

Prof. MARCELLO DI PAOLA

ANNO ACCADEMICO 2016 / 2017

# Indice

Introduzione .....	4
<b>Primo Capitolo</b> .....	6
1. Il Santuario.....	6
1.1 Etimologia.....	6
1.2 Origini del Santuario.....	7
1.2.1 Antica Grecia.....	7
1.2.2 Epoca Romana pagana.....	10
1.2.3 Egitto, epoca tolemaica.....	11
1.3 Avvento del Cristianesimo.....	14
1.3.1 Legge Ebraica.....	14
1.3.2 Epoca Romana Cristiana.....	16
1.3.3 Concili della Chiesa Cattolica.....	18
1.3.4 Il potere temporale nella creazione dei Santuari.....	21
1.3.5 Spartizione del potere.....	23
1.3.6 Il declino del diritto d'asilo all' interno dei Santuari.....	26
1.4 Conclusioni.....	28
<b>Secondo capitolo</b> .....	31
2. Le Città Santuario.....	31
2.1 L' inizio è in California.....	31
2.1.1 La USS Coral Sea.....	32
2.1.2 Le Città Santuario degli anni 80.....	37
2.1.2.A Lo scoppio della guerra civile in El Salvador.....	37
2.1.2.B Il Sanctuary Movement.....	40
2.1.2.C La nascita della Città Santuario.....	44
2.2 Effetto domino.....	50
2.2.1 L' eredità.....	51
2.2.2 L' Amministrazione Trump contro le Sanctuary City.....	52
2.2.3 Sanctuary State.....	54
2.2.4 Sanctuary City legali o meno?.....	56
2.2.4.A Una via alternativa.....	59
2.2.5 Aumento della criminalità?.....	60
2.2.5.A Città rifugio per stupratori.....	62
2.3.6 Previsioni future.....	63
<b>Terzo Capitolo</b> .....	64
3. Le Città Santuario in Europa.....	64
3.1 Il caso della Gran Bretagna.....	66
3.1.1 Politiche migratorie.....	67
3.1.2 Una macchina che produce povertà.....	70

3.2	Sanctuary City in UK.....	73
3.2.1	City of Sanctuary .....	74
3.2.2	Sheffield.....	77
3.2.3	Diffusione Città Santuario .....	78
3.2.4	Sanctuary in Parliament .....	80
3.2.5	Un'eccezione?.....	82
3.3	Analisi conclusiva.....	84
3.4	I due modelli a confronto .....	84
<b>4.</b>	<b>Conclusion</b> .....	<b>88</b>
	APPENDICE A.....	90
	APPENDICE B .....	92
	APPENDICE C .....	95
	APPENDICE D.....	96
	<b>Bibliografia</b> .....	<b>98</b>
	<b>Sitografia</b> .....	<b>103</b>

## Introduzione

Da quando il Presidente Trump è salito al potere come 45° Presidente degli Stati Uniti, temi importanti, che erano stati trattati in secondo piano dalla stampa, sono tornati ad essere notizie da prima pagina. Uno tra questi è relativo alla politica immigratoria e alle competenze esecutive o meno del governo centrale rispetto agli Stati che mi hanno portato a decidere di provare ad analizzare un fenomeno conosciuto come “*Città Santuario*”.

Il tema di questa tesi incomincerà con un’analisi storica, ripercorrendo l’evoluzione del “Santuario” e mostrandone lo sviluppo, per poi sfociare con un’analisi su due modelli che rappresentano la prova del suo ritorno nell’era moderna, attraverso la creazione di queste *Città Santuario* che saranno l’argomento di questa tesi e che si sono sviluppate negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

Le Città Santuario, sono delle città nate con lo scopo di accogliere i richiedenti asilo, che a causa di alcune scappatoie legali da parte dei tribunali, non riuscivano a ottenere il permesso di rimanere legalmente sul territorio, nonostante il ritorno in patria significasse per molti di loro una condanna a morte.

Nel primo capitolo verrà brevemente illustrato il significato del termine “Santuario”, cercando di analizzare, in modo lineare, il suo percorso storico, che ha portato al diritto d’asilo ecclesiastico per poi scomparire in favore dello stato di diritto.

Nell’elaborato, si vedrà quanto questo termine abbia una radice ben antecedente al periodo cristiano, che ha rappresentato il periodo della sua massima espansione, ma non della sua origine.

Nel secondo capitolo, seguirà invece la spiegazione del modello pioniere delle città Santuario, nate negli Stati Uniti, nella città di Berkeley. Il capitolo evidenzierà in dettaglio l’evoluzione del movimento, ma anche le difficoltà affrontate, legate alla questione della legalità del movimento e alle sue lotte con il governo federale.

Segue infine l’analisi di un modello giovane di Città santuario, nato da meno di dieci anni nella città di Sheffield, per poi espandersi in tutto il territorio. Il modello del Regno Unito, come andremo ad analizzare, è diverso sotto molti aspetti rispetto al sistema americano: il suo modo di intendere l’accoglienza e il suo modo di agire, hanno permesso a questo movimento, non solo di essere in armonia con il governo centrale, ma di riuscire, in meno di dieci anni, ad arrivare ad un confronto diretto con il parlamento inglese.

Nell' ultima parte verrà infine illustrato il confronto fra i due modelli mostrandone le somiglianze e le diversità che sono alla base delle loro peculiarità.

# Primo capitolo

## *La nascita del santuario*

### **1. Il Santuario**

Per comprendere gli aspetti più profondi derivanti dal movimento in evoluzione ribattezzato delle “Città Santuario”, il primo passo è analizzare la storia per vedere che cosa ha portato alla loro creazione.

Le città Santuario sono un movimento che ha iniziato a svilupparsi tra la fine del ventesimo secolo e l’inizio del ventunesimo prendendo forma negli Stati Uniti e attecchendo successivamente, anche se in forma diversa, in Europa.

Come andremo ad osservare, il concetto di Santuario inteso come “*luogo di protezione*” affonda la sua origine in un passato molto più lontano rispetto a quello che si potrebbe immaginare e, sebbene nei secoli il suo modo di porsi sia notevolmente cambiato, l’influenza del passato ha avuto fortissimo peso per scandire i canoni di quello che le Città Santuario sono ora.

In questo capitolo mostrerò come il concetto si sia evoluto nei secoli fino a trovare una radicazione istituzionale nel diritto canonico, per poi scomparire in favore dello stato di diritto.

#### **1.1 Etimologia**

Il termine santuario deriva dal latino *sanctuarium*, der. di sanctus «santo», sul modello di sacrarium “sacrario”<sup>1</sup>. Oggigiorno viene inteso come un luogo sacro strettamente correlato alla sfera religiosa cristiana.

In realtà osservandolo con un occhio globale si può vedere come il santuario in realtà sia non solo antecedente al periodo cristiano, ma la componente religiosa non costituisce né un elemento innato né un requisito fondamentale. Al contrario rappresenta un elemento contingente, creatosi spontaneamente in diverse aree del pianeta in contesti sociali in cui molto spesso l’individuo non era tutelato dalla legge.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> “*Santuario*”, voce dell’Enciclopedia Treccani (2017), Milano. Si veda <http://www.treccani.it/vocabolario/santuario/>

<sup>2</sup> Lenzerini, F. (2009), *Asilo e diritti umani: l’evoluzione del diritto d’asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano.

La sua estensione fu infatti talmente elevata che è quasi impossibile stabilire una “*coordinata zero*” e alla sacralità del luogo chiamato santuario è sempre stato associato il concetto, anche se primitivo e privo di legislazione, di “*Asilo*”.

Il termine *Asilo* deriva dal termine latino *asylum*, forma latina della parola greca *ἄσυλον* e significa “*inviolabile*”, “*luogo dove non c’è diritto di cattura*”.<sup>3</sup>

Il termine è composto dalla particella privativa ἄ- e dal sostantivo *συλον* con cui si era soliti indicare l'azione predatoria dei pirati e, in seguito, qualsiasi offesa arrecata a cose o persone.<sup>4</sup>

Il termine indica pertanto qualcosa che non può essere preso o rubato, allargando poi il significato non solo agli oggetti, ma anche alle persone.

Il diritto d’ asilo non era, come oggi, “*una garanzia di inviolabilità*” accordata secondo leggi internazionali. Era un privilegio concesso agli emarginati, ai criminali che si recavano in un luogo la cui sacralità non poteva essere toccata.

In questo paragrafo spiegherò con una breve sintesi i luoghi che rappresentavano per la popolazione il Santuario, inteso come luogo di rifugio e dove in forma arcaica veniva esercitata una prima forma di diritto d’ Asilo.<sup>5</sup>

## **1.2 Origini del Santuario**

### **1.2.1 Antica Grecia.**

I primi riferimenti ai santuari affondano le proprie radici nell’ antica Grecia.<sup>6</sup>

Al principio il Santuario non era un luogo fatto di pietra: era uno spazio aperto, che poteva essere situato in un luogo qualsiasi; un bosco, un altare, l’importante era che fosse un luogo in cui la gente potesse credere di avvertire la presenza della divinità. Accertata in

---

<sup>3</sup> Immunità concessa anticamente a chi (schiavo fuggitivo, delinquente, prigioniero di guerra) si rifugiava in luogo sacro (edificio, recinto, bosco o monte consacrato alla divinità) o presso una cosa sacra. Treccani 2017

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Per il proseguire di questo capitolo i due termini assumeranno una forma complementare e saranno inscindibili.

<sup>6</sup> Parliamo di un tempo compreso tra il periodo arcaico e quello classico, approssimativamente dal VII al IV secolo a.C.

seguito questa credenza dai sacerdoti, il luogo di interesse diveniva terra sacra<sup>7</sup>, i cui confini venivano segnati con un *recinto sacro*.<sup>8</sup> In questi casi tuttavia non si parlava ancora di santuari ma il termine greco usato era *tempio*<sup>9</sup>, da *τέμενος* che significa precisamente «recinto sacro»<sup>10</sup>.

La popolazione poteva pertanto rifugiarsi anche nei boschi e in altri luoghi associati agli dei, senza necessariamente cercare riparo dietro le mura di un edificio<sup>11</sup>. Si racconta che grazie a questo espediente molti fuggiaschi, per scappare dal nemico, si sedessero ai piedi di una statua o di un altare legandosi con una fune ad essa diventando in quel momento intoccabili, poiché sotto protezione divina<sup>12</sup>.

All'epoca si credeva che violare il *τέμενος* avrebbe portato a una punizione severa come una piaga o una carestia e ciò era una garanzia per chiunque cercasse rifugio<sup>13</sup>: soldati sconfitti, schiavi, politici in esilio o emarginati sociali sapevano che nessuno avrebbe potuto rimuoverli da lì con la forza, perché in quel momento erano soggetti alla sola volontà divina.<sup>14</sup>

Con il tempo, il santuario cominciò a cambiare, diventando un luogo chiuso. I primi riscontri sono da far risalire a più di tremila anni fa, ma è impossibile determinare nello specifico quale sia stato il primo santuario in Grecia a concedere il diritto di asilo. Secondo alcuni studiosi il primo santuario ha avuto origine nel tempio dell'oracolo di

---

<sup>7</sup> Non sappiamo di preciso come ciò venisse accertato, ma probabilmente il tutto era a discrezione del sacerdote

<sup>8</sup> Cocchi, A. (2016), *Il santuario nell'antica Grecia*, in:

<http://www.geometriefluide.com/pagina.asp?cat=santuario-grecia-sullartegreca-argomenti>

<sup>9</sup> Oggigiorno le due parole sono usate come sinonimi, ma in realtà pur avendo un significato sicuramente affine il tempio è inteso come luogo dove dimora la divinità, mentre santuario è il luogo dove vi è manifestazione della divinità e può essere anche una specifica parte di un edificio. Con accezione più recente, che si andrà poi ad analizzare il santuario può assumere il significato di rifugio sicuro e inaccessibile, grazie alla protezione della popolazione ed eventualmente alla connivenza delle autorità locali. Treccani, Op.cit.

<sup>10</sup> "Asilo", voce dell'Enciclopedia Treccani (2017), Milano. Si veda

<http://www.treccani.it/vocabolario/ricerca/asilo/>

<sup>11</sup> Rabben, L. (2016), *Sanctuary And Asylum: A Social and Political History*, University of Washington Press, Washington

<sup>12</sup> Pedely, J. (2005), *Sanctuaries and the Sacred in the Ancient Greek World*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 57-58.

<sup>13</sup> Ovviamente la possibilità di una punizione divina a volte non era sempre sufficiente. Si racconta che Neottolemo, figlio di Achille, fu assassinato proprio nei pressi dell'altare dentro il tempio di Delfi, nonostante avesse chiesto rifugio. La sua colpa era quella di aver ucciso durante la guerra di troia il principe Paride. Mazzinghi, T. J. (1887), *Sanctuaries*, Bibliobazaar, Stanford.

<sup>14</sup> Pedely J., *op.cit.*

*Jupiter Dodonaues*<sup>15</sup>, altri ancora ritengono che invece il primo vero santuario sia nato ad Atene e che servisse da rifugio per i figli che scappavano dall'oppressione dei padri.

Nessuna delle due posizioni ha mai prevalso sull'altra, ma sicuramente il santuario più conosciuto nella storia greca era quello della dea Diana ad Efeso.<sup>16</sup>

Questo santuario era famoso in tutta la Grecia come luogo di asilo, inviolabile da qualsiasi estraneo che non cercasse protezione, ma non era l'unico.

Le polis greche erano costantemente in guerra l'una contro l'altra e questo non poteva che produrre un flusso di rifugiati ed esiliati in fuga dai loro nemici.

I santuari alle frontiere delle città-stato erano ben noti. I luoghi considerati sacri al dio Poseidone, servivano spesso come luoghi di asilo perché erano accessibili sia dalla terra che dal mare.

*"i santuari in ogni circostanza potevano proteggere gli oppressi e i perseguitati, gli schiavi, i debitori, i malfattori e i criminali. Persino gli assassini (...) e quelli condannati a morte avevano un diritto alla protezione e potevano dimorare nei terreni del santuario (...), protetti sotto l'ala della divinità, fino alla morte (...)"<sup>17</sup>*

Il fatto però non restò sempre immutato e in un secondo momento i luoghi in cui l'inviolabilità assoluta era permessa, riguardarono unicamente i luoghi sacri consacrati al dio patrono della città<sup>18</sup>. Inoltre la pratica cominciò ad essere considerata da molti filosofi un atto illecito, nemico della giustizia.

Nel V secolo a.C. Euripide definì questa pratica uno scempio, attraverso le parole di Ione:

*È terribile: Dio ha imposto ai mortali leggi che non sono né eque né sagge.  
Ai colpevoli non può spettare diritto d'asilo, bisognerebbe scacciarli dagli altari.*

---

<sup>15</sup> Il tempio di Jupiter è andato completamente distrutto e non è chiaro il luogo della sua ubicazione. Rifacendosi al termine *Dodonaues* gli storici hanno avanzato diverse argomentazioni. Alcuni ritengono che derivi dalla città di Dodona, città della Grecia Nord-Occidentale; altri credono che fosse situato in Tessaglia e altri ancora che fosse collocato nell'isola di Epiro. La storia più interessante riguarda però l'oracolo del tempio. Si racconta che l'oracolo provenisse da un tempio in Egitto. Sembrerebbe infatti che due sacerdotesse fossero state rapite da Erode, il quale vendette una di queste giovani al tempio dedicato a Giove Dodonaues. Stackhouse, T. (1823). *An epitome of the history, laws and religion of Greece*. Liverpool.

<sup>16</sup> Rabben L. (2011), *Give Refuge to the Stranger: The Past, Present, and Future of Sanctuary*, Left Coast Press, Los Angeles.

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Sinha, P. (1971), *Asylum and International law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague .

*No, non è bello vedere una mano immonda che tocca oggetti benedetti.  
Solo i giusti, se offesi, dovrebbero rifugiarsi nei santuari.  
Invece lo fanno sia i buoni che i malvagi, e per tutti la protezione è la stessa.*<sup>19</sup>

A causa di questo malcontento tra la popolazione, iniziò un moderno processo di istituzionalizzazione del diritto d' asilo, grazie al quale ogni città iniziò a redigere le proprie leggi in materie stabilendo i criteri con cui era ammesso l'accesso in un santuario e decidendo un tempo limitato di accoglienza. Ad Atene per esempio ai criminali recidivi e ai criminali condannati era vietato avere accesso nel santuario e se scoperti, potevano essere portati fuori dal tempio e incarcerati senza che ciò costituisse uno sacrilegio contro la divinità.<sup>20</sup>

### **1.2.2 Epoca Romana pagana**

In epoca Romana il concetto di Santuario inteso come luogo di protezione fu notevolmente ridimensionato. I privilegi prima concessi a tutta la popolazione vennero gradualmente eliminati.

L' idea di un luogo che potesse fungere da rifugio era ben presente nella cultura romana: nell' Eneide di Virgilio<sup>21</sup> si racconta che Romolo dopo la fondazione di Roma avesse creato il "Lupercale" un luogo sacro dove vigeva il diritto di asilo.<sup>22</sup> Tuttavia, il diritto romano era qualcosa che non poteva essere offuscato da antichi privilegi che dovevano essere limitati nel rispetto della legge. Il fuggiasco, per poter godere dell'accesso a un santuario doveva "sottoporsi a un'indagine formale e presentare ciò che equivaleva a una difesa legale completa, prima di essere ammesso al santuario"<sup>23</sup> e gli unici che potevano usufruire di tale concessione erano gli schiavi, poiché privi di diritti legali secondo la legge romana.

---

<sup>19</sup> Traduzione della Tragedia di Ione, redatta da Euripide approssimativamente tra il 413 e il 410 a.C .

<sup>20</sup> Crifò, G. (1958), *Asilo, diritto di: premessa storica, diritti antichi*. Giuffrè. Milano

<sup>21</sup> Informazione tratta dall' Eneide di Virgilio

<sup>22</sup> Il luogo si trovava ai piedi del monte Palatino e per una curiosa coincidenza oggi lì vicino sorge: il *Consiglio italiano per i rifugiati onlus*. Tuttavia non è pervenuto ai giorni nostri la divinità a cui il santuario era dedicato.

<sup>23</sup> Bau, I. (1985), *This Ground is Holy: Church Sanctuary and Central American Refugees*, Paulist Press, New York.

Vi è però un'importante aggiunta da tenere in considerazione. La possibilità di recarsi in un santuario, sotto il dominio romano era concessa a un singolo schiavo, non come alternativa al diritto civile, ma come privilegio speciale concesso a coloro che non avevano diritto in base alla legge romana<sup>24</sup> e di sicuro non era una pratica costante ma un'eccezione.

Con l'avvento del cristianesimo<sup>25</sup>, a partire dal 392 d.C. vennero conferiti privilegi di santuario alle chiese piuttosto che ai templi pagani, che vennero quasi tutti distrutti<sup>26</sup>.

### 1.2.3 Egitto, epoca tolemaica<sup>27</sup>

Uno dei primi dati storici in Egitto relativi al santuario sono da ricondurre al periodo tolemaico. Le prove dell'esistenza dei santuari, intesi come luogo di protezione, sono state ritrovati nel 1908 da alcuni cavatori di sébbàch<sup>28</sup> che portarono alla luce due stele di calcare risalenti al 58-57 a.C.

Su una stele era impresso in primo luogo un decreto reale con il quale si concedeva, tra le diverse cose, alla regina Berenice IV<sup>29</sup>, il diritto d'asilo per il santuario del dio cocodrillo Pnferos.<sup>30</sup>

In un'altra stele viene spiegato il procedimento a cui i sacerdoti dovevano ricorrere per tramutare il proprio tempio in un luogo in cui fosse concesso il diritto di asilo.

Il passaggio infatti non era automatico come avveniva nella cultura greca. L'unico a poter concedere un tale privilegio era il faraone. Al sovrano, veniva inviata una speciale richiesta dai sacerdoti del santuario con la quale si chiedeva di poter essere investiti del diritto di concedere rifugio alle persone che lo richiedessero. Spettava poi al sovrano,

---

<sup>24</sup>Cunningham, H. (1995), *God and Caesar at the Rio Grande: Sanctuary and the Politics of Religion*, Università del Minnesota, Minneapolis.

<sup>25</sup> La libertà di esercitare la religione cristiana all'interno del territorio romano venne data con l'Editto di Milano nel 313 d.C. dall'imperatore Costantino. Con l'Editto di Tessalonica emanato da Teodosio I nel 380 d.C. il Cristianesimo diventò ufficialmente religione di stato. Barbieri, L. (2002). *Persona Chiesa e Stato nel pensiero di Luigi Sturzo*, Soveria Mannelli, In Rubbettino.

<sup>26</sup> Randy K., S. R. (2012), *Sanctuary practices in international perspectives migration citizenship and social movements*. G. Book. New York.

<sup>27</sup> Iniziato con Tolomeo I - dopo la morte di Alessandro Magno nel 323 a.C. - e conclusosi con Cleopatra VII con la conquista romana nel 30 a.C.

<sup>28</sup> Un tipo di fertilizzante usato nell'agricoltura egiziana. [Agricoltura, 1902] *Experiment Station Record*, Volume 14, Washington University Library, Washington.

<sup>29</sup> Fu una regina egizia appartenente al periodo tolemaico, regnante dal 58 a.C. fino alla sua morte avvenuta per mano del padre.

<sup>30</sup> Premier, T. (1926), *Monuments De L'Égypte Gréco-Romaine*, Società Archeologica di Alessandria, Alessandria.

accettare o meno la richiesta e ciò veniva fatto emettendo un "*prostagma*<sup>31</sup>" che obbligava le autorità locali a garantire la protezione del santuario.<sup>32</sup>

Queste steli, che in seguito vennero ribattezzate *Asylum Stele*<sup>33</sup>, non erano affatto insolite per l'epoca. Oltre infatti che nel tempio di Pneferos sono stati ritrovati documenti intorno al diritto d'asilo per i santuari:

- a) d' Isis Sachipsis, in due steli,
- b) d' Isis Eseremfis,
- c) di Ercole, e di Pneferos.<sup>34</sup>

Per dimostrare poi che il santuario era stato scelto dal sovrano come luogo sicuro, al sacerdote era permesso di erigere steli di pietra nei quattro punti cardinali attorno al tempio. In una delle due steli ritrovate nel tempio di *Iside Sachipsis* era stato poi inciso il testo della lex sacra: *entrata proibita per chiunque non abbia interessi*<sup>35</sup>.

Molti storici vedono tuttavia in questo tipo di politica una forte contraddizione del potere sovrano, che concede a un luogo gestito dal clero una protezione inviolabile. In realtà la scelta era del tutto ponderata. In un Egitto scosso da rivolte e agitazioni incessanti, il clero era probabilmente l'unica forza organizzata in grado di controllare la popolazione e quindi era l'unico sostegno possibile per il re che, costretto ad appellarsi alla sua influenza, poteva solo sperare di non andare contro al potere del clero attraverso questa concessione. Secondo lo storico Siebold erano in molti a ricercare questi luoghi.<sup>36</sup>

*"nei primi tempi ogni santuario, compresi i luoghi dedicati agli dei, gli altari reali, i quadri e le statue del sovrano*<sup>37</sup>, o i siti utilizzati per la presa di giuramenti, erano una

---

<sup>31</sup> Dal greco *πρόσταγμα*, significa "comando" "ordine"

<sup>32</sup> Jean Bingen, R. S. (2007), *Hellenistic Egypt Monarchy, Society, Economy, Culture*, Università di Berkley, Berkley.

<sup>33</sup> Il termine in realtà non ha una nozione ufficiale. Era utilizzato da Gustave Lefebvre, famoso egittologo e grecista francese che divenne direttore del Museo del Cairo dal 1919 al 1928, per catalogare ogni ritrovamento in cui fossero fatti riferimenti al diritto di asilo.

<sup>34</sup> Studio complessivo di Lefebvre intitolato *Ασυλα di Fayoum*, Purtroppo, a parte il tempio di Isis Sachipsis, l'esatta ubicazione di questi templi non è stata fornita, essendo andati distrutti negli anni.

<sup>35</sup> *ἄσυλον κατὰ πρόσταγμα ὄχι μὴ πρᾶγμα*. Il testo era un invito a non disturbare il luogo sacro né i suoi abitanti.

<sup>36</sup> Siebold, M. (1937), "*Sanctuary*." In *Encyclopaedia of the Social Sciences Vol XIII*, Edwin Seligman, New York.

<sup>37</sup> Questa ricerca di statue dedicate al sovrano avveniva perché vi era la forte convinzione che il sovrano fosse in realtà una divinità. Pertanto cercare una sua effigie e ottenere la sua protezione era come ottenere la protezione divina stessa.

*regione protetta cercata da tutti i perseguitati, da schiavi maltrattati, debitori oppressi e criminali politici*<sup>38</sup>.

Inoltre, la concessione di santuario a un determinato tempio forniva in realtà un espediente al sovrano di far valere la propria volontà. Infatti, pur essendo considerato come una reincarnazione del dio, al sovrano non era concesso il diritto di condonare la pena<sup>39</sup>.

Sebbene il Santuario inteso in questo modo abbia perso il proprio valore, negli anni '60 i beduini dell'Egitto occidentale avevano conservato un'antica pratica, la *naazala*.<sup>40</sup>

La pratica funzionava in un modo molto semplice ma riguardava unicamente i casi di omicidio.

Se veniva commesso un omicidio, il colpevole cercava immediatamente protezione, andando nella residenza di una terza parte neutrale dove non poteva essere toccato.

Durante questo periodo di stallo, una parte neutra mediava con la famiglia della vittima la possibilità di risolvere la questione con un risarcimento: l'omicida avrebbe dovuto pagare nell'immediato alla parte offesa una somma di risarcimento onde evitare rappresaglia come mezzo per la regolamentazione dei conflitti e questa cifra doveva in seguito essere pagata in un anno anche dalla famiglia del colpevole<sup>41</sup>.

Questa pratica, che è molto lontana dal criterio occidentale di *giustizia* è rimasta diffusa in molti paesi del Medio Oriente<sup>42</sup>. Lo scopo era proprio quello di cercare di dare rifugio per prevenire atti di vendetta che avrebbero sicuramente coinvolto anche parti terze non responsabili.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> *In the earliest times every shrine, including places dedicated to the gods, royal altars, pictures and statues of the ruler, or sites used for the taking of oaths, was a protected region sought out by all the persecuted, by mistreated slaves, oppressed debtors and political offenders*".

<sup>39</sup> Lenzerini, F. *op.cit.*

<sup>40</sup> Significa letteralmente: "l'atto di concedere asilo".

<sup>41</sup> Obermeyer, G. J. (1969), *Structure and Authority in a Bedouin Tribe: The 'Aishabit of the Western Desert of Egypt*, University Microfilms, Michigan.

<sup>42</sup> In Afghanistan, ad esempio, il codice del *Pashtunwali* (codice consuetudinario non scritto), accetta il concetto di creare un santuario per le persone in fuga da vendetta privata, con lo scopo di prevenire le faide. Il principio si chiama *Nanawatai* (santuario) e permette a ogni persona di richiedere asilo in ogni tenda e la persona interessata non si può rifiutare. Misdaq, N. (2006), *Afghanistan: Political Frailty and External Interference*, Routledge, Londra e New York

<sup>43</sup> Tra gli arabi del deserto, qualsiasi tenda può rappresentare un santuario per un breve periodo e questo concetto non è da confondere con quello di ospitalità.

### 1.3 Avvento del Cristianesimo.

Il concetto di santuario iniziò a subire un mutamento con l'avvento del cristianesimo.

Come si è potuto notare nei secoli precedenti alla nascita di Cristo il concetto di Santuario non solo era radicato in molte società ma toccava culture, che si influenzarono reciprocamente, adattando l'idea del diritto d' asilo alla propria cultura.

Nel IV secolo, l'impero romano affrontò un mutamento in cui la religione di stato divenne progressivamente il cristianesimo, che cambiò l'impero dall'interno.

Il Santuario tuttavia, come spiegato nel paragrafo precedente non era un fenomeno estraneo alla mentalità romana e non rappresentò nemmeno una novità per la cultura cristiana essendo il concetto di "città rifugio" presente nel Antico Testamento.

#### 1.3.1 Legge Ebraica.

Uno dei riferimenti più espliciti che abbiamo riguardo a luoghi che avevano lo scopo di fornire rifugio ai criminali è sicuramente l'Antico Testamento dove sono menzionate sei "città di rifugio"<sup>44</sup> che offrivano protezione alle persone che avevano accidentalmente ucciso un'altra persona. Questa specifica è importante perché comincia gradualmente a limitare le funzioni che, come andremo a vedere, i santuari avranno in futuro.

La specifica riguardo il Santuario si trova nel Libro di Giosué.<sup>45</sup>

*Poi l'Eterno parlò a Mosè, dicendo:*

*10 'Parla ai figliuoli d'Israele e di' loro: Quando avrete passato il Giordano e sarete entrati nel paese di Canaan,*

*11 designerete delle città che siano per voi **delle città di rifugio**<sup>46</sup>, dove possa ricoverarsi l'omicida che avrà ucciso qualcuno **involontariamente**.*

*12 Queste città vi serviranno di rifugio contro il vindice del sangue, affinché l'omicida non sia messo a morte prima d'esser comparso in giudizio dinanzi alla radunanza.*

---

<sup>44</sup> Sul lato occidentale del fiume Giordano c'erano Kedesh, Sichem ed Hebron; ad est, c'era Bezer, Ramoth e Golan

<sup>45</sup> Numeri 34:1-34. *La Bibbia- Antico Testamento*

<sup>46</sup> Nella Bibbia vi è effettivamente il primo utilizzo del termine "città" come luogo di rifugio. In precedenza i casi osservati riguardavano prevalentemente edifici, o luoghi aperti con un'estensione molto ridotta. Nella Bibbia per la prima volta un luogo abitato diventa un posto dove rifugiarsi, tuttavia non possiamo ritenere le città rifugio ebraiche delle antenate delle moderne città santuario. Come andremo a osservare nel secondo capitolo, le città santuario accolgono al loro interno non solo categorie diverse ma soprattutto non possono essere intese come un mezzo per sfuggire alla giustizia dovuta a un'azione compiuta ai danni di un altro essere umano.

13 Delle città che darete, sei saranno dunque per voi città di rifugio.  
 14 Darete tre città di qua dal Giordano, e darete tre altre città nel paese di Canaan; e saranno città di rifugio.  
 15 Queste sei città serviranno di rifugio ai figliuoli d'Israele, allo straniero e a colui che soggiognerà fra voi, affinché vi **scampi chiunque abbia ucciso qualcuno involontariamente**.<sup>47</sup>  
 16 -21(...)  
 22 Ma se gli dà una spinta per caso e non per inimicizia, o gli getta contro qualcosa senza premeditazione,  
 23 o se, senza volerlo, gli fa cadere addosso una pietra che possa causare la morte, e quello ne muore, senza che l'altro gli fosse nemico o gli volesse fare del male,  
 24 allora ecco le norme secondo le quali la radunanza giudicherà fra colui che ha colpito e il vindice del sangue.  
 25 La radunanza libererà l'omicida dalle mani del vindice del sangue e lo farà tornare alla città di rifugio dove s'era ricoverato. Qui vi dimorerà, fino alla morte del sommo sacerdote che fu unto con l'olio santo.  
 26 Ma se l'omicida esce dai confini della città di rifugio dove s'era ricoverato,  
 27 e se il vindice del sangue trova l'omicida fuori de' confini della sua città di rifugio e l'uccide, il vindice del sangue non sarà responsabile del sangue versato.  
 28 Poiché l'omicida deve stare nella sua città di rifugio fino alla morte del sommo sacerdote; ma, dopo la morte del sommo sacerdote, l'omicida potrà tornare nella terra di sua proprietà.  
 29-30 (...)  
 31 Non accetterete prezzo di riscatto per la vita d'un omicida colpevole e degno di morte, perché dovrà esser punito di morte.  
 32 Non accetterete prezzo di riscatto che permetta a un omicida di ricoverarsi nella sua città di rifugio e di tornare ad abitare nel paese prima della morte del sacerdote.

La legge ebraica per tanto era molto chiara su chi potesse essere accolto e sulle condizioni da rispettare. Lo scopo della nascita di queste città era quello di impedire rappresaglie di massa causate da un omicidio non intenzionale e permetteva all' accusato di trovare rifugio in un luogo dove avrebbe avuto un processo che ne avrebbe determinato la colpevolezza o meno. Tuttavia, avendo versato sangue, la colpa doveva comunque essere espiata. Per il diritto ebraico la possibilità di trovare un luogo di rifugio inviolabile, *miklat* si scontrava con il compimento della loro giustizia, in applicazione della *lex talionis*, anche essa presente nell' Antico Testamento.<sup>48</sup>

Per questo motivo venne fatta una distinzione così netta tra l'omicidio volontario e

---

<sup>47</sup> In realtà questo avvenne solo in un secondo momento. In principio infatti non era possibile per gli stranieri recarsi in luoghi sicuri e richiedere protezione.

<sup>48</sup> Sarebbe la cosiddetta *legge del taglione* che recita:  
*Se uno farà una lesione al suo prossimo, si farà a lui come egli ha fatto all'altro: frattura per frattura, occhio per occhio, dente per dente; gli si farà la stessa lesione che egli ha fatto all'altro.»* (Levitico 24, 19-20)

involontario in quanto l'errore non premeditato poteva essere concepito nella loro legge. Pertanto le città erano la raffigurazione di un luogo sicuro in cui espiare la propria colpa da cui però non si poteva scappare. Solo con la morte del supremo sacerdote sarebbe stato possibile per il prigioniero ritornare alla sua proprietà e da quel momento in poi la sua pena sarebbe stata commutata e non sarebbe più stato possibile per la famiglia della vittima ottenere vendetta senza poi essere accusati di omicidio premeditato, la cui pena era la morte.

Questa pratica di concedere rifugio venne poi spostata ad altri luoghi, che erano comunemente luoghi di culto.<sup>49</sup> In seguito con la elaborazione del *Talmud*, una codificazione giuridica redatta dall'insegnamento dell'Antico Testamento attorno al V secolo, il diritto di asilo venne esteso, con valenza temporanea<sup>50</sup> anche agli omicidi volontari, ma assunse una connotazione transitoria diventando un luogo di attesa fino allo svolgimento del processo.

### **1.3.2 Epoca Romana Cristiana**

L'*Editto di Tessalonica* emanato da Teodosio I nel 380 d.C. segnò l'inizio del predominio nella penisola italiana e in tutto l'impero romano della religione cristiana, intesa come religione di stato.

Come abbiamo potuto osservare in precedenza, nell'Antico Testamento e nell'Antica Roma il concetto di rifugio sicuro per i criminali non era estraneo alle loro leggi. Per questo, il passaggio dal paganesimo al cristianesimo relativo al concetto di Santuario non fu accolto con riluttanza dalla popolazione romana.

Il processo di tramutazione del santuario, identificato con la figura della Chiesa, cominciò con la stipula degli Accordi di Milano<sup>51</sup>. Quasi a risarcire i Cristiani per gli anni passati in clandestinità, furono erogati dei fondi per la ricostruzione dei loro luoghi di culto e per

---

<sup>49</sup> Lenzerini, F., *op.cit.*

<sup>50</sup> Ovvero l'omicidio volontario doveva essere dimostrato attraverso un processo e quindi fino a quel momento l'accusato godeva di protezione. Solo dopo il processo, se ritenuto colpevole il prigioniero veniva condannato a morte. Se invece era riconosciuto colpevole di omicidio involontario o accidentale poteva restare nel luogo in cui aveva trovato rifugio.

<sup>51</sup> Vedi nota 25

la costruzione di chiese in tutto l'impero, promuovendo una tipologia di edificio sacro che rendesse chiaro al primo sguardo la differenza tra i luoghi di culto pagani e quelli cristiani.<sup>52</sup>

Con la morte di Costantino e la presa di potere da parte di Teodosio<sup>53</sup>, fu emanata una legge del 392 d.C. che limitava l'accesso al santuario (ora riconosciuto nella chiesa) in base al tipo di crimine e al soggetto che ne faceva richiesta: debitori, colpevoli di appropriazione indebita di fondi statali, ebrei, eretici e apostati dovevano essere esclusi.<sup>54</sup>

Intorno al 450 d.C. Teodosio il Giovane<sup>55</sup> estese il santuario dall'interno della chiesa alle mura del cimitero o ai recinti<sup>56</sup>. Ciò rappresentò un enorme cambiamento rispetto alla politica passata. In Grecia un santuario poteva al massimo ospitare venti persone, viste le dimensioni ridotte. Estendendo il territorio sacro, le capacità di accoglienza aumentarono enormemente, creando una spaccatura ancora più netta con il concetto di accoglienza della cultura greca.

Dopo il crollo dell'impero romano d' Occidente<sup>57</sup>, il processo di modernizzazione del santuario continuò a progredire, come già stava succedendo con Teodosio il giovane, nell'impero romano d' oriente.

Circa cinquanta anni dopo, il *Codex Iustinianus*<sup>58</sup>, sancì l' esclusione dai santuari dei: debitori pubblici, funzionari delle tasse, assassini, stupratori e adulteri. Ma queste persone spesso trovarono rifugio nei locali delle chiese nei successivi 1100 anni.

---

<sup>52</sup> Piccolo, A., & Fort, L. (2014), *Senecio: Saggi, Enigmi, Apophoreta*, in [http://www.senecio.it/sag/caenaro\\_editti2.pdf](http://www.senecio.it/sag/caenaro_editti2.pdf)

<sup>53</sup> Nato nel 347 d.C. e morto nel 395 d.C.

<sup>54</sup> Rabben, L. (2011), *Give Refuge to the Stranger: The Past, Present, and Future of Sanctuary*, Left Coast Press, Los Angeles

<sup>55</sup> Teodosio II, imperatore dell'impero romano d' oriente dal 408 al 450 d.C.

<sup>56</sup> Gibbon, E. (1776), *Storia della decadenza e rovina dell'Impero Romano*, Volume IV, C. Storm e L' Armimens, Lugano, pp 62-64

<sup>57</sup> Data fissata approssimativamente attorno al 476 d.C.

<sup>58</sup> Raccolta ufficiale pubblicata nel 529 d.C., redatta su ordine dell'Imperatore Giustiniano, nell'impero romano d' Oriente. Il *Codex Iustinianus fa parte del corpus iuris civilis*.

### 1.3.3 Concili della Chiesa Cattolica.

Con l'affermarsi del potere cristiano e la sua istituzionalizzazione, furono creati dei concili il cui obiettivo era quello di stabilire delle regole universali per l'accoglienza all'interno dei santuari.

Tra i sostenitori di questo diritto si ritrovano alcuni dei padri della chiesa del Quattrocento come Agostino, Giovanni Crisostomo e Ambrogio che proteggevano personalmente i fuggiaschi e predicavano sull'inviolabilità delle chiese.

Bisogna però tenere in considerazione un dato importante. I sistemi di comunicazione a quei tempi erano sia lenti che imprecisi e non era assurdo che un'informazione non arrivasse mai a destinazione. Per questo è interessante notare come nei secoli, anche a ridosso di pochi anni, molti concili ci tennero a riaffermare il concetto del Santuario in più di un'occasione, trattando sia il diritto per i rifugiati, sia la colpa per chi commetteva sacrilegio.

- Il Concilio di Sardica del 344 d.C. fu il primo a riconoscere ufficialmente il diritto al santuario come un privilegio per gli schiavi che si recavano all'interno di una chiesa.<sup>59</sup>
- Il Concilio di Orange (*Concilium Arausicanum*<sup>60</sup>) tenutosi l'8 dicembre nel 411 d.C. dichiarò che nel momento in cui uno schiavo, per fuggire all'ira del proprio padrone, si recava all'interno di una chiesa e otteneva la benevolenza del vescovo era intoccabile finché restava all'interno delle mura della chiesa.<sup>61</sup> Se qualcuno avesse osato profanare la chiesa con l'intento di portare fuori da essa uno dei suoi rifugiati sarebbe stato punito con la scomunica.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Rabben, L. (2016), *Sanctuary And Asylum A Social and Political History*, University of Washington Press, Washington

<sup>60</sup> Il concilio fu presieduto da sette vescovi provenienti da tre province, tra cui Eucherio di Lione, Ingenio di Embrun, Claudius (vescovado sconosciuto) e Massimo di Riez.

<sup>61</sup> Mazinghi *op.cit.*

<sup>62</sup> Nel 511, il Sinodo di Orleans estese la possibilità di trovare rifugio anche nella residenza del vescovo e a trentacinque passi oltre le mura dell'edificio. Cox, C. (1911), *The Sanctuaries and sanctuary seekers of Mediaeval England*, Cornell University Library, Ithaca.

- Il Consiglio di Lerida. (*Concilium Ilerdense*) fu convocato nel 524 da Teodorico, re degli Ostrogoti<sup>63</sup>. Fu stabilito che sarebbero stati privati del loro rango tutti i “padroni” che avevano tentato di riappropriarsi dei loro schiavi una volta che questi erano entrati in una chiesa per chiedere protezione.
- Il Concilio di Macon (*Concilium Matisconense*.) Tenutosi nel 584, per ordine del re Gontram e presieduto da Prisco di Lione<sup>64</sup>, proibì di rimuovere con la forza coloro che erano fuggiti nelle chiese.
- Il Consiglio di Reims, tenutosi tra il 624 e il 625, dall'arcivescovo Sonnatius difendeva l'inviolabilità delle persone che richiedono protezione all' interno di una chiesa.
- Il Concilio di Toledo tenutosi il 9 gennaio 681 e presieduto da Giuliano di Toledo,<sup>65</sup> confermava , con il consenso del re, il privilegio dell'asilo a coloro che si rifugiano in una chiesa, o in qualsiasi luogo entro trenta passi da essa.
- Il Concilio Lateranense. Tenutosi il 25 marzo nel 1123, sotto Calaterano, lixtus,<sup>66</sup> proibisce anche solo di toccare coloro che avevano cercato un asilo all'interno di una chiesa. La pena era la scomunica.
- Il Concilio di Lambeth (*Concilium Lambethense*). Tenutosi a maggio del 1261 e presieduto dall' arcivescovo Bonifacio, afferma che coloro che trascinano fuori dal loro santuario dei rifugiati, o li uccidono al suo interno, saranno perseguitati per aver commesso sacrilegio.
- Il Concilio di Londra. Tenutasi il 23 aprile 1268, da Othobon<sup>67</sup> nella chiesa cattedrale di S. Paolo, a Londra,<sup>68</sup> riguarda l'inviolabilità del santuario e afferma che se qualcuno

---

<sup>63</sup> Erano presenti otto vescovi.

<sup>64</sup> Erano presenti gli arcivescovi di Lione, Vienne, Sens, Bourges, Besançon e Tarantaise, insieme a quindici altri vescovi francesi

<sup>65</sup> Parteciparono trentaquattro vescovi, tra cui membri delle chiese di Siviglia, Braga e Mérida.

<sup>66</sup> Era composto da più di trecento vescovi e seicento abati; erano presenti anche alcuni ambasciatori.

<sup>67</sup> Othobon era stato precedentemente arcidiacono di Canterbury.

<sup>68</sup> Era presente Walter di York, insieme a tutti i vescovi della Chiesa inglese, gallese, scozzese e irlandese.

fa violenza, direttamente o indirettamente, trascinando via qualcuno che era fuggito in una chiesa o gli proibisce il cibo necessario, sarà scomunicato. Dichiara la stessa pena ai bruciatori e ai demolitori di chiese, ai saccheggiatori della proprietà ecclesiastica.<sup>69</sup>

- Il Concilio di Pisa, voluto da papa Innocenzo II nel 1134<sup>70</sup>, proibisce, pena la scomunica, di violare il santuario.
- Il Concilio di Senlis, tenutosi nel 1326, da William de Brie, arcivescovo di Reims ordina la scomunica per coloro che violano l'asilo offerto dalle chiese.<sup>71</sup>

Il processo di istituzionalizzazione non si fermò con i concili.

Negli anni di dominio della chiesa cattolica, furono approvate bolle papali, redatti libri in cui veniva sancita la sacralità della chiesa e dei suoi abitanti.

Osservandoli in ordine cronologico si nota come questi concili, così come le persone che li presiedettero, siano mutati con il tempo.

In un primo periodo, era implicito che le persone che potevano accedere alle chiese e chiedere protezione erano gli schiavi che fuggivano dai loro padroni. Questa selezione era molto in linea con il santuario dell'epoca romana pagana.

Successivamente il concetto si estese gradualmente e, fatte rare eccezioni che riguardavano specifici momenti storici,<sup>72</sup> venne abolita l'idea di categorizzare le persone che richiedevano accesso alla Chiesa.

L'eccezione più netta riguardava chiunque avesse commesso crimine all'interno della chiesa. Commettere peccato all'interno della chiesa era infatti per il clero un peccato quasi imperdonabile ed era punito con l'immediata espulsione.

---

<sup>69</sup> È interessante notare come la stessa punizione viene data a tutti coloro che in qualsiasi modo danneggiano o si apprestano a danneggiare un edificio sacro.

<sup>70</sup> Presiedette una grande assemblea dei vescovi di Francia, Germania e Italia

<sup>71</sup> È possibile ottenere una visualizzazione completa di tutti i canoni pubblicati in questi Concili nel libro di Landon del 1846 *A Manual of Council of the Holy Catholic Church, Comprising the Substance of the Most Remarkable and Important Canons, Alphabetically Arranged.*

<sup>72</sup> Vedi capitolo 1.3.6

### 1.3.4 Il potere temporale nella creazione dei Santuari.

I sovrani cristiani successivi alla caduta dell'impero romano non furono mai entusiasti all'idea di spartire il proprio potere con quello della chiesa cristiana, ma erano giudiziosi a sufficienza da capirne l'influenza e l'importanza. Una guerra con Roma in un periodo in cui il cristianesimo si stava così velocemente espandendo, sarebbe stato un errore.

Per questo decisero di non opporsi all'avanzare del cristianesimo ma di usarlo come strumento per i propri scopi.

Nel 597 d.C. il primo re cristiano di Inghilterra, Ethelbert, re del Kent, emanò un codice di leggi anglosassone che includeva il riconoscimento del diritto della Chiesa di concedere il diritto a recarsi in un santuario e prevedeva una sanzione per una violazione alla pace della Chiesa.<sup>73</sup>

Questo processo proseguì poi con le leggi di Ine, Re del Wessex, che nel 680 d.C. sancì nel suo codice di legge la possibilità di ritirarsi a vita in un santuario come alternativa alla punizione o alla morte. Nel capitolo quinto del suo codice viene dichiarato esplicitamente:

*“ If anyone be guilty of death, and he flee to a church, let him have his life, and make hot (satisfaction or fine) as the law may direct him. If anyone put his hide in peril (...), and flee to a church, be the scourging forgiven him.”<sup>74</sup>*

Nel 887 d.C. Alfredo il Grande, fornì la sua protezione a tutte le chiese e ad alcuni monasteri, che potevano dare rifugio temporaneo ai fuggitivi per un periodo che si aggirava tra i sette e i trenta giorni. In questo intervallo di tempo in cui il clero avrebbe fatto da mediatore, chiunque avesse provato a violare la sacralità della chiesa avrebbe dovuto pagare una penale alla famiglia del ricercato.

In seguito, dopo la conquista dell'Inghilterra da parte del re normanno Guglielmo il Conquistatore, nel 1066 furono adottate la maggior parte delle leggi e dei costumi sassoni esistenti come parte di una politica di conciliazione verso la popolazione locale.

---

<sup>73</sup> Davidson, M. J. (n.d.), *Sanctuary: A modern legal anachronism*, in [http://www.asistahelp.org/documents/resources/Law\\_Review\\_sanctuary\\_51ba5102c91dc.pdf](http://www.asistahelp.org/documents/resources/Law_Review_sanctuary_51ba5102c91dc.pdf)

<sup>74</sup> Cox, C., op.cit.

Nel codice delle leggi anglo-normanne<sup>75</sup>, è presente una legge che segna la continuazione della legislazione relativa al santuario e prevede che chiunque sia accusato di ogni tipo di crimine che trova ospitalità all' interno di una chiesa deve essere tenuto al sicuro. Anche in questo caso, violarne la sacralità, comportava una pena.

In seguito, nel codice di leggi del *Textus Roffensis*<sup>76</sup>, non ci sono menzioni al santuario e al diritto d' asilo, ma poiché nel capitolo sette vengono riconfermate le vecchie leggi del codice, possiamo dedurre implicitamente che anche le pratiche relative ai santuari abbiano continuato a persistere.<sup>77</sup>

L' imperatore Carlo Magno, che riunì la maggior parte dell'Europa occidentale tra l'800 e l'814 d.C. accettò l'idea di avere un regno in cui era concesso il diritto al santuario ed era perfettamente consapevole dell'importanza della chiesa.

Nel 785 dichiarò:

*" If anyone seeks refuge in a church, no one should attempt to expel him by force, but he should be permitted to have his peace until he presents himself to judgment; and his life should be spared in honor of God and Holy Church "*<sup>78</sup>

Ciò nonostante, Carlo Magno si riservò il potere di ricollocare i fuggiaschi in altre chiese sul suo territorio, temendo che la consapevolezza della presenza di un criminale conosciuto all' interno della comunità dentro una chiesa, rovinasse la stabilità della città. L' idea trovò l'approvazione del clero che vedeva comunque garantita la salvaguardia del fuggiasco e la sua possibilità di redenzione.

Per il clero, commettere un crimine era la conseguenza della caduta dell'uomo dalla grazia e quindi se una persona ricercava il perdono la faccenda poteva unicamente riguardare la chiesa. Coloro che desideravano ottenere perdono dovevano firmare un giuramento al momento dell'ingresso, con il quale promettevano che non avrebbero commesso altri atti violenti all' interno delle sue mura. Da quel momento entravano sotto la protezione della

---

<sup>75</sup> Questo codice era attribuito a Guglielmo il Conquistatore ed è conosciuto come *Leis Willieme*, ma molto probabilmente appartengono al XII secolo.

<sup>76</sup> Manoscritto medievale scritto tra il 1122 e il 1124.

<sup>77</sup> Cox, C., op.cit.

<sup>78</sup> Rabben, L. (2011), *Give Refuge to the Stranger: The Past, Present, and Future of Sanctuary*, Left Coast Press, Los Angeles.

chiesa ma la loro condotta doveva essere impeccabile. Il loro periodo all' interno delle mura poteva in successione cambiare. Il vescovo poteva infatti negoziare con il mondo esterno e chiedere la grazia per la persona che ci si era rifugiata. Se questo non avveniva, finché il rifugiato non mancava al proprio giuramento poteva restare all' interno delle mura della chiesa.<sup>79</sup>

Ma se questo privilegio era ben accolto da parte del clero, la situazione era diversa per i sovrani del passato che assistevano impotenti all' avanzare della chiesa. Il motivo per cui si decise di non dibattere troppo sulla questione era relativo al controllo che la chiesa esercitava sulla popolazione, rappresentando spesso l'unico punto in comune tra popolazioni eterogenee tra di loro. La chiesa rappresentava le orecchie dello stato ed era uno dei pochi strumenti che permettessero al sovrano di restare in contatto con la vita di tutti i giorni. Contrastare la chiesa, significava perdere questo controllo e in un'epoca di continui tumulti, sarebbe stata una mossa suicida.

### 1.3.5 Spartizione del potere

Sebbene si cercasse di mantenere una pace, almeno apparente, tra il mondo laico e quello ecclesiastico, molto spesso l'equilibrio si veniva inevitabilmente a spezzare creando forti pressioni.

Uno dei casi più famosi fu quello relativo all' assassinio di Thomas Becket, l'arcivescovo di Canterbury, avvenuto nel dodicesimo secolo all'interno della cattedrale, per mano dei vassalli del re Enrico II. Un cronista raccontò che Becket avesse protestato di fronte alle ripetute negazioni del re di riconoscere la sacralità della chiesa e avesse spesso espresso apertamente le sue idee contro il sovrano. Le voci arrivarono al sovrano, che offeso dalle ingiurie del cardinale, ordinò il suo assassinio<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Ibidem

<sup>80</sup> Secondo gli storici il fatto avvenne il martedì 29 dicembre 1170, davanti all'altare di San Benedetto, nella cattedrale di Canterbury. L'arcivescovo fu assassinato da quattro cavalieri del re. Prima di morire dichiarò: *"Per il nome di Gesù, e in difesa della Sua Chiesa, sono pronto a morire"* Cox, C., op.cit

L'omicidio di Beckett, ebbe enormi ripercussioni, incluso lo sviluppo di un culto in suo onore.<sup>81</sup> Enrico II aveva fatto progressi nel consolidare il sistema giudiziario e il potere dello Stato sui signori feudali, ma il suo coinvolgimento nell'assassinio di Becket all'interno di un luogo sacro gli impedì di esercitare un controllo effettivo sulla chiesa, rafforzando il controllo del santuario da parte di quest'ultima.

Col passare del tempo, *"le chiese e il clero avrebbero affermato che il privilegio del santuario era radicato nella santità del luogo, irrevocabile dal monarca."*<sup>82</sup>

Anche in questo caso, i sovrani avrebbero potuto opporsi a questa presa di posizione da parte del clero, ma capirono che il privilegio di concedere asilo all'interno delle chiese avrebbe potuto essere usato come uno strumento a loro vantaggio, piuttosto che essere visto come una minaccia al potere temporale.

- In primo luogo, essendo il santuario un luogo spesso di transizione prima del processo, veniva implicitamente permesso al rifugiato di restare in un luogo sicuro per scappare alle vendette personali, fornendo contemporaneamente il tempo alla corona di preparare un processo.
- I monarchi inglesi inoltre usavano il santuario per proteggere un gruppo particolarmente stigmatizzato, gli ebrei, da cui spesso dipendevano per i fondi destinati alle guerre civili e straniere.<sup>83</sup>
- Infine, la violazione di un santuario, portava non solo a una punizione divina ma anche a una terrena, che si esprimeva attraverso delle multe che riempivano le casse dello stato.

Nell'undicesimo secolo il santuario rimase saldamente stabile in Inghilterra e rimase relativamente invariato per i successivi tre secoli. Tuttavia, il re iniziò a cercare più controllo sul santuario mentre il sistema giuridico secolare maturava.

---

<sup>81</sup> Chaucer ritrae i pellegrini nei Racconti di Canterbury mentre si dirigono verso la cattedrale per adorare il santuario di Becket.

<sup>82</sup> Bau, I., op.cit.

<sup>83</sup> Winder, R. (2004), *Bloody Foreigners: The Story of Immigration to Britain*, Brown Book Group, Londra.

Questo avvenne nello specifico con il re Enrico VII, primo re della casata Tudor, nel 1487, quando ottenne il permesso da Innocenzo VIII di impedire qualsiasi forma di rifugio nelle chiese per i colpevoli di alto tradimento.<sup>84</sup>

Suo figlio, Enrico VIII, autore di una delle spaccature più nette tra potere laico e Chiesa Cattolica, chiuse tutti i monasteri e pose fine ai privilegi delle principali abbazie del paese. La Riforma distrusse efficacemente non solo il primato della Chiesa Cattolica sul territorio inglese, ma anche il santuario come un rifugio e alternativa alla legge secolare. Sua figlia, Maria Tudor, una cattolica, concesse nuovamente i privilegi passati all'abbazia di Westminster, ma non tentò mai di reintegrarlo per altri edifici e così fece la sua erede Elisabetta II, che accettò malvolentieri di lasciare ad alcune chiese la possibilità di accogliere dei rifugiati.

In una poesia di Michael Drayton<sup>85</sup> viene espresso chiaramente il malcontento della popolazione per questa pratica:

*Some few themselves in sanctuaries hide  
In mercy of that privileged place,  
Yet are their bodies so unsanctified,  
As scarce their souls can ever hope for grace,  
Whereas they still in want and fear abide,  
A poor dead life this draweth out a space,  
Hate stands without and horror sits within,  
Prolonging shame, but pardoning not their sin!*<sup>86</sup>

La fine della possibilità di trovare rifugio in una chiesa in Inghilterra terminò con un atto del parlamento nel 1624 con il re Giacomo I<sup>87</sup>, mentre in Scozia ebbe fine nel 1880, ma aveva già assunto un aspetto laico: le persone che richiedevano asilo infatti non si recavano in una chiesa, ma nel palazzo di Holyroodhouse e la loro accoglienza era a discrezione dei suoi abitanti.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Il motivo era legato alla guerra delle due rose. Dopo la vittoria del casato Tudor i malcontenti non si placarono. Molti nobili vedevano il nuovo re come un usurpatore. Per questo Enrico VII per mantenere la pace all'interno del suo paese utilizzò una politica severa contro chiunque minacciasse la pace del paese. Comprendendone le ragioni Innocenzo VIII emanò una bolla papale con quale concedeva non solo questo diritto al re, ma sancì la legittimità della casata dei Tudor. Il suo erede Enrico VIII pur

<sup>85</sup> Poeta inglese nato nel 1563 e morto nel 1631

<sup>86</sup> Drayton, M. (1753), *The Works of Michael Drayton*, Esq.

<sup>87</sup> Rabben, L. (2016), *Sanctuary And Asylum A Social and Political History*,. University of Washington Press, Washington.

<sup>88</sup> Shoemaker, K. (2011), *Sanctuary and Crime in the Middle Ages, 400-1500*, Fordham University Press, New York.

Per quanto riguardava il resto dell'Europa cattolica, il diritto al santuario rimase nelle mani della Chiesa, ma le controversie tra il clero e la nobiltà rimasero sempre un vaso di Pandora, che nessuna delle due parti aveva intenzione di scoperciare. Nella Francia del XV secolo, entrare dentro le porte di una chiesa, quando qualcuno aveva invocato il diritto d' asilo, significava rischiare la scomunica ed era raro, ma non impossibile, che il mondo laico si intromettesse:

*«Il arrivait<sup>89</sup> quelquefois qu'un arrêt solennel du parlement violait le refuge et restituait le condamné au bourreau ; mais la chose était rare. Les parlements s'effarouchaient des évêques, et, quand ces deux robes-là en venaient à se froisser, la simarre n'avait pas beau jeu avec la soutane».*<sup>90</sup>

### **1.3.6 Il declino del diritto d'asilo all' interno dei Santuari.**

Con l'affermarsi del diritto laico e il disgregarsi del potere della chiesa non vi è da stupirsi quindi che alla fine il santuario abbia perso il suo valore.

Il processo in Europa iniziò a subire un mutamento graduale con il riaffermarsi dello stato di diritto, la restaurazione della giustizia centralizzata ed il declino del feudalesimo. Il processo iniziò a partire dal XVI secolo e sebbene il diritto canonico e la possibilità di considerare la chiesa un luogo sicuro sia riuscito a proseguire fino al XX secolo, a partire dal 1500 fu esclusivamente relegato a quei contesti in cui la chiesa continuava ad esercitare un'influenza significativa.<sup>91</sup>

Il più fervido antagonista nel modo letterario a opporsi al diritto d' asilo all' interno di una chiesa, fu Cesare Beccaria che nel suo celebre libro *“Dei Delitti e delle Pene”* dedicò un intero capitolo a spiegare quanto il concedere questo potere alla chiesa cattolica si scontrasse con l'avanzare del diritto laico:

---

<sup>89</sup> Hugo, V. (1831), *Notre Dame De Paris*, Narcissus.me, Parigi.

<sup>90</sup> *“Talvolta accadeva che un decreto solenne del parlamento violasse il rifugio e restituisse il condannato al boia; ma la cosa era rara. I parlamenti temevano i vescovi, e quando quelle due tonache arrivavano a strofinarsi l'una con l'altra, la zimarra non aveva buon gioco con la sottana”*

<sup>91</sup> Lenzerini, F., op.cit.

*“Mi restano ancora due questioni da esaminare: l'una, se gli Asili siano giusti, e se il patto di rendersi fra le Nazioni reciprocamente i rei sia utile, o no. Dentro i confini di un paese non dev'esservi alcun luogo indipendente dalle Leggi. La forza di esse seguir deve ogni Cittadino, come l'ombra segue il corpo. (...) Gli Asili invitano più ai delitti di quello, che le pene non allontanino. Moltiplicare gli Asili è il formare tante piccole sovranità, perché dove non sono Leggi, che comandano, ivi possono formarsene delle nuove (...).”<sup>92</sup>”*

Il suo libro fu un incisivo messaggio per molti filosofi e studiosi, ma ciò che alla fine rese inefficiente il santuario inteso come luogo di rifugio, fu la criminalizzazione della vendetta privata che rese quasi inutile il senso stesso dell'asilo: proteggere i più deboli dalla persecuzione.<sup>93</sup>

L'apparato giudiziario iniziò gradualmente a istituzionalizzare il diritto d'asilo creando delle regole in cui l'individuo potesse sempre essere tutelato e messo nella posizione di ottenere un giusto processo, senza mai rifuggire dall'apparato giudiziario.

Per attuare questo mutamento ci vollero anni e le minacce della chiesa nei confronti di chi violava un diritto da essa reputato sacro continuavano ad essere estremamente rilevanti. Per giungere a un compromesso che soddisfacesse entrambe le parti, verso l'inizio del milleottocento, il rifugiato, ovunque si trovasse, per ordine del magistrato doveva essere condotto in tribunale e se ritenuto colpevole del crimine poteva richiedere di essere riportato in chiesa, che diventava così la sua prigione, fino alla fine della pena.<sup>94</sup>

Oggi giorno l'asilo religioso cristiano, nel mondo occidentale non esiste più.

L'ultima disposizione fu il canone 1179 del Codice di Diritto Canonico della Chiesa cattolica romana del 1917 che recitava: *“La Chiesa gode del diritto di asilo, in modo che i colpevoli che vi si rifugiano non possono essere estradati, salvo urgente necessità, senza il consenso dell'Ordinario o, quantomeno, del rettore della chiesa.”*<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Beccaria, C. (1764), *Dei delitti e delle pene*. Feltrinelli.

<sup>93</sup> Lenzerini, F., op.cit.

<sup>94</sup> Ibidem

<sup>95</sup> Mathwig, F. (2016.), *Documento d'aiuto alla decisione della Federazione delle Chiese Evangeliche in Svizzera sulla questione dell'asilo ecclesiastico*, Berna, in [http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/stellungnahmen/chiesa\\_e\\_asilo\\_ecclesiastico.pdf](http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/stellungnahmen/chiesa_e_asilo_ecclesiastico.pdf)

Ma con l'affermarsi dello Stato italiano e la riduzione dei poteri ecclesiastici la disposizione venne abrogata nel 1983, sancendone in via definitiva la fine.

#### **1.4 Conclusioni.**

Il santuario per come lo abbiamo analizzato in questo capitolo non esiste ormai più, ma ciò che all'inizio rappresentava il suo cuore non è scomparso: l'idea che esista un luogo sacro in cui i più deboli, coloro che si sentono abbandonati dalla società possono trovare un rifugio. Il santuario e il diritto d'asilo ecclesiastico sono terminati con l'avanzare del diritto laico ma per molte persone, i diritti di molte categorie sociali non sono ancora garantiti nella corretta maniera, e questo ha portato allo sviluppo di un movimento ribattezzato dei *Santuari*.

Nei prossimi capitoli verrà mostrato come le società non solo non abbiano smesso di aiutare la popolazione in difficoltà ma di come questo fenomeno si sia sviluppato in modo naturale da un desiderio di poter aiutare i propri concittadini, ma anche gli immigrati.

Nella tabella successiva è riportata sinteticamente l'evoluzione del fenomeno, evidenziandone le peculiarità per ogni periodo storico trattato, evidenziandone i vantaggi, ma anche i limiti di *ratione personarum e temporis*.

Paese	Dove era possibile trovare rifugio?	Chi poteva usufruirne?	Chi non poteva?	Per quanto tempo?	Cosa succedeva in caso di violazione?	Esiste ancora?
<b>Antica Grecia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zona delimitata da un recinto sacro.</li> <li>➤ Santuari.</li> <li>➤ Santuari dedicati al patrono della città.</li> </ul>	<p>In un primo momento i figli maltrattati</p> <p>Chiunque</p>	<p>Ad Atene a partire dal V secolo, non fu ammesso ai recidivi l'ingresso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Illimitato.</li> <li>- Dal V secolo il periodo divenne limitato</li> </ul>	<p>Punizione divina, salvo che l'ingresso non fosse permesso dal sacerdote.</p>	No
<b>Epoca Romana pagana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Santuari di Roma</li> </ul>	Schiavi	Chi possedeva diritti legali	illimitato	Punizione divina	No
<b>Egitto epoca tolemaica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Santuari a cui era stato concesso questo privilegio dal sovrano.</li> <li>➤ Altari reali, i quadri e le statue del sovrano.</li> </ul>	Chiunque	Non specificato	Illimitato	Punizione divina	In Egitto esisteva negli anni sessanta una pratica conosciuta come <i>nazaala</i>
<b>Legge Ebraica -Zona Giordano -Canan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 6 Città rifugio</li> <li>➤ Luoghi di culto.</li> </ul>	Assassini colpevoli di omicidio involontario che doveva essere provato	Gli altri crimini erano soggetti al giudizio alla legge locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fino alla morte del sommo sacerdote.</li> <li>- Fino alla conclusione del processo</li> </ul>	Si doveva pagare una multa alla famiglia	No
			-Codex Iustinianus, sancì			

<p><b>Cristianesimo</b> <b>-Paesi cattolici</b> <b>europei</b></p>	<p>Prevalentemente chiese cattoliche e zone delimitate anche dal recinto, compresi i cimiteri</p>	<p>Assassini Ladri Delinquenti Ecc..</p>	<p>l'esclusione dai santuari dei: debitori pubblici, funzionari delle tasse, assassini, stupratori e adulteri.</p> <p>Nel Inghilterra di Enrico VII chi si era macchiato di alto tradimento - eretici - maghi.</p>	<p>Variava da stato a stato.</p> <p>-In Inghilterra Alfredo il Grande il limite era di 30 giorni.</p> <p>-In Francia del XV era illimitato salvo casi eccezionali decretati dal parlamento</p>	<p>- multe alla famiglia e allo stato - rischio di scomunica.</p>	<p>È stato sostituito dal diritto laico</p>
--	---	--	--	--	---	---

*Figura Evoluzione del fenomeno del santuario dall' Antica Grecia al periodo cristiano*

## Secondo capitolo

### *Le città Santuario negli Stati Uniti*

#### **2. Le Città Santuario**

Le Città Santuario negli Stati Uniti sono un fenomeno estremamente recente. La loro nascita risale agli anni '80 del secolo scorso nella zona della Bay Area e da quel momento tale fenomeno non si è mai arrestato, continuando a mutare fino ad oggi.

Ma cosa sono queste Città Santuario?

Non esiste una definizione formale o comunemente concordata di questo termine, essendo città nate da movimenti sociali provenienti dal basso, e non esiste nemmeno una legge federale che ne specifichi la funzione.

Negli anni, le Città Santuario sono mutate, ma si può affermare con sicurezza che sono giurisdizioni che hanno tentato di ridurre al minimo i rapporti con le organizzazioni federali responsabili dell'immigrazione e che tentano di rendere agli immigrati clandestini, colpevoli solo di essere illegalmente sul territorio, una vita dignitosa senza dover temere il rimpatrio.

Possiamo trovare quindi un punto comune nella loro nascita, ovvero il desiderio di proteggere le classi più fragili di immigrati, sia dalle ingiustizie presenti nei loro Paesi d'origine che dalle stesse leggi statunitensi.

Le Città Santuario sono nate come risposta più attiva per proteggere i rifugiati di El Salvador, ma anche per permettere ai propri soldati di non partecipare a una guerra considerata da molti un'azione coercitiva nei confronti di un Paese estero.

Nei prossimi capitoli analizzeremo la storia e l'evoluzione di queste città il cui inizio è avvenuto in California.

##### **2.1 L' inizio è in California.**

Se stabilire dove ha avuto origine il santuario inteso come luogo di protezione è quasi impossibile, al contrario si può stabilire con precisione dove siano nate le Città Santuario. A differenza della conoscenza comune che attribuisce la nascita di questo fenomeno alle grandi città come Los Angeles o San Francisco, in realtà cominciò tutto nella città di Berkeley. Come osserveremo le città santuario sono un rifugio per i migranti illegali, ma

ciò che scandì l'inizio di questa battaglia per i diritti civili non riguardava gli interessi di popolazioni straniere ma quelli dei propri concittadini, costretti ad imbarcarsi per il Vietnam.

### 2.1.1 La USS Coral Sea.

Il tutto è iniziato a Berkeley quando nel novembre del 1971 la città si dichiarò pronta a proteggere i soldati della portaerei USS Coral Sea che si rifiutavano di tornare in servizio in guerra. Per la prima volta negli Stati Uniti una città usò il termine “santuario” con lo scopo preciso di poter essere considerata un luogo sicuro per i propri commilitoni.<sup>96</sup>

Nel settembre del 1971 la portaerei stava per raggiungere *Naval Air Station Alameda*<sup>97</sup> quando giunse la notizia che la nave sarebbe ripartita per il Vietnam il 12 novembre dello stesso anno.<sup>98</sup> La notizia suscitò scontentezza tra l'equipaggio e un gruppo di marinai si fece portavoce del malcontento che iniziò a diffondersi nei corridoi della nave.

In questo clima di forte tensione nacque il movimento *SOS, (Stop Our Ship)*<sup>99</sup> che stava appena iniziando a prendere forma a bordo della USS Coral Sea come una campagna organizzata da soldati della marina con lo scopo di impedire alle portaerei statunitensi di ritornare in Vietnam. La guerra stava assumendo una sfumatura diversa. Dal luglio 1969 al dicembre 1971, il numero di truppe stanziate in Vietnam diminuì da 543.000 a 156.000<sup>100</sup>, ma il ritorno delle truppe di terra fu accompagnato da un'escalation della guerra aerea<sup>101</sup> e quindi da una maggiore dipendenza dalla flotta, delle portaerei e delle migliaia di soldati che prestavano servizio su di esse<sup>102</sup>. Questi cambiamenti furono

---

<sup>96</sup> Ridgley, J. (2011), *Refuge, Refusal, and Acts of Holy Contagion: The City as a Sanctuary for Soldiers Resisting the Vietnam War*, ACME, New York, pp. 189–214.

<sup>97</sup> *La Naval Air Station Alameda* era una base della Marina degli Stati Uniti situata nella Baia di San Francisco.

<sup>98</sup> Rehaag, S., & Lippert, R. (2012), *Sanctuary practices in international perspectives migration citizenship and social movements*, Glasshouse book, New York

<sup>99</sup> Fu una campagna promossa nel settembre del 1971 dai movimenti contrari alla guerra in Vietnam con la quale si cercò di raccogliere un numero sufficiente di firme per impedire alla portaerei di ritornare nel mare della Cina. Fu il primo caso nella marina di una protesta aperta contro il comando. (Elliot, 2010)

<sup>100</sup> Nel 1972 si arriverà a 25 mila soldati.

<sup>101</sup> I bombardamenti toccarono non solo il Vietnam del Nord, ma anche il Laos e la Cambogia. dove il potere venne preso dal primo ministro Lon Nol grazie a un colpo di stato pilotato dagli Stati Uniti che detronizzò il re Norodom Sihanouk.

<sup>102</sup> Nei due anni precedenti, il piano americano per la "*Vietnamizzazione*" aveva spostato maggiori responsabilità di combattimento e un maggiore rischio sulle forze sudvietnamite.

innescati, in parte, dal desiderio di ridurre i tassi di incidenti negli Stati Uniti che stavano alimentando l'opposizione interna alla guerra.<sup>103</sup>

Il movimento *Stop Our Ship* fece circolare petizioni, pubblicò un giornale clandestino riuscendo a diffondersi anche tra altre navi della marina. Alla fine si organizzarono manifestazioni e azioni di protesta presso la base della Marina degli Stati Uniti situata nella Baia di San Francisco in collaborazione con il movimento civile contro la guerra.



Figura 1 Manifesto del 1971 a sostegno della campagna "SOS"<sup>104</sup>

Quando le prime petizioni furono fatte circolare, tre uomini furono catturati e vennero portati in prigione. Dodici altri marinai furono scoperti e portati davanti al capitano che sequestrò la petizione con oltre 300 firme.<sup>105</sup> Sulla nave fu anche stabilito che far circolare documenti non autorizzati sarebbe stato un atto contrario ai sensi dell'articolo 82 della nave, *disobbedienza volontaria di un ordine diretto*.

Nei resoconti di coloro che erano coinvolti nei movimenti SOS, i soldati che trasgredivano le norme della disciplina militare a bordo della USS Coral Sea per esprimere opposizione alla guerra, vennero picchiati, trasferiti o incarcerati.<sup>106</sup>

La popolazione civile, anche se in numero inferiore rispetto a quello che i marinai si

---

<sup>103</sup> Procacci, G. (2000), *Storia del XX secolo*, Bruno Mondadori, Milano.

<sup>104</sup> Zell, T. (2013), *Red Sun Rising Posters*. Quirky Berkeley, in <http://quirkyberkeley.com/red-sun-rising-posters/>

<sup>105</sup> Jerman, K. (2016, Novembre 25), *Shaping San Francisco's Digital Archive*, in [http://www.foundsf.org/index.php?title=Berkeley%27s\\_Sanctuary\\_Movement](http://www.foundsf.org/index.php?title=Berkeley%27s_Sanctuary_Movement)

<sup>106</sup> Ridgley, J. (2011), *Refuge, Refusal, and Acts of Holy Contagion: The City as a Sanctuary for Soldiers Resisting the Vietnam War*, ACME, New York, pp. 189–214

aspettavano, promosse campagne e manifestazioni in aiuto dei marinai. Un certo numero di proteste e veglie congiunte si tennero appena fuori dalla base navale di Alameda con lo scopo di rallentare il traffico fuori della base: marce di protesta congiunte organizzate dai civili si tennero anche a San Francisco e Berkeley a sostegno della campagna SOS. La campagna prese una scia positiva ma si trovò presto a scontrarsi con le posizioni dei giornali.

I giornali indipendenti aggredirono fortemente il movimento suggerendo che ci fossero divisioni tra i vari gruppi, disorganizzazione e mancanza di un approccio coeso all'organizzazione. La popolazione proveniva da una generazione di eroi vincitori della seconda guerra mondiale. Essere dei soldati e servire la patria è sempre stato un motivo di vanto per le famiglie americane. Per cui questa insubordinazione fu vista da molti come un disonore per l'uniforme.<sup>107</sup>

Il Movimento però fu un inizio per ridefinire anche la posizione del soldato, per fornire uno spazio dove i soldati, che stavano considerando il rifiuto di combattere, potessero chiedere consulenza e sostegno, lontano dall'isolamento della loro nave e dalle pratiche quotidiane della disciplina militare.

In seguito alle proteste, dieci chiese nell' area circostante San Francisco iniziarono a invocare antiche tradizioni bibliche per affermare la loro autorità nel proteggere i soldati che si rifiutavano di combattere in guerra.<sup>108</sup> Nell'ottobre 1971, la cappella universitaria luterana di Berkeley si unì ad altre 17 congregazioni in California e annunciò che avrebbero fornito protezione ai soldati che si rifiutano di combattere in Vietnam. E questo fu solo l'inizio. L'8 novembre 1971, quattro giorni prima che la 'USS Coral Sea partisse per il Vietnam, la città di Berkeley approvò una risoluzione con sei voti positivi uno contrario e un astenuto che offriva il Santuario ai marinai. La risoluzione recitava:

*Whereas, a number of sailors from the USS Coral Sea have asked that sanctuaries be established; and, whereas, the University Lutheran Chapel of Berkeley, with the support of the Bay Area Churches, has announced its availability as a place of sanctuary for “any*

---

<sup>107</sup> A quei tempi c'erano molti casi di protesta contro l'amministrazione e contro la guerra, ma il fatto che fossero proprio dei militari a rifiutarsi di partire era visto da molti come un atto di codardia.

<sup>108</sup> Il primo caso documentato di un soldato che chiese rifugio in una chiesa per scappare alla guerra è da far risalire al maggio 1968; è stata la Arlington Street Church a Boston, che aveva aperto i battenti a un "disertore" dell'esercito che si rifiutava di prestare servizio in Vietnam.

*person who is unwilling to participate in military action”, and has issued a statement indicating the nature of the sanctuary offered (...)<sup>109</sup>*

La politica rappresentava quindi un'espansione del concetto di Santuario permettendone l'ingrandimento in uno spazio giuridicamente distinto. Nella risoluzione, la città di Berkeley invitò tutti i residenti della città a fornire assistenza, chiedendo di donare biancheria e cibo, servizi legali e medici, nonché consulenza, tentando di creare una interazione tra i cittadini e i soldati che rifiutavano di fare ritorno in Vietnam.

L' eredità più importante lasciata dalla risoluzione 44,784-N.S. del 1971 e che rese Berkeley la città natale delle Città Santuario trova riferimento al punto quinto.

*“That no Berkeley City Employee will violate the established sanctuaries by assisting in investigation, public or clandestine, of, or engaging in or assisting arrests for violation of federal laws relating to military service on the premises offering sanctuary, or by refusing established public services)<sup>110</sup>”*

Fu con questa disposizione, con l' esplicito rifiuto di coinvolgere il personale municipale, compresa la polizia locale, nell'applicazione della legge federale, che in seguito Berkeley divenne il modello per le politiche comunali delle Sanctuary City approvate per proteggere i diritti dei rifugiati negli anni '80.<sup>111</sup> Queste politiche non solo delimitarono il coinvolgimento delle autorità locali nell'applicazione della legge sull'immigrazione, ma

---

<sup>109</sup> Ridgley J., *op.cit.*

<sup>110</sup> Per intero la risoluzione dichiarava:

1. That the City of Berkeley supports those men who decide to take sanctuary.
2. That the City of Berkeley supports the sanctuary already established at the University Lutheran Chapel and will support any congregation in Berkeley which engages in sanctuary.
3. That the City of Berkeley is also willing to provide a facility for sanctuary. The nature of that sanctuary will be as defined by the statement of the University Lutheran Chapel and its supporting churches. A committee designated by the University Lutheran Chapel and supporting churches will work with the City to find an appropriate facility and to operate that facility in line with the sanctuary statement.
4. That the City of Berkeley encourages the People of Berkeley to work with the existing sanctuary to provide the bedding, food, medical aid, legal help and friendship that the men may need.
5. That no Berkeley City Employee will violate the established sanctuaries by assisting in investigation, public or clandestine, of, or engaging in or assisting arrests for violation of federal laws relating to military service on the premises offering sanctuary, or by refusing established public services.
6. That the statements set forth in this resolution are intended as support for the actions of the men on the USS Coral Sea and are not intended to influence them into specific actions such as sanctuary.

Ridgley, J. S. (2010), *Cities of Refuge: Citizenship, Legality and Exception in U.S. Sanctuary Cities*, Retrieved from Berkley 1971.

<sup>111</sup> Rabben, L. (2016), *Sanctuary And Asylum*, University of Washington Press, Washington.

limitarono anche la condivisione delle informazioni tra le autorità municipali e quelle federali.

La città di Berkeley era ben nota per le sue politiche “radicali” e la posizione della città non passò sottotono. Il procuratore americano James Browning minacciò di perseguire i membri del consiglio comunale di Berkeley per aver incoraggiato questa azione<sup>112</sup> ma i leader religiosi della zona circostante risposero a queste critiche suggerendo che la città stava esercitando la sua autorità morale e responsabilità laddove le procedure dello Stato federale avevano fallito. Era un obbligo morale per loro aiutare chi non volesse tornare a combattere per una guerra ritenuta da molti un’azione repressiva.

Alla fine, dopo aver ricevuto consigli dalle congregazioni, apparentemente nessuno dei marinai della portaerei disertò.<sup>113</sup> Tuttavia, alla fine della guerra del Vietnam, la zona circostante la Bay Area offrì supporto a più di 200 militari che avevano cercato consulenza e assistenza, con problemi che andavano dalla droga a questioni familiari.

Per questo Berkeley è considerato la città di origine delle politiche delle Città Santuario, poiché è riuscita a scalzare logiche considerate immorali riaccendendosi a tradizioni di rifugio bibliche. Questo non solo ha conferito legittimità agli atti di sfida contro il coinvolgimento degli Stati Uniti in Vietnam, ma ha anche segnato una secolarizzazione del Santuario. A più lungo termine, la risoluzione di Berkeley del 1971 fu significativa non solo perché sostenne il rifiuto alla guerra, ma perché 13 anni dopo, la politica della città divenne un modello per le politiche delle Città Santuario che furono introdotte negli Stati Uniti per proteggere i diritti di un altro gruppo di bisognosi: i rifugiati dall'America centrale, lasciati indietro dalle politiche interne.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Moore, W. (1971), *No 'Sanctuary' for Berkeley Council*, San Francisco Chronicle, p.11.

<sup>113</sup> Per quanto fosse importante la presa di posizione di Berkeley disertare significava andare contro il volere del proprio Paese e sarebbe stato un grande disonore per le famiglie. Il desiderio dei marinai era che le forze militari prendessero atto della protesta e decidessero di non rimandare la portaerei in Vietnam. Quando questo non avvenne accettarono di restare e combattere.

<sup>114</sup> Rehaag, S., & Lippert, R., *op.cit.*

## **2.1.2 Le Città Santuario degli anni '80**

Finita la guerra in Vietnam e passato il clamore di Berkeley la situazione sembrò tornare alla normalità, ma solo fino agli anni '80 quando in El Salvador scoppiò una guerra civile.<sup>115</sup>

### **2.1.2.A Lo scoppio della guerra civile in El Salvador.**

Dal 1932 fino alla fine degli anni '70, El Salvador fu governata da una serie di dittatori militari che entrarono in carica attraverso elezioni monopartitiche o colpi di stato. Verso la fine degli anni '60 questo sistema di governance ha iniziato a essere messo alla prova da un crescente aumento di coalizioni di movimenti sociali e nel 1972 questa sfida si era evoluta fino a includere una coalizione di partiti politici del centro e della sinistra, la UNO (l'Unione di opposizione nazionale). Con il sostegno di molti importanti attori fu proposto come candidato presidenziale, José Napoleón Duarte e, sebbene non si possa provare, è opinione generale che il candidato della coalizione sia in realtà stato il vero vincitore, ma a seguito di un conflitto interno al movimento, non gli fu permesso, almeno per il momento, di entrare in carica.

Nel 1977, in un clima di forte tensione, si riproposero nuove elezioni che portarono alla presidenza del generale Carlos Humberto Romero, candidato del Partito di Conciliazione Nazionale. L'ascesa di Romero fu accompagnata da una ripresa della mobilitazione dei movimenti sociali, dai sindacati alle organizzazioni studentesche, contadine e religiose che portarono a lotte interne molto pesanti. Il fatto più grave che viene considerato dagli storici come il punto focale che diede inizio a una guerra decennale, fu la morte di padre Óscar Romero, arcivescovo cattolico salvadoregno, ucciso da un cecchino a causa della sua lotta contro la dittatura militare. L'evento scatenò l'ira della popolazione e costrinse un gruppo di ufficiali a provocare un ulteriore colpo di stato che destituì il generale Romero e portò alla nomina di José Napoleón Duarte.<sup>116</sup>

Questo atto non servì a placare la situazione e di fronte a queste rivolte, il governo salvadoregno rispose con livelli di brutalità sempre maggiori che alimentavano il

---

<sup>115</sup> Ci fu una guerra civile anche in Guatemala, ma fu il movimento per aiutare la popolazione di El Salvador a far iniziare tutto.

<sup>116</sup> Rehaag, S., & Lippert, R. *op.cit.*

sostegno alle organizzazioni rivoluzionarie armate incipienti ma in rapida crescita che iniziarono a formarsi nei primi anni '70 e sarebbero arrivate nel 1980 a formare il FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), una coalizione che si oppose alla dittatura militare durante la guerra civile salvadoregna, fino al 1992, quando, in seguito alla stipula dei trattati di pace del 16 gennaio, il governo firmò un accordo di pace con la guerriglia di sinistra al castello di Chapultepec, a Città del Messico, mettendo fine a una guerra civile durata 12 anni e nella quale morirono 75mila persone.<sup>117</sup>

Stipulata la pace, tutte le forze armate che operavano agli ordini dell'FMLN furono smobilitate e l'organizzazione divenne un partito politico.

In questo clima di forti violenze, la popolazione di El Salvador cominciò a emigrare in altri Paesi; prima in Honduras e negli Stati circostanti, ma molti tentarono successivamente di raggiungere gli Stati Uniti dove nel frattempo il coinvolgimento del governo negli affari di El Salvador stava diventando pubblico.<sup>118</sup>

Tra il 1980 e il 1990, la popolazione di immigrati salvadoregni negli Stati Uniti aumentò di quasi cinque volte da 94.000 a 465.000<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Ferrone, F. (2017), *La triste festa del Salvador a 25 anni dalla pace*, in <https://www.internazionale.it/notizie/2017/01/31/salvador-pace-anniversari>

<sup>118</sup> Si calcola che tra il 1980 e il 1990 gli Stati Uniti abbiano fornito un aiuto al governo salvadoregno per oltre 6 miliardi di dollari. Questo sostegno non comprendeva solo un vasto addestramento contro-insurrezionale e la fornitura di grandi quantità di sofisticati armamenti, ma anche un combattimento attivo contro il FMLN da parte del personale militare statunitense. Il presidente Reagan fu accusato da un gruppo bipartisan del congresso di fornire informazioni: “insufficienti e forse anche false” riguardo i fondi spesi, ma molte accuse rimasero prive di prove. Blum, W. (2003), *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, Londra, Zed Books.

<sup>119</sup> [Salvadoran Immigrants in the United States. 2010]. *Migration Policy Institute*, in <https://www.migrationpolicy.org/article/salvadoran-immigrants-united-states>

**Table 5.2** Characteristics of Salvadoran Population and Emigrants (%)

	Total Population					Emigrants					
	Salv. Census, 1971	Salv. Household Surveys				U.S. Census, 1980	April CPS, 1983	Salv. Household Survey, 1985	UCA Surveys		June CPS, 1988
		1975	1978	1980	1985				Salv., 1987	U.S., 1987	
Age:											
0-14	46.4	45.0	44.9	43.7	39.7	11.8		3.2	1.1	.9	9.7
15-54	46.3	46.4	46.1	46.1	49.2	81.5	95.6	94.2	94.2	92.7	84.7
Over 54	7.3	8.6	9.0	10.2	11.1	6.7	4.4	4.7	2.6	6.4	5.6
Urban	39.5	40.3	41.7	41.9	48.4		61.7		61.1		
Rural	60.5	59.7	58.3	58.1	51.6			38.3	38.9		
Pop. 15-54											
Male	48.6	47.0	47.3	47.0	45.5	43.6	44.1	58.7	58.9	51.8	51.4
Female	51.4	53.0	52.7	53.0	54.5	56.4	55.9	41.3	41.1	48.2	48.6
Education level of pop. over 10:											
0-6 years	90.9		83.1	80.7	75.1	32.3	41.2		36.8	35.8	35.7
7-9 years	5.0		8.8	10.4	11.9	20.2	23.5		21.1	25.8	14.3
10-12 years	2.7		5.8	7.0	10.1	27.5	23.5		36.9	29.4	37.5
13+ years	1.3		2.3	2.0	3.0	19.7	11.8		5.1	9.0	12.5
Labor force participation:											
Male		68.4	69.4	70.1	66.6	79.2	86.7			64.7	87.7
Female		25.3	29.2	34.4	34.7	59.8	65.8			60.4	65.5
Occupation:											
Professional			5.1	4.9	6.6	6.3		5.7	1.3	8.9	4.6
Workers/employees			85.7	86.3	81.4	63.2		88.0	57.1	36.3	55.3
Domestic Service			{ 9.1	8.8	10.4	30.5		{ 6.3	27.6	32.2	{ 40.1

Figura 2 Dati relativi all' emigrazione della popolazione di El Salvador<sup>120</sup>

Fu in questo clima che il santuario religioso<sup>121</sup> tornò nuovamente in azione, questa volta per sostenere le persone che fuggivano dalle violenze e dalle persecuzioni e per sfidare le comunità statunitensi fornendo alloggio, assistenza legale, trasporti e altre forme di sostegno ai centro-americani che stavano cercando di evitare l'arresto e la deportazione.<sup>122</sup> Mentre i politici conservatori e le autorità federali per l'immigrazione condannavano l'avanzare dell'immigrazione illegale nello stesso momento nacque il *Sanctuary Movement*.

<sup>120</sup> Funkhouser, E. (1992), *Immigration and the Workforce: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, University of Chicago Press, Chicago, pp 135-176.

<sup>121</sup> Si fa riferimento in questo caso a santuario religioso ma non è da confondere con il diritto di asilo ecclesiastico citato nel primo capitolo.

<sup>122</sup> Gli immigrati provenivano da tutto il centro America, ma fu il caso di El Salvador a far nascere le città santuario perciò il capitolo si concentrerà su questo punto.

### 2.1.2.B Il Sanctuary Movement.

Le organizzazioni benefiche, nate per aiutare le popolazioni del centro America, erano realtà presenti sul territorio statunitense fino dagli anni '70. La prima organizzazione fu la *Comité de Salvadoreños Progresistas* (Comitato dei progressisti salvadoregni), fondata a San Francisco nel 1975 in risposta al massacro degli studenti del consolato dell'Università del Salvador, ma in seguito alle notizie di violazione dei diritti umani che arrivavano dal centro America, continuarono a nascerne altre.

Scopo di queste organizzazioni era informare le popolazioni salvadoregna e latino americana presenti sul territorio statunitense, su quello che stava accadendo nei loro Paesi d'origine e presto furono affiancate anche dai nordamericani progressisti, il cui desiderio era sensibilizzare la popolazione su quello che stava succedendo nei territori circostanti agli Stati Uniti.

Infine, il 24 marzo 1982, cinque chiese a Berkeley, in California e la Chiesa Presbiteriana a Tucson, in Arizona, organizzarono conferenze stampa coordinate che lanciarono il movimento "*Sanctuary Movement*", volto a sensibilizzare la popolazione nordamericana.

Secondo i dati raccolti in seguito dal movimento, dal 1981 al 1984, 32.241 rifugiati salvadoregni avevano fatto domanda per ricevere asilo politico negli Stati Uniti. Cinquecentosessantadue di quelle domande furono approvate, mentre per gli altri 20.833 richiedenti furono respinte, con un tasso di approvazione inferiore al 3%,<sup>123</sup> obbligando gran parte della popolazione alla clandestinità, all'espatrio o alla ricerca di aiuto in Canada<sup>124</sup>.

Il disdegno per il mancato riconoscimento dello status di rifugiato, proveniente dalle comunità locali, all'inizio fu sottovalutato dalle autorità federali, ma questo aumentò man mano che il movimento si espanse, diventando presto un fenomeno nazionale.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup>McMahon, L. (1987), *The Moakley-Deconcini BILL.*, in <https://s3.amazonaws.com/omekanet/11079/archive/files/24a4f44384fc863e8d83a49f094051c5.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAI3ATG3OSQLO5HGKA&Expires=1518486260&Signature=OWEhDc%2BrY8VjkTDIvT%2BV6fh%2F5pg%3D>

<sup>124</sup> Tra il 1986 e il 1987 ci fu un programma speciale per aiutare gli immigrati clandestini provenienti dal centro America ma a seguito del forte afflusso il programma venne chiuso nel febbraio del 1987. Gli arrivi erano infatti tra i 1.000 e i 1.200 a settimana.

<sup>125</sup> Cunningham, H., *op.cit*

Le congregazioni locali dichiararono pubblicamente la loro intenzione di "fornire supporto, protezione e sostegno ai santuari" per la popolazione di El Salvador in fuga dalla guerra alimentata dagli Stati Uniti e seguendo il loro esempio, le comunità religiose in tutta la Bay Area e in tutto il Paese accorsero per sostenere il "Sanctuary Movement".

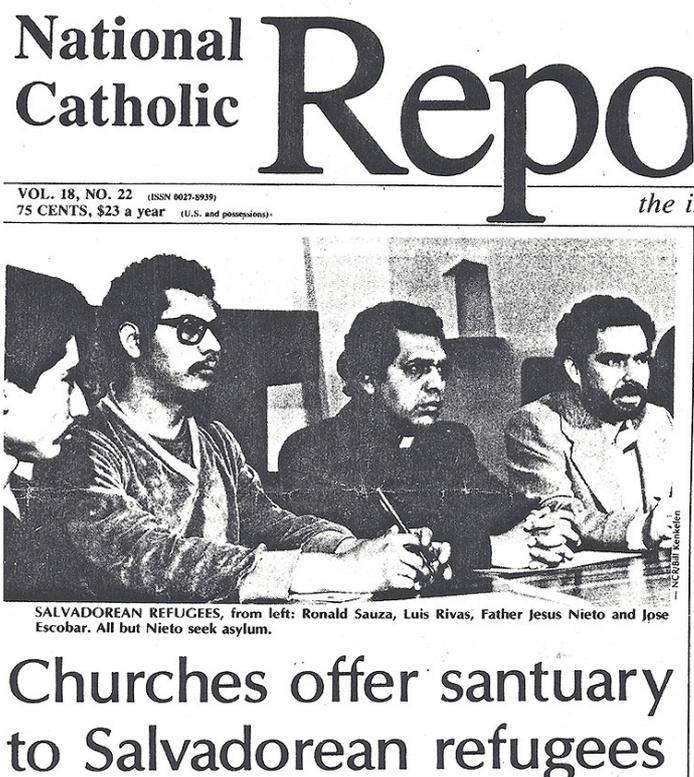


Figura 3 Fonte: <http://www.foundsf.org/images/6/62/March-24%2C-1982---Sanctuary-Declaration.jpg>

Oltre ad offrire ai diversi rifugiati in cerca di asilo un rifugio fisico dalla deportazione, congregazioni e sostenitori di santuari si impegnarono in una vasta gamma di attività, sia umanitarie che politiche. Furono coordinati circa 200 volontari a settimana dalle congregazioni dei santuari locali, tra cui centinaia di avvocati volontari che contribuirono alla difesa legale e alla lotta contro gli ordini di espulsione, mentre alcune unità di personale medico iniziarono a offrire servizi volontari ogni settimana e innumerevoli membri laici aiutarono i rifugiati ad accedere a cibo, lavoro, alloggio e trasporto giornalieri.

Prima della loro pubblica dichiarazione, le congregazioni originali di Berkeley attraversarono ampi processi consultivi con rifugiati, avvocati, teologi e storici e

rifletterono a lungo prima di attivarsi. La stessa decisione di avvalersi dell'appellativo Santuario non fu causale.

Come osservato nel primo capitolo, il concetto di santuario era presente sia nella religione cristiana che in quella ebraica e questo fornì un elemento in comune di cui le due fedi si avvalsero per collaborare. Questa alleanza, con il suo voto di sostenere, proteggere e difendere i rifugiati, ispirò in seguito le congregazioni di tutte le fedi e divenne un modello comune per chiese, templi e sinagoghe.

Il cuore del movimento si rispecchia a mio avviso nelle parole di Robert McAfee Brown della Pacific School of Religion di Berkeley. A suo parere la decisione di inquadrare gli sforzi comuni "*invocando l'antica tradizione del santuario*" fornì al movimento un grande impatto per le comunità religiose e laiche.

*" While its legal power is nil, its symbolic power is impressive<sup>126</sup> - churches and synagogues as places where people are free of intimidation, harassment, and, now, deportation; churches as havens of refuge where the poor can be helped, the fearful comforted, the refugees protected."<sup>127</sup>*

Le persone che decisero di invocare il diritto al santuario e di proteggere questi soggetti, non volevano andare contro lo Stato. Al contrario il loro scopo era quello di mostrare alla nazione le irregolarità commesse nell'espellere questi soggetti.

Il movimento pretendeva che il governo degli Stati Uniti rispettasse i suoi obblighi morali e legali concedendo asilo alle migliaia di civili in fuga dalla guerra civile.

Per loro il rifiuto di concedere asilo alla popolazione di El Salvador era una chiara violazione non tanto delle leggi internazionali sugli immigrati, quanto della recente *Refugee Act* del 1980, una legge approvata all'unanimità dal congresso e firmata dal presidente Carter.

---

<sup>126</sup> "Il loro potere legale è nullo, ma quello simbolico è impressionante".

<sup>127</sup> Brown, R. (1986), *The Case for Sanctuary*. Retrieved from Graduate Theological Union - Religious Leaders in California, Berkeley.

La legge innalzava il tetto per i rifugiati da 17.400 a 50.000<sup>128</sup>, ma soprattutto modificava il significato del termine "rifugiato" in una persona con un "*fondato timore di persecuzione*"<sup>129</sup>, uno standard stabilito dalle Nazioni Unite.

Per questo motivo le congregazioni locali si batterono con accanimento contro la loro esportazione, essendo El Salvador soggetto a guerra civile.

Il problema è che la legge in realtà, anche se non specificato, era stata redatta in un clima in cui il "fondato timore" era rivolto a chi viveva in regimi comunisti e non a persone provenienti da un Paese alleato degli Stati Uniti.

Quando la legge fu firmata nessuno avrebbe immaginato l'aumento esponenziale degli immigrati che si sarebbero riversati negli Stati Uniti il cui governo, incapace di affrontare la situazione, cercò di manipolare la legge sui rifugiati.

A causa della vaghezza dei significati riferiti al termine di "legittimo timore", i legislatori, l'INS<sup>130</sup> e i giudici concordarono presto un'intesa sul fatto che la "persecuzione", almeno per coloro che richiedevano il diritto d'asilo, non includeva tra le cause la povertà, anche quando quest'ultima raggiungeva un livello tale da impedire alla persona i beni necessari per sopravvivere.

Particolarmente onerosa è stata l'interpretazione che ha richiesto ai richiedenti asilo di dimostrare di essere stati personalmente presi di mira per persecuzione e che il loro pericolo era diverso e maggiore di quello delle persone che continuavano a vivere nel loro Paese d'origine. In pratica quindi, le persone che fuggivano dalle zone di guerra dovevano dimostrare circostanze più dure per ottenere protezione rispetto a chi fuggiva da zone come Cuba.<sup>131</sup>

A seguito del mancato raggiungimento del loro obiettivo e alla cecità dimostrata dal governo, nel febbraio del 1985, la città di Berkeley tornò al centro dell'attenzione, aprendo una nuova strada nel movimento dei Santuari. Attraverso la loro instancabile organizzazione in difesa delle ondate di richiedenti asilo salvadoregni, che si riversavano nel Paese e per i quali la deportazione poteva significare la morte, le congregazioni della

---

<sup>128</sup> Refugee Act of 1980 (1980) *Refugee Act*. In <https://www.archivesfoundation.org/documents/refugee-act-1980>.

<sup>129</sup> La definizione *fondato timore* fu molto dibattuta in quanto non furono esplicitati i significati con cui determinare che cosa si intendesse per "fondato"

<sup>130</sup> The *United States Immigration and Naturalization Service*

<sup>131</sup> Pirie, S. (2013), *The Origins of a Political Trial: The Sanctuary Movement and Political Justice*, Journal of Law & the Humanities, Yale.

Bay Area si sono riunite per far approvare la prima risoluzione che trasformò una città, in una città Santuario.<sup>132</sup>

### 2.1.2.C La nascita della Città Santuario.

#### Berkeley

Il 19 febbraio 1985, il Consiglio comunale di Berkeley votò con otto voti favorevoli contro uno per approvare la risoluzione numero 52-596-N.S che dichiarava Berkeley un santuario per i rifugiati privi di documenti.<sup>133</sup>

La misura, che avrebbe spianato la strada alle altre città,

---

<sup>132</sup> Jerman, K., *op.cit*

<sup>133</sup> Sanctuary Resolution For Council Action Declaring Berkeley A City Of Refuge

(1) WHEREAS, the Bay Area has become a place of refuge for thousands of Central American Refugees who are fleeing the brutality of the governments of their own countries of Guatemala and El Salvador; and  
(2) WHEREAS, these refugees have a well-founded fear of persecution if returned to their country of origin;  
(3) WHEREAS, various churches, meetings and other religious groups, with the support of many individuals within the university and labor communities, and the community at large, have responded to the needs of these refugees with advocacy, protection and support; and  
(4) WHEREAS, these groups and individuals have acted in a way they consider morally and legally correct and in the best tradition of our country, which was founded on the principles of providing a safe haven for those fleeing political oppression; and  
(5) WHEREAS, the City of Berkeley, on November 10, 1971, stated it "will support any congregation in Berkeley which engages in sanctuary" (for those who refused to fight in the Vietnam war).  
(6) THEREFORE, BE IT RESOLVED, that the City of Berkeley reaffirms its support for the principle of sanctuary and for those groups which engage in this time-honored tradition of humanitarian assistance, and  
(7) BE IT FURTHER RESOLVED, that the City of Berkeley commend the following groups which have declared public sanctuary for Central American refugees: Bartimaeus Community Church Calvary Presbyterian Church Fellowship of Unitarian Universalists First Unitarian Church Newman Hall/Holy Spirit Parish The Religious Society of Friends, Berkeley Monthly Meeting St. John's Presbyterian Church St. Joseph the Workman Church January 1987St. Mark's Episcopal Church Strawberry Creek Friends Meeting, Trinity Methodist Church, Unitas House, University Lutheran Chapel, The Graduate Assembly at the University of California at Berkeley, The Barrington Hall Co-op  
(8) BE IT FURTHER RESOLVED, that the City of Berkeley express its support for any other group which chooses to declare public sanctuary for Central American refugees; and  
(9) BE IT FURTHER RESOLVED, that the people of Berkeley be encouraged to work with the existing sanctuaries to provide the necessary housing, transportation, food, medical aid, legal assistance and friendship that will be needed; and  
(10) BE IT FURTHER RESOLVED, that no employee of the City of Berkeley will violate the established sanctuaries by assisting investigations, public or clandestine, by engaging in or assisting with arrests for alleged violation of immigration laws by the refugees in the sanctuaries or by those offering sanctuary, or by refusing established public services to the established sanctuaries; and  
(11) BE IT FURTHER RESOLVED, that the sanctuary originally offered by the churches be expanded to include the entire city and that Berkeley become A CITY OF REFUGE; and  
(12) BE IT FURTHER RESOLVED, that the City of Berkeley extend an invitation to the other cities of this country to join in the offer of sanctuary so that the United States of America may once more serve as a place of refuge for oppressed people. McMillan, D. D. (1987). *City Sanctuary Resolutions and the Preemption Doctrine: Much Ado about Nothing*, University and Loyola Law School Digital Commons, Los Angeles in <http://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=llr>

- a) proibì alla polizia di Berkeley o ad altri impiegati della città di assistere le autorità federali per l'immigrazione nell'arresto e nella deportazione dei richiedenti asilo centroamericani.
- b) assicurò che i servizi urbani non sarebbero stati negati ai rifugiati o alle istituzioni che li sostengono.

Portavoce di questa campagna fu il sindaco Eugene Newport che sottolineò l'importanza dello sforzo, non solo come gesto umanitario, ma come mezzo per sensibilizzare e inviare un chiaro messaggio all'amministrazione Reagan chiarendo che i soldi dei contribuenti non dovevano essere usati per aiutare dei regimi militari.

A pochi giorni dall'azione di Berkeley, altre città iniziarono a seguire il suo esempio limitando legalmente la conformità del governo locale alle richieste di detenzione federale.

### **Los Angeles**

Nel 1981, gli agenti dell'INS perseguirono un immigrato senza documenti in una chiesa del centro di Los Angeles, arrestandolo all'interno della chiesa. L'episodio fece talmente clamore che le ripercussioni negative di questo incidente portarono, almeno apparentemente, l'INS a ordinare agli agenti di non perseguire gli stranieri se essi fossero stati trovati all'interno di chiese, scuole o ospedali.<sup>134</sup>

Tuttavia questo non bastò alla comunità locale che seguendo l'incipit di Berkeley dichiarò Los Angeles una Città Santuario il 27 novembre 1985 con una risoluzione che passò con otto voti favorevoli contro sei.<sup>135</sup>

La città di Los Angeles tuttavia dovette affrontare una lotta più serrata rispetto a quella della sua vicina.

La Risoluzione del Santuario di Los Angeles accese infatti molte polemiche data l'estensione della città. La persona più ostile fu Harold Ezell, commissario regionale occidentale dell'INS, che sosteneva che la città si era intromessa nella politica estera e che l'azione della città poteva portare a un massiccio afflusso di immigrati a Los Angeles. Secondo Ezell, la risoluzione del santuario era equivalente a: *“un consiglio comunale che*

---

<sup>134</sup> Rabben, L. (2011), *Give Refuge to the Stranger: The Past, Present, and Future of Sanctuary*, Left Coast Press, Los Angeles.

<sup>135</sup> La città insistette molto sul fatto che gli Stati Uniti non avrebbero dovuto limitare l'ingresso agli immigrati come avevano fatto negli anni '30 con gli ebrei.

non rispettava le norme sull'immigrazione e che voleva gestirle da solo"<sup>136</sup>. Per vendicarsi contro il passaggio della risoluzione, Ezell minacciò di tagliare i fondi federali alla città e prese in considerazione la presentazione di una causa.<sup>137</sup> Ritenendo la minaccia più che veritiera il consiglio comunale approvò una nuova risoluzione più moderata rispetto alla prima.<sup>138</sup>

La nuova risoluzione della città di Los Angeles cercò quindi di incidere sui valori che spingevano la città a dover proteggere queste persone affermando dei punti fondamentali:

- 1) Il primo riguardava il clima di paura prevalente tra i rifugiati centroamericani che vivevano a Los Angeles e che avrebbe potuto portare a degli scontri se la popolazione si fosse sentita braccata.
- 2) La necessità di proteggere i migranti rispettosi della legge che fuggivano dalle loro terre per paura di perdere la vita, sospendendo le deportazioni di alcuni cittadini guatemaltechi che a differenza di quanto sostenuto dal INS, dovevano essere considerati rifugiati politici ai sensi del Refugee Act.
- 3) La città si offriva di collaborare con INS e di fornire i dati di quegli stranieri privi di documenti arrestati per gravi infrazioni o crimini, ma allo stesso tempo richiedeva al governo di riconsiderare la propria posizione riguardo alla concessione dello status di rifugiato politico.

Questi tre punti furono il cuore della risoluzione che non solo si è protratta fino ai giorni nostri ma portò, anche se con tempi molto lunghi, a dei risultati concreti.

Il più visibile fu quello della legge sull'immigrazione del 1990.

Durante il periodo di affermazione delle Città Santuario, due politici e attivisti, Joe Moakley e Dennis Deconcini promossero una nuova legislazione nota come "*Moakley-Deconcini*" in cui affermavano in un manifesto tutte le ingiustizie che gli Stati Uniti stavano compiendo nei confronti dei Paesi del centro America, non rispettando il Refugee Act.<sup>139</sup>

Questo disegno di legge subì una dura opposizione da parte delle amministrazioni Reagan e Bush, che sostenevano che queste popolazioni erano immigrati economici che erano

---

<sup>136</sup>Pastor General (1985). *Report of Pastor General*, in [http://www.cogff.com/pastor\\_generals\\_report/files/assets/downloads/page4655.pdf](http://www.cogff.com/pastor_generals_report/files/assets/downloads/page4655.pdf)

<sup>137</sup> La stessa minaccia è stata fatta dal Presidente Trump nel 2017

<sup>138</sup> Le due risoluzioni si trovano all' Appendice A e all' Appendice B

<sup>139</sup> [Refugee Act of 1980] *Refugee Act*, in <https://www.archivesfoundation.org/documents/refugee-act-1980>.

fuggiti dalla povertà piuttosto che dalla violenza. Durante gli anni '80, ripetuti tentativi di far passare la Moakley-Deconcini, incluso uno sforzo per legarlo alla Legge sull'Immigrazione e il Controllo dell'Immigrazione del 1986 (IRCA), fallirono, in gran parte a causa dell'opposizione dell'amministrazione Reagan e del senatore Alan Simpson, un convinto e influente sostenitore del controllo sull'immigrazione.<sup>140</sup>

Alla fine, fu intentata una causa civile, nota come *American Baptist Churches v. Thornburgh*<sup>141</sup> o ABC, con la quale si cercò di:

- fermare i procedimenti giudiziari contro gli immigrati,
- permettere alla popolazione di El Salvador di rimanere sul territorio statunitense
- impedire che la politica estera degli Stati Uniti influenzasse l'esito dei casi di asilo.

Le prime due di queste affermazioni furono respinte, mentre il contenzioso sulla terza rivendicazione andò avanti.

Un evento scatenante che portò a un'accelerazione della sentenza fu un attacco nel 1989 in cui sei sacerdoti gesuiti, la loro governante e sua figlia vennero uccisi dall'esercito salvadoregno.

A seguito del forte clamore, fu approvata una legislazione con la quale fu creata una nuova forma legale, il *TPS (Temporary Protected Status)* e i salvadoregni furono designati come primi destinatari. Durante lo stesso anno, il governo degli Stati Uniti acconsentì a risolvere il caso ABC in via extragiudiziale e nel 1991 l'accordo transattivo diede a circa 300.000 salvadoregni e guatemaltechi il diritto di chiedere o presentare la domanda di asilo politico secondo regole volte a garantire un equo esame delle loro richieste.<sup>142</sup>

Sebbene possa quindi sembrare che l'obiettivo degli attivisti di ottenere almeno un trattamento imparziale per i richiedenti asilo salvadoregni e guatemaltechi sia stato raggiunto, in realtà la fine della guerra permise all'INS di mettere le nuove domande di queste popolazioni in secondo piano. Gli accordi di pace erano stati firmati in El Salvador nel 1992 e in Guatemala nel 1996 e non esisteva quindi più un motivo vero di pericolo per queste persone. Fu infatti concesso solo agli immigrati durante la guerra civile di

---

<sup>140</sup> Sarat, A. (2006), *Cause Lawyers and Social Movements*, Stanford University Press California, Stanford, pp. 106-107.

<sup>141</sup> Sentenza (1985), *American Baptist Churches v. Thornburgh. Settlement Agreement*, in [www.uscis.gov/laws/legal-settlement-notice/american-baptist-churches-v-thornburgh-abc-settlement-agreement](http://www.uscis.gov/laws/legal-settlement-notice/american-baptist-churches-v-thornburgh-abc-settlement-agreement).

<sup>142</sup> Rehaag, S., & Lippert, R. *op.cit.*

chiedere la residenza legale permanente, ma questo avvenne solo nel 1997 dopo quasi due decenni di lotte.<sup>143</sup>

## **San Francisco**

La città di San Francisco, diventò una Città Santuario il 23 dicembre 1985 dopo che fu proposta una risoluzione il 9 dicembre al Consiglio centrale e due settimane dopo, la risoluzione 1087-85, passò con 8 voti favorevoli contro 3.<sup>144</sup>

Fu il *SFSC*<sup>145</sup> insieme ad altre 11 congregazioni, a mostrare al Paese che il movimento nella Bay Area era incrollabile nel suo impegno a proteggere e difendere i diritti dei rifugiati privi di documenti, spingendo la giunta comunale a proporre una risoluzione che rese anche San Francisco una Città Santuario. Nella risoluzione furono sollecitati i dipendenti della città ad astenersi dalla cooperazione con l'INS per quanto riguardava le politiche sull'immigrazione dei loro utenti. Ciò avrebbe in questo modo aiutato efficacemente i rifugiati a utilizzare i servizi pubblici senza timore e li avrebbe convinti a collaborare con le forze dell'ordine in caso necessario.

La risoluzione divenne tuttavia molto più serrata a causa di due incidenti che occorsero nel 1989 e che coinvolsero il Dipartimento di polizia di San Francisco.

Il primo incidente si verificò il 6 giugno dello stesso anno in un incontro del Console generale salvadoregno Ana Margarita Cuellar e di una delegazione di migranti salvadoregni, leader religiosi e avvocati presso il consolato salvadoregno.

Durante l'incontro, un membro dello staff del consolato salvadoregno iniziò a fare fotografie alla delegazione e quando i membri di quest'ultima protestarono, ci fu un intervento della polizia di San Francisco. Un sergente, che era stato chiamato all'incontro, dai sorveglianti addetti alla sicurezza dell'edificio, prese la fotocamera e iniziò a fare fotografie alla delegazione che temeva che quelle foto potessero essere usate per minacciare i migranti presenti privi di documenti. Come risultato dell'incidente, la polizia venne accusata di favorire i governi stranieri, avendo il poliziotto agito in disaccordo con la delegazione.

---

<sup>143</sup> Ibidem

<sup>144</sup> Rabben, L. (2016), *Sanctuary And Asylum A Social and Political History*, University of Washington Press, Washington.

<sup>145</sup> *San Francisco Sanctuary Covenant*.

Nel secondo incidente, il dipartimento condusse un'incursione congiunta in un famoso locale notturno, il Club Elegante, nel distretto di Mission, prevalentemente latino, il 22 luglio 1989. Gli agenti circondarono il club intorno alle 11 p.m, bloccando le uscite, e annunciarono che le persone al suo interno non avrebbero lasciato il locale finché non fossero stati verificati i loro documenti.

Trattenuti per quasi tutta la notte un gruppo di presenti intentò una causa civile che portò a un risarcimento di \$ 83.000 per i querelanti.

Dopo le udienze davanti alla Commissione per i diritti umani di San Francisco e al Consiglio delle autorità di vigilanza, il consiglio adottò all'unanimità un'ordinanza nel settembre del 1989 che proibiva la cooperazione dei funzionari della città, compresa la polizia ufficiale, con l'INS o con i governi stranieri se non richiesto da legge federale o statale.

Il fatto era di enorme impatto poiché, a differenza della risoluzione non vincolante del 1985, che aveva unicamente stabilito un principio generale di non-cooperazione con l'INS, l'ordinanza ha specificamente vietato alcuni atti da parte dei funzionari di città e della contea ai quali fu vietato indagare o diffondere informazioni sullo stato di immigrazione di ogni individuo a meno che non affermativamente richiesto dallo statuto federale o statale, da un regolamento o deciso dal tribunale.<sup>146</sup>

L'ordinanza inoltre richiedeva a tutte le agenzie, i dipartimenti e le commissioni cittadine di rivedere il loro apparato burocratico in modo da eliminare eventuali domande sullo stato dell'immigrazione.

Pertanto, l'ordinanza della città di San Francisco per i rifugiati si è sviluppata da una politica generale di non cooperazione con l'INS, incorporata nella risoluzione non-vincolante del 1985, in un divieto locale contro la cooperazione con l'INS, tranne quando richiesto dalla legge federale o statale.

L'ordinanza non era un tentativo di controllare o limitare le attività dell'INS federale, ma piuttosto era destinata a ricostruire la fiducia e la cooperazione tra i molti immigrati di San Francisco e le comunità di rifugiati.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Rehaag, S., & Lippert, R. *op.cit.*

<sup>147</sup> Bau, I. (1994), *Cities of Refuge: No Federal Preemption of Ordinances Restricting Local Government Cooperation with the INS*, La Raza L.J., Berkley.

## 2.2 Effetto domino.

Dopo quanto accaduto in California altre Città Santuario iniziarono a sorgere su tutto il territorio statunitense: Seattle, Olympia, Chicago, St. Paul, Madison, Burlington, Cambridge, Itaca, New York City ecc...

Oggi giorno le Città Santuario sono presenti in buona sostanza su tutto il territorio Usa, ma contarle esattamente è cosa molto complessa visto che, come abbiamo analizzato in precedenza, non esiste una definizione universale e univoca di città Santuario.

Ciò che possiamo fare è osservarne i fili comuni, ispirati da diversi principi, che legano insieme ciascuna delle risoluzioni relative alle politiche del santuario in tutto il Paese. Ciascuna delle risoluzioni dei diversi consigli comunali stabilisce con una politica unica le norme per adeguare i servizi ai cittadini, migranti o meno, ma il fine ultimo è sempre lo stesso: fornire protezione per rafforzare il rapporto di integrazione tra i migranti e le comunità locali.

La maggior parte di queste risoluzioni auspicava una qualche forma di cambiamento nella politica federale sull'immigrazione. Per esempio, la città di Madison, che approvò la Risoluzione 41.075 per le Città Santuario il 26 febbraio 1985 con 17 voti a favore, tre astenuti e nessun voto contrario, esortava il Servizio immigrazione a fornire ai rifugiati salvadoregni e anche guatemaltechi lo status di "*prolungata partenza volontaria*"<sup>148</sup>.

Allo stesso tempo, la risoluzione mostrò qualche risentimento nei confronti del governo, soprattutto nel punto 10 in cui viene sancito che la popolazione di Madison non avrebbe collaborato con INS nel fornire i dati non tanto degli immigranti quanto delle persone che stavano aiutando questa popolazione<sup>149</sup>.

Lo stesso accadde nel 1989 a San Francisco, che proibirà di collaborare con l'INS, mentre Los Angeles, a causa delle forti pressioni, modificherà la risoluzione alleggerendone il tono<sup>150</sup>.

Le diverse risoluzioni furono poi riaffermate e aggiornate negli anni a causa delle diverse amministrazioni ostili a questa libertà sulla politica migratoria.

---

<sup>148</sup>BE IT FURTHER RESOLVED, that the Madison Common Council urges the Immigration Service to provide the refugees with the status of "extended voluntary departure", so that they may live among us free of the threat of deportation until conditions allow their return home. McMillan (1987) op. cit.

<sup>149</sup>BE IT FURTHER RESOLVED, that the people of Madison will not condone for its own citizens who are providing sanctuary the harrassment, indictments or arrests which have been experienced by sanctuary workers in other cities at the instigation of the U.S. Immigration Service.

<sup>150</sup> Appendice B

Nel 2007 Berkley riapprovò con la risoluzione 63711 N. ciò che era stato stabilito nella risoluzione del 1985.<sup>151</sup> Lo stesso ha fatto San Francisco, che ha riconfermato la politica della città Santuario nel 2006<sup>152</sup> e poco meno di un anno fa, il 17 marzo 2017 con la risoluzione 170218<sup>153</sup> in risposta alla politica sull'immigrazione sancita dal presidente Trump.

La Prescott Valley, il 4 maggio 2017 ha stabilito che lo status di immigrato doveva essere ignorato dalle forze locali e insieme a lei più di 100 città hanno riaffermato il loro interesse ad essere considerate città Santuario.

### **2.2.1 L' eredità**

Le aspirazioni del movimento santuario centroamericano-americano si sono estese ben oltre gli obiettivi dichiarati dai partecipanti al movimento del 1985. Lo scopo del movimento era quello di garantire rifugio ai più deboli, condannando la violazione dei diritti umani e impedendo l'intervento militare statunitense all'estero.

Le conseguenze, non intenzionali ma comunque positive, hanno invece portato a complessi cambiamenti legali negli Stati Uniti, maggiori flussi di rimesse verso l'America centrale e lo sviluppo di nuove reti di organizzazioni della società civile in entrambe le aree.

Oggi giorno le Città Santuario si fanno carico della protezione dei milioni di illegali che onestamente vivono sul territorio permettendo un accesso a tutti i servizi, evitando loro non solo la clandestinità, ma riuscendo a raggiungere una migliore interazione tra la popolazione e la polizia locale.

Il movimento che ha protetto i salvadoregni ha ottenuto il suo scopo. Oggi i salvadoregni sono il quarto gruppo di origine latina negli Stati Uniti, dietro solo a messicani,

---

<sup>151</sup>Risoluzione n 73.711-NS della Città di Berkeley (2007), in <https://www.cityofberkeley.info/citycouncil/resos/2007/63711.pdf>

<sup>152</sup> Risoluzione n 428.06 della Città di San Francisco (2006), in <http://www.sfbos.org/ftp/uploadedfiles/bdsupvrs/resolutions06/r0428-06.pdf>

<sup>153</sup> Risoluzione n 70.17 della Città di San Francisco (1989), in <http://sfbos.org/sites/default/files/r0070-17.pdf>

portoricani e cubani, superano i due milioni e costituiscono tra il 3 e il 5% della popolazione totale degli Stati Uniti.<sup>154</sup>

Si conta al momento la presenza di almeno 36 città, 633 contee<sup>155</sup> e 5 Stati<sup>156</sup> con politiche che delimitano i rapporti tra città e organi federali ma il numero cambia di mese in mese, con l'approvazione di nuove risoluzioni da un lato e il tentativo dall'altro di non inimicarsi la nuova amministrazione promuovendo politiche più leggere, come quella di New Orleans del *don't ask-don't tell*, una politica del tutto discrezionale che non comporta alcuna azione repressiva se violata.<sup>157</sup>

Queste politiche hanno visto il loro apice negli anni 90 ma ora stanno affrontando una dura lotta contro l'amministrazione Trump che pur non essendo la prima ad aver mostrato ostilità contro le Sanctuary City è di sicuro una delle più aggressive.

### **2.2.2 L' Amministrazione Trump contro le Sanctuary City**

Fin dalla campagna elettorale il presidente Trump si è sempre scontrato contro i migranti illegali presenti sul territorio americano, colpevoli di aver "indebolito" gli Stati Uniti. Non fu quindi una sorpresa inattesa l'applicazione di leggi più severe nei confronti della politica immigratoria.

Nello specifico l'*Executive Order 13768* del 30 gennaio 2017, il cui obiettivo primario era quello di garantire l'applicazione interna delle leggi sull'immigrazione, considerata una minaccia per la sicurezza nazionale.

La prima sezione e la nona sezione sono quelle di nostro interesse poiché attaccano direttamente le giurisdizioni dei santuari colpevoli di aver accettato un numero significativo di migranti<sup>158</sup>.

Lo scopo di questo ordine fu quello di indirizzare i dipartimenti esecutivi e le agenzie federali a impiegare tutti i mezzi leciti per far rispettare le leggi sull'immigrazione degli Stati Uniti e di occuparsi dell'espulsione dei migranti clandestini.

---

<sup>154</sup> Rabben, L. (2016), *Sanctuary And Asylum A Social and Political History*, University of Washington Press, Washington.

<sup>155</sup> Lee, J. C. (2017), *What Are Sanctuary Cities?* New York Times. New York.

<sup>156</sup> Oregon, California, Vermont, Connecticut, Rhode Island.

<sup>157</sup> The Original list of Sanctuary Cities, USA. 2007, in <http://www.ojjpac.org/sanctuary.asp>

<sup>158</sup> Executive Order 13768 (2017), in <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02102/enhancing-public-safety-in-the-interior-of-the-united-states>

Nel 2017 secondo i dati 226.119 persone sono state espatriate e il numero sembra essere in aumento per il 2018.<sup>159</sup>

A sostegno di questa politica, al Procuratore generale<sup>160</sup> e al Segretario di Stato<sup>161</sup>, a loro discrezione e nella misura in cui fossero stati conformi alla legge, fu imposto l'obbligo di assicurarsi che le giurisdizioni che rifiutavano volontariamente di conformarsi al 8 U.S.C. 1373<sup>162</sup> (parte relativa alla giurisdizioni dei santuari) non avessero diritto di ricevere sovvenzioni federali, ad eccezione di quanto ritenuto necessario ai fini dell'applicazione della legge<sup>163</sup>. A loro spetta pertanto il compito di controllare che non esistano politiche ostili al 8 U.S.C. 1373<sup>164</sup>, o una pratica che impedisca o ostacoli l'applicazione della legge federale.

L'amministrazione ha quindi deciso di far valere la propria posizione limitando i fondi federali agli organi statali. La minaccia, non fu una novità<sup>165</sup>; altre volte il governo aveva minacciato di tagliare i fondi persino durante l'amministrazione Obama, quando fu presentato un piano di legge, lo *Stop Dangerous Sanctuary Cities Act*, per sospendere i fondi alle città che limitavano gli aiuti all'INS.<sup>166</sup> La legge non ottenne i consensi necessari ma servì come elemento base per l'Executive Order.

La reazione non si fece attendere e migliaia di città si rifiutarono di obbedire intentando cause contro il governo che sono ancora in aula.<sup>167</sup>

---

<sup>159</sup> U.S Immigration And Customs Enforcement (2017), in <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Document/2017/iceByTheNumbersFY17Infographic.pdf>

<sup>160</sup> Al momento è in carica Jeff Sessions.

<sup>161</sup> Al momento è in carica Rex Tillerson.

<sup>162</sup> Title 8 - Aliens And Nationality; Chapter 12 - Immigration And Nationality; Subchapter Ii - Immigration; Part Ix - Miscellaneous (2016), in <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2016-title8/html/USCODE-2016-title8-chap12-subchapII-partIX-sec1373.htm>.

<sup>163</sup> *Notwithstanding any other provision of Federal, State, or local law, a Federal, State, or local government entity or official may not prohibit, or in any way restrict, any government entity or official from sending to, or receiving from, the Immigration and Naturalization Service information regarding the citizenship or immigration status, lawful or unlawful, of any individual. ( Liens and nationality chapter 12 - immigration and nationality subchapter II - immigration).*

<sup>164</sup> La sezione fu emanata come parte della Legge sull'immigrazione e la riforma dell'immigrazione illegale del 1996, e anche come parte della *Omnibus Consolidated Appropriations Act, del 1997*.

<sup>165</sup> Vedi capitolo precedente.

<sup>166</sup> S.3100 - *Stop Dangerous Sanctuary Cities Act*(2016), in <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senatebill/3100?q=%257B%2522search%2522%253A%255B%2522%255C%2522s3100%255C%2522%2522%255D%257D&resultIndex=1>

<sup>167</sup> Dati relativi al rifiuto delle città di obbedire pagina 10: [https://www.ice.gov/doclib/ddor/ddor2017\\_02-11to02-17.pdf](https://www.ice.gov/doclib/ddor/ddor2017_02-11to02-17.pdf)

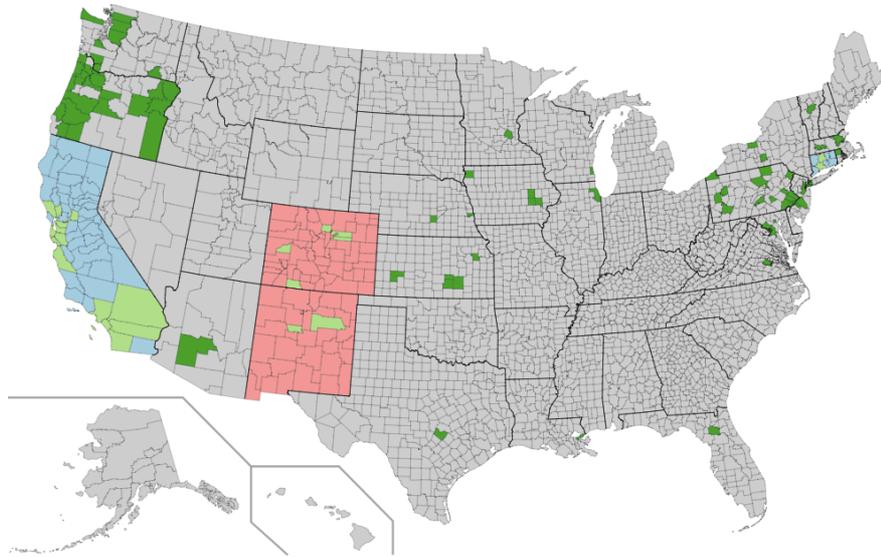


Figura 4 Immagine relativa ai dati degli Stati e delle città ostili all' Executive Order 13768 riferita al periodo di Febbraio 2017

- In azzurro sono segnate le città che hanno una legislazione in vigore che stabilisce un santuario per gli immigranti illegali<sup>168</sup>.
- In verde chiaro sono mostrate le Contee che contengono un comune che è un santuario per gli immigrati illegali.
- In verde scuro le Contee che contengono un comune che ha una politica o ha intrapreso azioni per fornire ulteriore rifugio agli immigranti illegali.
- In rosa sono rappresentate tutte le prigioni che si sono rifiutate di obbedire all' Executive Order 13768<sup>169</sup>.

### 2.2.3 Sanctuary State

Il portavoce più agguerrito contro l'Executive Order è stato il governatore della California, Jerry Brown, fervente sostenitore delle Sanctuary City.

<sup>168</sup> La California è diventata uno Stato Santuario il 1 gennaio 2018.

<sup>169</sup> Dati relativi alle prigioni compresi da pagina due a nove. Executive Order 13768 (2017), in [https://www.ice.gov/doclib/ddor/ddor2017\\_02-11to02-17.pdf](https://www.ice.gov/doclib/ddor/ddor2017_02-11to02-17.pdf)

Il Governatore Brown non approvò mai l'Executive Order e decise di trasformare la California, ancora una volta, in una zona pionieristica per i diritti civili, creando il primo "Sanctuary State" degli Stati Uniti.

Il progetto cominciò a prendere forma nell'estate del 2017 e dopo un momento di crisi dovuto agli incendi nella Napa Valley e nel sud della California durante l'autunno, il 1 gennaio 2018 la California è diventata ufficialmente il primo Stato Santuario.

La legge Senate Bill 54, ribattezzata *California Values Act* è stata approvata nell'ottobre del 2017 con 27 voti favorevoli contro 11<sup>170</sup> e stabilisce che :

*"Law enforcement official shall have discretion to cooperate with immigration authorities only if doing so would not violate any federal, state, or local law, or local policy, and where permitted by the California Values Act"*<sup>171</sup>

Il Senate Bill 54, che è entrata in vigore a gennaio, è diventato il fulcro di un dibattito nazionale su fino a che punto possono spingersi gli Stati e le città per impedire ai loro ufficiali di far rispettare le leggi federali sull'immigrazione. I sostenitori lo hanno salutato come parte di un più ampio sforzo da parte dei Democratici di proteggere i quasi 3 milioni di immigrati che vivono illegalmente nello Stato californiano.

In seguito però alle proteste interne degli stessi sceriffi, la legislazione è stata modificata consentendo alla polizia e agli sceriffi locali di condividere informazioni e trasferire persone alle autorità di immigrazione se questi ultimi sono stati condannati per uno o più reati, catalogati in un elenco di 800 punti delineato in una legge precedente, *il California Trust Act*.<sup>172</sup>

Brown ha definito tale legislazione una "*misura equilibrata*" che avrebbe permesso alla polizia e agli sceriffi delle contee di continuare a contrastare i criminali proteggendo nel contempo le famiglie laboriose senza residenza legale nel Paese.

Gli esperti legali hanno detto che i funzionari federali potrebbero tentare di bloccare la

---

<sup>170</sup>SB-54 *Law enforcement* (2017), in

[https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billVotesClient.xhtml?bill\\_id=201720180SB54](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billVotesClient.xhtml?bill_id=201720180SB54)

<sup>171</sup> Senate Bill No. 54 *Chapter 495*. (2017), in

[https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill\\_id=201720180SB54](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201720180SB54)

<sup>172</sup> Assembly Bill No. 4 *Chapter 570* (2013), in

[https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill\\_id=201320140AB4](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201320140AB4)

legge in tribunale per impedirne l'attuazione, mentre altri ancora dubitano che tali sfide avrebbero successo, indicando il decimo emendamento e le precedenti sentenze in cui le corti si sono schierate in favore degli Stati rispetto alle leggi federali.<sup>173</sup> Al momento la situazione è in stallo e bisognerà attendere i prossimi mesi per verificarne i progressi.

#### **2.2.4 Sanctuary City legali o meno?**

La questione sulla legalità o meno delle Sanctuary City è argomento di dibattito fin dagli anni '80 e ha coinvolto anche la Corte suprema.

Molti infatti ritengono che il sistema delle Sanctuary City violi le leggi federali per quanto riguarda la politica sull'immigrazione.

Nel decimo emendamento<sup>174</sup> della Costituzione è prevista la separazione dei poteri federali da quelli statali ed esistono solo tre casi in cui vi è prelazione di legge federale rispetto alla legge statale: 1) espressione chiara di prelazione, 2) prevenzione di schemi pervasivi, 3) possibilità di conflitto.

- 1) Il primo caso riguarda il caso in cui in un atto del congresso viene stabilito in maniera esplicita il diritto di precedenza della legge federale.
- 2) E' il caso in cui il Congresso legiferi in modo così approfondito su un argomento da non lasciare spazio alla regolamentazione locale.
- 3) Infine, vi è prelazione di legge federale nel caso in cui lo Stato o la legislazione locale creino un effettivo conflitto con la legislazione federale. In questo caso la legge statale viene scalzata da quella federale.<sup>175</sup>

Per quanto concerne la politica sull'immigrazione, il Congresso non ha mai sottoscritto nessun atto pervasivo che precludesse le leggi statali relative sull'argomento,<sup>176</sup> e questo

---

<sup>173</sup> Ulloa, J. (2017), *California becomes 'sanctuary state' in rebuke of Trump immigration policy*, Los Angeles Time, Los Angeles. Le sentenze sono elencate nel prossimo capitolo.

<sup>174</sup> "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people". <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-REV-2014/pdf/GPO-CONAN-REV-2014-7.pdf>

<sup>175</sup> O'Reilly, J. T. (2006), *Federal Preemption of State and Local Law: Legislation, Regulation, and Limitation*, U.S Commission Report.

<sup>176</sup> Zota, S. (2008), *Do State and Local Immigration Laws Violate Federal Law?* Local Government Law bulletin.

è stato ribadito dall' Immigrant Legal Resource Center, il cui scopo è quello di fornire corsi di formazione legale, materiale educativo per promuovere i diritti degli immigrati. Pertanto non potendo contestare la prelazione della legge federale sull' immigrazione secondo i primi due punti, l'unico appiglio per gli oppositori delle città Santuario era rivolto alla possibilità di dimostrare un conflitto tra le leggi sull' immigrazione locale e federale.

Si decise pertanto di dimostrare l'irregolarità delle risoluzioni delle Città Santuario.

- A) Il primo tentativo fu posto in atto dalle autorità federali che fecero pressione sulla mancanza di cooperazione tra l'INS e le Sanctuary City, ma la questione non proseguì in quanto nelle risoluzioni delle comunità era sancito che le autorità avrebbero collaborato con l'INS a certe condizioni e che in caso di indagine effettuata dall' INS non avrebbero fatto ostruzionismo.
- B) L' altro punto di discussione riguardò in questo caso i cosiddetti *detainers* (detentori di immigrazione) e la politica dall' ICE<sup>177</sup>.

“Detentore di immigrazione” è un termine utilizzato dall' ICE per identificare le persone che per legge risultano immigrati illegali e di cui l'ICE intende assumere la custodia ai fini di iniziare la procedura di rimozione.

Secondo la procedura, quando un detenuto viene rilasciato ed è stato comprovato dall' ICE che la persona può essere considerata uno “*straniero rimovibile*”, l'ICE richiede alla giurisdizione locale di avvisarli almeno 48 ore prima che l'individuo sia rilasciato dalla custodia o, nel caso questo sia impossibile, di trattenere queste persone per un periodo non superiore alle 48 ore per fornire tempo all' ICE di assumerne la custodia.

L'ICE ha sfruttato iniziative, come il programma *Secure Communities*<sup>178</sup> promosso dalla prima amministrazione Obama, per identificare e richiedere più facilmente la detenzione di persone la cui rimozione era opinabile<sup>179</sup>.

A causa di questa politica, le comunità residenti nelle Sanctuary City divennero sempre più ostili, poiché un numero sempre maggiore di individui veniva prelevato per reati minori e consegnato all'ICE per il “respingimento”.

---

<sup>177</sup> United States Immigration and Customs Enforcement. Agenzia federale statunitense responsabile per il controllo sull' immigrazione.

<sup>178</sup> *The highest priority of any law enforcement agency is to protect the safety and security of the communities it serves.*

<sup>179</sup> Secure Communities del US immigration and customs enforcement (2017), in <https://www.ice.gov/secure-communities>.

Funzionari delle forze dell'ordine locali e statali lamentarono che il programma aveva reso il loro lavoro più difficile producendo reazioni negative sulle relazioni polizia-comunità in quanto gli immigrati, timorosi delle autorità dell'immigrazione, iniziarono a rifiutarsi di sporgere denuncia, consentendo così l'impunità per molti reati. Allo stesso tempo le lamentele furono poste dalle stesse contee a causa dei costi di questa operazione. La contea di Miami-Dade, in Florida, calcolò che il tempo extra di detenzione per detenuti immigrati costava fino a \$ 1 milione all'anno<sup>180</sup> e lo trascrisse nella propria risoluzione del 2014.<sup>181</sup>

L'amministrazione Obama fu quindi costretta a sospendere questo tipo di procedura; l'ordine esecutivo del presidente Trump ha ripristinato questa politica ma questa volta l'attacco delle Sanctuary City è stato più incisivo.

Le contee interessate sostengono che rispettare le procedure richieste dall' ICE violerebbe i diritti delle persone sanciti dal quarto emendamento<sup>182</sup> e nel tentativo di rallentare l'ICE, i funzionari hanno iniziato a richiedere dei mandati ordinati dai tribunali per consentire di detenere queste persone oltre il tempo stabilito.

L'ICE ha sostenuto che i mandati firmati dal giudice non dovrebbero essere necessari ed è probabile che la questione verrà portata presto in aula<sup>183</sup>.

È pensabile che per far valere i propri diritti i difensori delle Sanctuary City incideranno sul fatto che l' ICE può richiedere questo tipo di procedura ma non può imporla. Il termine "deve" viene infatti utilizzato nel regolamento federale<sup>184</sup> unicamente nella sottoscrizione<sup>185</sup> in riferimento al *periodo di tempo* che la persona deve scontare prima che intervenga l' ICE.

La questione era in effetti già stata dibattuta in aula con tre principali cause:

---

<sup>180</sup> Henderson, T. (2014). *More Jurisdictions Defying Feds on Deporting Immigrants*.

The Pew Charitable Trusts Search, in [www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2014/10/31/more-jurisdictions-defying-feds-on-deporting-immigrants](http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2014/10/31/more-jurisdictions-defying-feds-on-deporting-immigrants)

<sup>181</sup> Memorandum (2013) in [https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/10\\_-\\_miami-dade\\_resolution.pdf](https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/10_-_miami-dade_resolution.pdf)

<sup>182</sup> *The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.*

<sup>183</sup> Mark, M. (2018), *The acting ICE director said politicians who run 'sanctuary cities' should be charged with crimes*, Business Insider.

<sup>184</sup> Il codice che racchiude tutte le norme emanate dall'Esecutivo e dalle Agenzie Federali degli Stati Uniti.

<sup>185</sup> Titolo 8, capitolo I sottoscrizione B, parte 287, sezione 287.7, in <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/1/1.1>

La prima: *Galarza v. Szalczynk*<sup>186</sup> ha concluso che gli Stati e le località non erano tenuti a detenere persone per l'ICE e concordavano sul fatto che l'interpretazione della parola "deve" riguardava solo la prescrizione del periodo di detenzione.

In *Morales v. Chadbourne* e *Miranda-Olivares v. Contea di Clackamas*<sup>187</sup>, i tribunali hanno stabilito che detenere qualcuno più a lungo rispetto alla loro data di rilascio costituisce un arresto senza giusta causa, in violazione del quarto emendamento. Fu quindi stabilito che l'ICE avrebbe dovuto portare a suo carico delle prove per richiedere alle forze locali un tempo di permanenza maggiore.<sup>188</sup>

Se esista quindi un conflitto su questo punto, non è ancora stato stabilito ma guardando alle cause civili intentate in passato è probabile che la corte si esprimerà a favore delle Città Santuario.

#### **2.2.4.A Una via alternativa**

Essendosi rivelati inconcludenti i tentativi di dimostrare l'irregolarità delle risoluzioni delle Città Santuario, l'amministrazione Trump ha deciso di utilizzare una via alternativa, minacciando nel gennaio del 2017 di bloccare i fondi federali a quegli Stati che si fossero rifiutati di collaborare con le autorità federali per l'immigrazione.

Anche in questo caso la reazione non si fece attendere e migliaia di proteste furono organizzate nelle principali Città Santuario.

Anche in questo caso la questione fu portata in aula ed il giudice della corte distrettuale William H. Orrick si schierò nel marzo del 2017 con la contea di Santa Clara<sup>189</sup>, della città di San Francisco, sostenendo che la minaccia di togliere fondi federali a città che non collaboravano con alcune misure federali di immigrazione era un atto incostituzionale.

Nell'applicare la sentenza a livello nazionale, Orrick ha impedito al governo di far rispettare una parte fondamentale dell'ordine esecutivo 13768 sull'immigrazione. Il governo federale può effettivamente usare il suo potere per influenzare il comportamento

---

<sup>186</sup>United States Court Of Appeals For The Third Circuit (2013), in <http://www2.ca3.uscourts.gov/opinarch/123991p.pdf#page=13>

<sup>187</sup>Immigration detainers legal update key court decisions (2017), in [https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/detainer\\_cases\\_update\\_october\\_2017\\_0.pdf](https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/detainer_cases_update_october_2017_0.pdf)

<sup>188</sup>Zamora, L. (2017, 25 Aprile), *Sanctuary Cities and Immigration Detainers: A Primer*, Bipartisanpolicy, Washington in <https://bipartisanpolicy.org/blog/sanctuary-cities-and-immigration-detainers-a-primer/>

<sup>189</sup>County of Santa Clara v. Donald J. Trump (2017), in <https://www.sccgov.org/sites/cco/overview/Pages/fedlawsuit.aspx>

statale e locale, ma ci sono alcuni limiti costituzionali per farlo.

In precedenti casi della Corte Suprema, come *South Dakota v. Dole* e *NFIB v. Sebelius*<sup>190</sup>, la corte ha riconosciuto il diritto del governo federale di stabilire condizioni per la distribuzione di fondi federali agli Stati. Tuttavia, ci sono determinati criteri che devono essere rispettati: i fondi devono essere collegati a un particolare interesse o programma federale e non possono essere così sostanziali da trattenerli come atto di coercizione.

La questione fu pertanto rimandata e nel novembre del 2017 è arrivata la decisione definitiva che ha respinto la tesi dell'amministrazione secondo cui l'ordine esecutivo si applica a dei contributi relativamente bassi e ha stabilito che il Presidente non può stabilire nuove condizioni sulla spesa approvata dal Congresso.

Quest'ultimo criterio è stato uno degli appigli che ha permesso al Tribunale di bloccare l'azione coercitiva di Trump almeno temporaneamente. L'amministrazione Trump ha infatti impugnato questa decisione presso la nona Corte d'appello del circuito degli Stati Uniti.<sup>191</sup>

L'amministrazione Trump ed i suoi sostenitori, inclusi molti membri del Congresso, continuano a ribadire la necessità di chiedere pene più rigide per le città che non cooperano con le autorità federali per l'immigrazione ma mentre le attività statali e locali possono essere bloccate sul nascere se contraddicono chiaramente l'intento del Congresso, la legge attuale non sembra farlo. Diverse città continuano a intentare cause contro l'amministrazione rispetto all'ordine esecutivo, citando il decimo emendamento e difficilmente verrà trovato un accordo prima della fine del 2018.<sup>192</sup>

### **2.2.5 Aumento della criminalità?**

Appurato che le città santuario non possono essere sospese non andando contro regole federali resta la critica più dura da confutare.

Le città Santuario aumentano il flusso di criminalità?

Secondo i promotori delle Città Santuario questa è un'idea fasulla mai comprovata.

---

<sup>190</sup>Congressional Research Service (2017). *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, in <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44797.pdf>

<sup>191</sup> Staff and Wire Reports (2017) *Judge permanently blocks Trump sanctuary cities order*, The Mercury News, in <https://www.mercurynews.com/2017/11/20/judge-permanently-blocks-trump-sanctuary-cities-order-2/>

<sup>192</sup> Zamora, L., *op.cit.*

A loro avviso le città con politiche migratorie più leggere sono le più sicure, perché incoraggiano i buoni rapporti tra immigrati privi di documenti e forze dell'ordine.

Uno studio del 2013 del Dipartimento di pianificazione e politica urbana dell'Università dell'Illinois-Chicago ha intervistato i latinos a Chicago, Houston, Los Angeles e Phoenix. Il sondaggio rivelò che il maggiore coinvolgimento della polizia locale in quegli anni, nell'applicazione dell'immigrazione in quelle città, aveva eroso la fiducia nel sistema legale tra gli immigrati legali e illegali. Tra gli intervistati, il 38% dichiarò di sentirsi sospettato di più e il 45% ammise di essere meno incline a segnalare un reato temendo ritorsioni. L'erosione della fiducia è stata avvertita in modo acuto a Phoenix, dove lo sceriffo della contea di Maricopa, Joe Arpaio, ha posto al centro della sua agenda un rigoroso controllo dell'immigrazione.

Al contrario San Francisco ha mostrato dati più soddisfacenti negli anni da quando ha emanato la legge sul santuario: il tasso di omicidi della città è sceso al livello più basso da decenni e si sta assistendo a un fenomeno simile in tutta la California.

Secondo un rapporto del Dipartimento di Giustizia, il numero di omicidi nello stato è sceso a 1.691 nel 2014, il più basso dal 1971<sup>193</sup> ed il tasso di omicidi di San Francisco è inferiore a quello delle città non-santuario, con 5,75 omicidi ogni 100.000 residenti nel 2013 rispetto a 11,39 a Dallas e 15,17 a Indianapolis.

Ma questi dati non hanno scoraggiato i moventi anti-Sanctuary che ritengono questi dati superficiali e incuranti del fatto che queste politiche accrescono il numero di immigrati. Negli Stati Uniti sono presenti quasi 12 milioni di immigrati senza documenti, tre milioni dei quali vivono in California. Il loro numero non ha fatto che aumentare negli anni, ma accusare le città santuario di esserne la causa è un dato senza fondamento. Sicuramente il livello di immigrazione è aumentato ma è difficile stabilire se le Sanctuary City siano direttamente coinvolte poiché bisognerebbe indagare se gli immigrati privi di documenti o il pubblico più in generale sono ampiamente consapevoli dello status di santuario di una città e cosa esso comporta.<sup>194</sup>

I migranti, quando tentano di varcare un confine, hanno tendenzialmente come scopo quello di raggiungere le grandi città sulle coste avendo più possibilità di trovare lavoro

---

<sup>193</sup> Harkinson, J. (2015), *Actually, Sanctuary Cities Are Safer*. Mother Jones.

<sup>194</sup> Sanctuary Cities: *Top 3 Pros and Cons*. (2016) in <https://www.procon.org/headline.php?headlineID=005333>.

rispetto a realtà isolate nel centro America ed è quindi plausibile che i molti migranti provenienti dal Messico tentino di arrivare in California per ragioni geografiche, più che per ragioni politiche.

### 2.2.5.A Città rifugio per stupratori

Uno delle critiche più pesanti è stata quella riguardo cui le città santuario sono diventate un rifugio per i criminali e stupratori, che sarebbero consapevoli di ricevere punizioni più leggere rispetto a quelle che subirebbero in altre città.

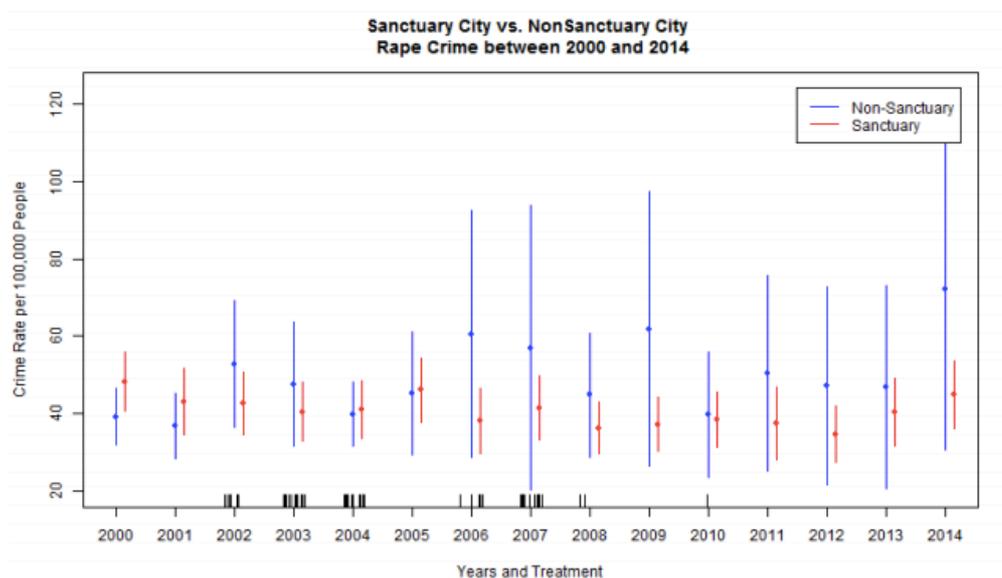


Figura 5 Violenza sessuale Città Santuario contro Città Non Santuario

La loro tesi è stata tuttavia smentita da una indagine del 2016 promossa dalle organizzazioni umanitarie pro immigrazione californiana.

Secondo i dati in un periodo di 14 anni, solo nel 2005 le città Santuario hanno visto un aumento dei casi di violenza.<sup>195</sup> Negli altri 13 anni è stato registrato l'esatto opposto con forti picchi di violenza nelle Città non Santuario.

Vi è però un dato a favore dei movimenti contrari alle Sanctuary City che non è da trascurare ovvero che frequentemente i criminali rilasciati dalla polizia e non consegnati alle autorità competenti avevano sulle loro spalle pesanti accuse che molto spesso non sono state riportate. Secondo i dati 1.909 (23,4%) avevano commesso un reato con

<sup>195</sup> Gonzalez, B., Collingwood, L., & Step, O. (2016), *The Politics of Refuge: Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration*, Sage Journal.

condanna o accuse relative a violenza, aggressione, abuso sessuale, armi o distribuzione di droga e 239 (2,9%) avevano tre o più condanne per reati minori.<sup>196</sup>

Come sia possibile che questi numeri, seppur minimi rispetto al totale, non siano stati trattati con politiche più severe non è dato sapere, ma sicuramente rappresenteranno l'appiglio dell'amministrazione Trump per le future lotte contro le Sanctuary City.

### **2.3.6 Previsioni future**

È difficile stabilire che cosa succederà in futuro. Sicuramente la dichiarazione della California di diventare un Sanctuary State renderà ancora più agguerrita questa lotta in cui il tema dello scontro non sarà tanto la politica immigratoria quanto il livello a cui possono spingersi gli Stati per affermare il loro potere rispetto a quello federale e quanto le minacce delle amministrazioni possono ritenersi veritiere.

I prossimi mesi determineranno non solo il proseguimento o l'attenuazione dei flussi migratori provenienti soprattutto dal Centro America, ma stabiliranno anche i rapporti tra i Paesi.

L' accordo Nafta che sta incrinando i rapporti tra Messico e Stati Uniti<sup>197</sup> è visto come uno dei possibili parametri che mostrerà nei prossimi mesi la serietà delle affermazioni dell'amministrazione Trump rispetto ai rapporti tra i diversi Paesi

Probabilmente nel 2018 vedremo sorgere, a mio avviso, altre città Santuario mentre ne vedremo altre scomparire, ma la consapevolezza della passata evoluzione dell'argomento, in contrasto con l'aggressività della nuova amministrazione Trump impedisce di formulare in modo chiaro e attendibile previsioni più concrete.

---

<sup>196</sup> Lofgren, Z., (2015), *Sanctuary Cities Keep Communities Safe*, in <https://www.usnews.com/debate-club/should-the-us-crack-down-on-sanctuary-cities/sanctuary-cities-keep-communities-safe>.

<sup>197</sup> Per certi aspetti anche con il Canada.

## Terzo Capitolo

### *Le Città Santuario nel Regno Unito*

### **3. Le Città Santuario in Europa**

In Europa, quando ci si riferisce a "Città del santuario" ci si collega a un termine per molti aspetti "nebuloso" usato per descrivere un borgo, una città impegnata ad accogliere gli immigrati e i richiedenti asilo nella comunità per coltivare un'atmosfera di ospitalità: che si tratti di persone che aprono le loro case a estranei, o di volontari che spendono le loro serate per aiutare a imparare l'inglese, la definizione riconosce lo sforzo totale di innumerevoli individui che cercano di dare diritti a una minoranza emarginata - sempre più difficile da proteggere. Ogni contesto di santuario è diverso; tuttavia, un aspetto che unisce questo movimento è il desiderio di promuovere l'inclusione e ridurre l'isolamento attraverso eventi culturali.<sup>198</sup>

In Europa le Città Santuario non hanno avuto l'incremento che si è visto negli Stati Uniti. Prevalentemente quando ci riferiamo a Sanctuary City in Europa tendiamo a individuare dei gruppi di sostegno che aiutano gli immigrati ma senza contrastare le leggi statali e mai riconosciuti dai propri governi.

I più famosi gruppi si trovano nei paesi scandinavi e al momento sta sorgendo un gruppo che sembrerebbe avere un futuro in Germania.

#### **Finlandia**

In Finlandia, i migranti illegali o richiedenti asilo venivano nascosti nelle case o nelle chiese. Tuttavia, si verificarono alcuni incidenti che resero questo movimento di aiuti più complesso. Nello specifico nel 1996 un richiedente asilo del Bangladesh fu deportato dopo che un prete gli aveva offerto ospitalità nella cattedrale di Helsinki. A questo incidente ne seguirono altri a cui la popolazione rispose con proteste per tutta la città. Alla fine circa un terzo degli allontanamenti forzati furono annullati, ma questo non cambiò la politica interna.

---

<sup>198</sup> Jordan, A. (2017, maggio 22), *The Omnivori. Retrieved from You're Safe Now: A Story of a European Sanctuary Cit.* The Omniviri, in <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:o8MPacq4TgoJ:https://medium.com/theomnivore/youre-safe-now-a-story-of-a-european-sanctuarycity92ee9f7ba81c+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it>

Le autorità finlandesi non possono riconoscere formalmente la validità del concetto del santuario, ma hanno iniziato a collaborare con il comitato consultivo del servizio di immigrazione finlandese e con i membri delle organizzazioni civili.<sup>199</sup> Tuttavia la politica immigratoria è e resta nelle mani del governo centrale.

### **Svezia**

Una situazione simile si è verificata anche in Svezia. Il monastero di Alsike, un convento luterano vicino a Uppsala, accolse nel 1978 coloro a cui era stato negato il diritto d' asilo. In due occasioni, nel 1981 e nel 1993, i profughi presenti nel monastero furono arrestati. Nello specifico, nel 1993 la polizia arrestò trentasei richiedenti asilo; tredici furono mandati via, ma agli altri fu permesso di tornare al convento e venne loro concessa la residenza.

Questo incidente fu ampiamente discusso dai media, perché riguardava dei bambini, ma anche perché portò alla luce la questione di una possibile rinascita dell'asilo ecclesiastico. Il primo ministro Carl Bildt<sup>200</sup>, avvertì la polizia di agire con la massima cautela quando si trattava di possibili richiedenti asilo residenti all' interno delle chiese, perché anche se la politica svedese aveva avuto ogni diritto di agire in quel modo, l'entrata della forza pubblica in una chiesa era pur sempre un'azione pericolosa.

Ufficialmente non cambiò niente, le autorità e la polizia furono autorizzate ad agire come sempre per svolgere il loro dovere. D' altra parte, non c'è più stato nessun incidente simile dal 1993, anche se la Svezia ha subito profonde critiche negli anni per il suo comportamento nei confronti dei migranti clandestini.<sup>201</sup>

Il periodo peggiore fu dopo la fine della guerra in Jugoslavia tra il 1992 e il 1996 quando, a causa di un'interpretazione sempre più restrittiva della convenzione di Ginevra, lo status di rifugiato fu concesso solo al 2% dei richiedenti asilo.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> Rabben, L. (2016), *Sanctuary And Asylum A Social and Political History*, University of Washington Press, Washington.

<sup>200</sup> Fu primo ministro svedese dal 1991 al 1994.

<sup>201</sup> Rehaag, S., & Lippert, R., *op.cit.*

<sup>202</sup> UNHCR ( 1996), in <http://www.refworld.org/docid/3ae6a7ff0.htm>

## **Germania**

Per quando riguarda la Germania il suo contributo al momento è stato effimero in quanto lo Stato non ha mai permesso alle congregazioni di imporre il proprio volere rispetto allo stato di diritto. Il diritto di concedere asilo era ed è ancora argomento statale e le organizzazioni non possono influenzarlo. In alcuni casi sorsero anche controversie e conflitti all'interno della congregazione, specialmente quando la decisione di concedere il santuario non era unanime e questo le rese più deboli. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, l'esperienza è positiva ma numericamente insignificante; è stato calcolato che dal 2000 al 2007, solo 299 casi sono stati aiutati dalle congregazioni e hanno ottenuto il diritto d'asilo mentre altre migliaia di richiedenti asilo e migranti privi di documenti sono stati espulsi. Tuttavia, il valore simbolico del santuario soprattutto nelle chiese è elevato e sta animando il dibattito pubblico e la riconsiderazione di alcuni casi.

Non è quindi detto che le cose non miglioreranno nei prossimi anni ma momentaneamente la situazione non permette l'interferenza locale nelle politiche migratorie.<sup>203</sup>

Le uniche eccezioni di Sanctuary City, intese come vere città che vogliono proteggere i richiedenti asilo, si trovano in Inghilterra dove le organizzazioni pro-immigrazione hanno avuto un impatto talmente forte da riuscire a convincere i Comuni a combattere per proteggere queste persone.

Nei prossimi capitoli analizzeremo cosa è successo in Inghilterra, osservandone il cambiamento e l'influenza che questo movimento potrà avere, soprattutto considerando il periodo in cui stiamo vivendo.

L'antipatia nei confronti degli immigrati che investe gli Stati Uniti e l'Europa, significa che non c'è mai stato un momento più importante per reagire.

### **3.1 Il caso della Gran Bretagna**

Prima di approfondire la nascita delle Sanctuary City bisogna capire che cosa ha portato alla loro nascita. Come abbiamo osservato negli Stati Uniti, l'incipit è stato dato dalla mancanza del riconoscimento del diritto d'asilo per la popolazione proveniente da El Salvador. Il movimento poi ha subito un mutamento, diventando un modello di lotta

---

<sup>203</sup> Rabben, L. (2011), *Give Refuge to the Stranger: The Past, Present, and Future of Sanctuary*, Left Coast Press, Los Angeles.

contro i soprusi del governo non solo nei confronti dei migranti che vedevano calpestati i loro diritti, ma anche del mancato rispetto delle politiche statali.

Anche nel caso inglese ci sarà una città che prima fra tutte si ergerà come difensore dei rifugiati, ma ciò che veramente ha portata alla nascita di queste città è stata l'insofferenza nei confronti di una politica sempre più repressiva verso queste persone e il tentativo del governo di trovare sempre una scappatoia rispetto alle politiche migratorie internazionali.

Negli anni '90 il Regno Unito non aveva mostrato alcun interesse per la possibilità di sviluppare delle Città Santuario. Soltanto negli ultimi dieci anni le città si sono impegnate nell'aiuto delle persone in attesa di ricevere lo status di rifugiato ed anche di coloro che lo hanno ottenuto<sup>204</sup>.

### **3.1.1 Politiche migratorie.**

La Gran Bretagna ha ricevuto immigrati per almeno duemila anni, da quando i coloni dell'impero romano hanno raggiunto le sue coste, eppure non si considera un paese di immigrati. In effetti, il governo britannico ha cercato di garantire attraverso le sue politiche restrittive che l'immigrazione netta sia mantenuta al di sotto di 100.000 persone all'anno. Tuttavia queste politiche hanno costantemente fallito.

Nel 2014, la migrazione netta nel Regno Unito è aumentata di circa il 33% rispetto all'anno precedente, a 298.000, ma solo 24.914 persone hanno richiesto asilo, in calo rispetto alle oltre 84.000 nel 2002<sup>205</sup>. Gli immigrati che hanno avuto più facilità a ottenere il diritto d'asilo sono stati i cittadini di nazionalità siriana. Da quando la crisi è iniziata nel 2011, sono infatti stati accolti quasi 6.000 cittadini siriani e relative persone a carico attraverso le normali procedure di asilo<sup>206</sup>.

Tuttavia l'Inghilterra sta facendo una politica ostruzionistica rispetto a molti altri Paesi.

---

<sup>204</sup> I migranti illegali vengono aiutati dalle organizzazioni e dalle comunità religiose ma sono aiuti individuali che non si rivolgono alle città Santuario inglesi.

<sup>205</sup> Rehaag, S., & Lippert, R., *op.cit.*

<sup>206</sup> Home office (2015-16), *Annual Report and Accounts* in [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/539638/HO\\_AR\\_16\\_gov.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539638/HO_AR_16_gov.pdf).

Secondo Eurostat, nel 2015 il Regno Unito ha registrato solamente 38.800 richieste d'asilo, un numero ridicolo se si considerano gli altri Paesi dell'Ue<sup>207</sup> o di prima accoglienza come in Italia dove nel 2014 sono state registrate più di 80 mila domande.<sup>208</sup> Secondo poi l'UNHCR<sup>209</sup>, al momento sono 168.843 i migranti a rischio presenti sul territorio inglese ed è stato comprovato che, mentre nel 2015, i Paesi in via di sviluppo accettavano anche l'86%<sup>210</sup> dei rifugiati nel mondo, il Regno Unito ne ha accolto solamente l'1%.<sup>211</sup>

Le ragioni di questo atteggiamento così ostile non sono chiare, ma è evidente che in Inghilterra esista una forte confusione relativamente alla differenza di status tra rifugiati, richiedenti asilo e migranti economici<sup>212</sup>.

Questo è dovuto anche all' influenza dei media che non hanno aiutato, fondendo statistiche distorte e storie esagerate. Anche la BBC, famosa rete britannica, ha trasmesso alcune affermazioni erronee, spesso riferendosi scorrettamente ai richiedenti asilo come ad "immigrati illegali".

La differenza sostanziale è che mentre per il migrante economico è in gioco un problema di qualità della vita, il rifugiato rischia la vita stessa.

Dal 1993, quando la Convenzione sui rifugiati del 1951 fu incorporata nella legge britannica<sup>213</sup>, il governo ha sempre tentato di limitare il diritto d'asilo, rendendolo sempre più complesso e complicato.

---

<sup>207</sup> In Germania sono state registrate quasi 500 mila, 175mila in Ungheria e 160 mila in Svezia.

<sup>208</sup> Lanni A. (2016), *Brexit e rifugiati, di che numeri parliamo*, in <https://www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/brexit-rifugiati-numeri-parliamo>.

<sup>209</sup> Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

<sup>210</sup> Secondo l'UNHCR al primo posto per accoglienza c'è la Turchia che ospita 2.5 milioni di rifugiati

<sup>211</sup> <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

<sup>212</sup> - *Richiedente asilo*: una persona che ha chiesto asilo ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati del 1951 poiché ha il fondato timore che in patria subirà atti di persecuzioni a causa di razza, religione, nazionalità, credo politico o appartenenza a un particolare gruppo sociale. Rimane un richiedente asilo fino a quando la sua domanda è in sospenso.

- *Rifugiato*: un richiedente asilo la cui domanda o il suo successivo ricorso contro il rifiuto iniziale ha avuto successo. Tali persone possono avere diritto alla protezione umanitaria ai sensi del paragrafo 339 C delle Immigration Rules.

- *Migrante economico*: si intende una persona che ha lasciato il proprio paese e cerca con mezzi leciti o illeciti di guadagnarsi da vivere. Immigration System. (2017.). *Migration Watch UK: The distinction between asylum seekers and refugees*.

<sup>213</sup> Asylum and Immigration Appeals Act (1993), in <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/23/contents>

Ad esempio, nel 2010 una sentenza della Corte suprema britannica ha revocato un divieto di lavoro a 45.000 richiedenti asilo.

Gli avvocati videro subito in questa nuova politica un tentativo trasparente di impedire ai richiedenti asilo di fuggire dalla miseria mentre aspettavano che le loro richieste fossero valutate. In particolare secondo i gruppi di difesa con questa pratica il governo sperava di persuaderli ad accettare "volontariamente" di tornare nei loro paesi d'origine.<sup>214</sup> Ma la cosa più assurda è che spesso i richiedenti asilo rifiutati che accettavano di tornare a casa loro, rischiavano comunque di non poterlo fare e di rimanere in detenzione per lunghi periodi, perché non potevano ottenere i documenti di viaggio.

Allo stesso tempo ai proprietari terrieri e alle banche fu imposto di controllare lo stato dell'immigrazione degli inquilini e dei clienti.

Sebbene queste disposizioni non fossero necessariamente rivolte ai richiedenti asilo, l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati ha espresso preoccupazione per questo fatto:

*“UNHCR has followed with particular interest the Committee debate on access to services and wishes to lend its voice and reiterate its concerns that the proposed legislation could negatively affect the reception and integration of persons of concern to UNHCR.(...). The provisions of the Bill appear likely to result in asylum-seekers, refugees and beneficiaries of subsidiary protection being stigmatized in the public mind and in their being denied access to housing or bank accounts. UNHCR is concerned that if introduced, such measures could contribute towards a climate of misunderstanding and ethnic profiling that could undermine the longer-term prospects for integration of such persons and prove detrimental to social cohesion. Additionally, UNHCR is concerned that the types of documentation carried by asylum-seekers, refugees, beneficiaries of subsidiary protection and stateless people can be varied and complex and landlords and other service providers are likely to misinterpret the legality of their status(...). These challenges may have unintended consequences such as the denial of housing and other*

---

<sup>214</sup> Questa tattica non funzionò in quando i richiedenti asilo apparentemente rifiutati preferivano una vita di stenti in Gran Bretagna piuttosto che rientrare in patria.

*services to asylum-seekers, refugees, beneficiaries of subsidiary protection that result in their marginalization and inhibit their integration in the United Kingdom.*<sup>215</sup>”

La questione fu poi portata di fronte all'opinione pubblica quando di fronte a un'inchiesta del “Guardian”, il governo britannico ha riconosciuto di aver forzato a rimuovere decine di migliaia di migranti tra il 2008 e il 2013 e nel marzo del 2014, lo stesso giornale ha riferito che l'operazione di immigrazione del Ministero degli Interni era di nuovo "nel caos".<sup>216</sup>

Secondo le statistiche nel 2014 la metà di tutti gli appelli di asilo aveva avuto successo, tuttavia, ai funzionari del Ministero dell'Interno erano stati fissati obiettivi di riduzione del 70% degli appelli di asilo; in cambio erano stati garantiti buoni regalo, bonus in denaro e ferie extra.

Ancora oggi le politiche migratorie stanno producendo fortissimi contrasti.

Il primo ministro Theresa May<sup>217</sup> ed il Segretario di Stato per gli affari interni del Regno Unito, Amber Rudd sono stati accusati di aver chiuso le porte ai giovani richiedenti asilo dopo che il governo ha votato contro l'emendamento Dubs<sup>218</sup> che avrebbe consentito di portare nel Regno Unito altri 3.000 giovani richiedenti asilo non accompagnati.

### **3.1.2 Una macchina che produce povertà.**<sup>219</sup>

Le politiche migratorie nel Regno Unito sono pertanto diventate sempre più strette con lo specifico scopo di scoraggiare i flussi migratori nel Paese.

Alla fine i soprusi e le ingiustizie diventarono di dominio pubblico e, mano a mano che gli abusi nei centri di detenzione si moltiplicavano, le organizzazioni in difesa dei diritti civili hanno presentato casi davanti ai tribunali per contestare le politiche di asilo del governo.

---

<sup>215</sup> Conflict Analysis and Resolution (2010), in [http://www.gmu.edu/resources/facstaff/senate/MINUTES\\_FS\\_201011/From\\_Institute\\_to\\_School\\_21\\_09\\_2010.pdf](http://www.gmu.edu/resources/facstaff/senate/MINUTES_FS_201011/From_Institute_to_School_21_09_2010.pdf)

<sup>216</sup> Doward, J. (2014), *Home Office 'chaos' over asylum appeals*, The Guardian, Londra.

<sup>217</sup> Primo ministro in carica.

<sup>218</sup> L'emendamento era patrocinato dal laburista Alfred Dubs, la cui famiglia era fuggita dai nazisti in Cecoslovacchia durante la seconda guerra mondiale

<sup>219</sup> Allsopp, J., Sigona, N., & Phillimore, J. (2014), Phillimore, J. (2014), *Poverty among refugees and asylum seekers in the UK An evidence and policy review*, The Institute for Research into Superdiversity.

Tuttavia, a differenza degli Stati Uniti, i giudici non possono sovvertire un atto parlamentare; pertanto i governi hanno sempre tentato di spingere una legge attraverso il Parlamento per perpetuare la loro politica, aggirando così il problema sul nascere.

Ma i casi d' asilo presi in considerazione dal governo sono dei casi basati su una dichiarazione troppo vecchia che non rispecchia affatto i diritti che vengono ignorati in questi tempi.

I casi di asilo possono richiedere mesi o addirittura anni per una decisione. Nel Regno Unito, il 22 % dei richiedenti asilo detenuti ottengono procedure accelerate<sup>220</sup>, ma la maggior parte è bloccata in un "limbo" a causa di arretrati, diniego di cauzione o ricorsi dispendiosi in termini di tempo.

Secondo la testimonianza dell'indagine parlamentare del 2013, il 49% delle donne richiedenti asilo ha aspettato più di due anni per una decisione<sup>221</sup>. Questione ancora più controversa ha riguardato la comunità dei richiedenti LGBT<sup>222</sup>. Fino al 2010, i richiedenti asilo e i giudici hanno respinto le richieste LGBT nel 90% dei casi, affermando che gli omosessuali potevano evitare la persecuzione nella loro paesi vivendo "*discretamente, facendo finta di non essere gay*". Tuttavia, una decisione della Corte Suprema del Regno Unito in quell'anno ha dichiarato che era inaccettabile aspettarsi che i richiedenti asilo nascondessero la loro sessualità.<sup>223</sup> Dopo la decisione della Corte, l'UKBA<sup>224</sup> ha iniziato a interrogare i richiedenti asilo gay sulle loro pratiche sessuali, piuttosto che concentrarsi sul loro trattamento come membri di un particolare gruppo sociale che viene perseguitato nel proprio paese<sup>225</sup>. In sostanza, ai richiedenti veniva chiesto di dimostrare che erano veramente omosessuali.

In settantasei paesi, tra cui trentotto paesi africani, l'omosessualità è un crimine. In alcuni paesi le persone sono punite con la morte: Iran, Mauritania, Arabia Saudita, Sudan e

---

<sup>220</sup> Soprattutto al momento i Siriani. Il Regno Unito si è impegnato ad accogliere 20.000 rifugiati siriani entro il maggio 2020 nell'ambito del Programma di trasferimento delle persone vulnerabile siriano (SVPRS)

<sup>221</sup> Questa differenza legata al sesso è probabilmente dovuta al fatto che, le parole sesso, e stupro non figuravano nella Convenzione sui rifugiati.

<sup>222</sup> La sigla è utilizzata per riferirsi a persone: *Lesbiche, Gay, Bisessuali e Transgender(LGBT)*

<sup>223</sup> "*To compel a homosexual person to pretend that his sexuality does not exist or suppress the behaviour by which to manifest itself is to deny his fundamental right to be who he is.*" (BCC news, 2010)

<sup>224</sup> Era l' Agenzia britannica per le frontiere, responsabile delle politiche di immigrazione. È stata sciolta nel 2013 a causa del servizio ritenuto costantemente scadente, per controllare i flussi migratori.

<sup>225</sup> Rientrare in questa categoria permetterebbe alla comunità LGBT il diritto d' asilo.

Yemen, Nigeria e Somalia. In altri paesi, le minoranze sessuali sono perseguitate socialmente o costrette all'esilio.<sup>226</sup>

Appare quindi evidente che per queste persone il rimpatrio è una questione di vita o di morte.

Per queste persone in realtà bisognerebbe rispettare la nota del 2008 dell'UNHCR<sup>227</sup> riguardante l'orientamento sessuale e la concessione dello status di rifugiato, che alcuni funzionari e giudici del Ministero dell'Interno sembrano ancora oggi voler fingere di ignorare.<sup>228</sup>

Nel 2014, un articolo del "Guardian" riportava la notizia che:

*“La metà dei richiedenti asilo intervistati non può comprare abbastanza cibo per nutrire se stessi o le loro famiglie; il 43% dei richiedenti asilo non fa una dieta sana perché non può permettersi di mangiare tre volte al giorno, mentre l'88% non ha abbastanza soldi per comprare vestiti.”<sup>229</sup>*

Ma una problematica simile è vera anche per le persone che hanno ottenuto lo status di rifugiato: secondo la legge, una volta ottenuto il riconoscimento giuridico di rifugiato, queste persone hanno ventotto giorni di tempo per lasciare la sistemazione fornita dal governo e andarsene. Ovviamente sono persone che spesso non conoscono la lingua e che non hanno nei primi momenti una possibilità di sostentamento. Per ricevere sussidi sociali che li aiutino a pagare l'affitto e comprare quanto necessario, devono avere un numero di assicurazione nazionale, che può richiedere fino a ventotto settimane di tempo per essere consegnato. L'altro problema è il lavoro: la disoccupazione è una piaga presente in tutta Europa e rappresenta una difficoltà maggiore se il paese in cui ti trovi ti ostacola. I rifugiati possono avere difficoltà a trovare qualsiasi tipo di lavoro e molto spesso accettano lavori di sfruttamento, con salari minimi o pagati in nero.

Per le donne il destino è ancora peggiore, visto che a volte l'unica alternativa alla fame è la prostituzione.

---

<sup>226</sup> Paesi del mondo in cui essere gay è un reato: il lungo elenco in <http://www.gay.it/gay-life/news/paesi-mondo-gay-reato>.

<sup>227</sup> La Nota dell'UNHCR contenente indicazioni sulle domande di status di rifugiato nell'ambito della Convenzione del 1951 relative a orientamento sessuale e identità di genere (<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513c5c24>)

<sup>228</sup> Rehaag, S., & Lippert, R. *op.cit.*

<sup>229</sup> Bowcott, O. (2014), *Asylum-seeker subsistence payments defeat for government in high court*, The Guardian.

Anche i rifugiati con le qualifiche professionali adeguate si trovano nella condizione di dover accettare posti di lavoro con salario minimo perché mancano di esperienza lavorativa britannica o sono soggetti ad atti di discriminazione.<sup>230</sup>

Vedendo questi dati non sorprende pertanto che uno studio di Birmingham abbia dichiarato che "*il sistema di asilo del Regno Unito, in sé e per sé, emerge come una macchina che produce povertà*".<sup>231</sup>

L'ostinata insistenza del governo nel continuare ad attuare politiche disumane e arcaiche, nonostante le alte decisioni giudiziarie e gli anni di difesa a favore dei richiedenti asilo da parte delle organizzazioni della comunità e delle ONG, ha spinto molti attivisti alla consapevolezza dell'impossibilità di un cambiamento. Per questo le organizzazioni hanno deciso di puntare su una strada diversa prendendo spunto dai "cugini" americani.

### **3.2 Sanctuary City in UK**

Le città Santuario nel Regno Unito hanno quindi avuto una nascita dissimile a quella degli Stati Uniti, poiché anche se il loro scopo è quello di proteggere i rifugiati, l'intento è proprio quello di permettere una migliore accoglienza creando una coesistenza con le persone della città. Ciò è stato possibile anche a causa dell'assenza di un mandato a livello britannico sull'integrazione degli immigrati.

Gordon Brown<sup>232</sup> provò a definire l'integrazione degli immigrati come una "questione nazionale", ma i fatti parlarono diversamente. Il sistema di integrazione era diventato un concetto decentralizzato in cui furono le comunità locali a dover prendere il controllo in risposta a una politica disinteressata.<sup>233</sup>

E fu in questo clima che nel 2005 a Sheffield nacque il movimento *City of Sanctuary*.

---

<sup>230</sup> Rabben L. (2011), *Give Refuge to the Stranger: The Past, Present, and Future of Sanctuary*, Left Coast Press, Los Angeles

<sup>231</sup> Allsopp, J., Sigona, N., & Phillimore, J. (2014), *op.cit.*

<sup>232</sup> Primo ministro del Regno Unito dal 27 giugno 2007 all'11 maggio 2010

<sup>233</sup> Hepburn, E. (2014), *Scotland's 'hidden' policy competence: immigrant integration and policy divergence in Scotland since devolution*, Research Gate, Edinburg.

### 3.2.1 City of Sanctuary

Quando si parla di City of Sanctuary nel Regno Unito, tendenzialmente ci si immagina un gruppo che rappresenta poco più di un collettivo di organizzazioni e individui che promuovono i valori dell'ospitalità ma che non praticano efficacemente i valori intrinseci del santuario. Tuttavia, questa convinzione minimizza il loro vero valore.

Le City of Sanctuary UK si concentrano sul coordinamento e lo sviluppo della rete permettendo che ci sia una buona comunicazione tra i membri, l'organizzazione e la popolazione per coordinare il processo decisionale e contribuire a migliorare il profilo nel suo complesso.

Fin dalla sua fondazione nel 2005 il movimento City of Sanctuary ha sempre avuto alcuni obiettivi chiave: costruire coalizioni dal basso verso l'alto che rendano pubblico l'impegno ad accogliere i rifugiati per creare un cambiamento culturale, incoraggiando la popolazione locale e i rifugiati a creare relazioni personali.<sup>234</sup> Allo stesso tempo vi è il tentativo di influenzare i responsabili politici rispetto alle situazioni vissute ogni giorno da queste persone.

A questo proposito, la City of Sanctuary si posiziona in maniera distinta, anche se non in modo netto, rispetto ad altri gruppi che intervengono nel campo della politica d'asilo. Mentre molti gruppi possono essere definiti come apertamente politici o definitivamente pratici nei loro interventi, il movimento City of Sanctuary è esplicitamente impostato in termini che evitano pressioni politiche o campagne a favore di una qualsiasi parte politica.<sup>235</sup>

Per certi aspetti si può sostenere che il movimento non sia dalla parte di nessuno perché nessun governo è stato adeguato a risolvere la crisi.

Il loro approccio al "cambiamento politico", si basa sulla creazione di una *cultura dell'ospitalità* a livello locale attraverso la fornitura di assistenza in ambito legale, medico e la ricerca continua della creazione di una integrazione tra i suoi membri e la comunità. L'idea del movimento è nata con lo scopo di soddisfare un bisogno sentito in tutta la Gran Bretagna, un'esigenza già espressa nel movimento delle Città Santuario degli Stati Uniti. La terribile portata della miseria dei rifugiati è stata la causa principale

---

<sup>234</sup> City of Sanctuary (2017), In <https://cityofsanctuary.org/>

<sup>235</sup> Darling, V. S. (2013), *The "Minor" Politics of Rightful Presence: Justice and Relationality in City of Sanctuary*, International Political Sociology, Volume 7, pp. 59–74

dell'iniziativa del Regno Unito. Detenzione e trattamento crudele di “deportati”, la finta cecità del governo di fronte all’ovvio pericolo di alcune categorie sociali, ha spinto gruppi di organizzazioni nel Regno Unito, ad unirsi per creare una coalizione comune che potesse fornire protezione a coloro che venivano ritenuti idonei, dall’ organizzazione, ad ottenere lo status di rifugiato.<sup>236</sup>

Fin dal principio l’idea di poter mutare in Città Santuario simili a quelle presenti negli Stati Uniti è stata presente nella concezione della nascita del gruppo, ma questo lavoro non è stato semplice.

La Gran Bretagna è una monarchia con una *costituzione organica, cumulativa, storica*,<sup>237</sup> governata attraverso un sistema parlamentare in cui non esiste la possibilità che una legge di una città scavalchi una legge parlamentare. Le città non hanno la possibilità di appellarsi in aula con la stessa facilità che negli Stati Uniti, pertanto in questi casi il benessere del governo è di fondamentale importanza. La lotta che si vede negli Stati Uniti tra Stati e governi al momento per il Regno Unito non è minimamente concepibile.

Prima di poter diventare una Città Santuario, sono quindi necessari alcuni criteri fondamentali.

- 1) In primo luogo il movimento specifico presente in città deve soddisfare i criteri scelti dalla città stessa. Se la popolazione si oppone con troppa determinazione è quasi impossibile raggiungere lo status di Città Santuario.
- 2) Numerose organizzazioni devono essere impegnate a cooperare, garantendo così un ampio sostegno in tutte le istituzioni della città, dal governo locale alle scuole.
- 3) Vanno enfatizzate consapevolmente le tradizioni storiche delle città fornendo sicurezza alla popolazione che spesso è spaventata di fronte allo sconosciuto.

Le città inoltre, con l’aiuto del governo locale, si impegnano a rendere meno complesso possibile l’accesso ai servizi per le persone, ma se viene loro imposto dalle autorità centrali accettano consensualmente di fornire i dati personali richiesti.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> Pouri, H. (2014), *Peace Review: A Journal of Social Justice*, San Francisco Library, San Francisco.

<sup>237</sup> Sostenere che il Regno Unito sia un paese senza costituzione è per parte della dottrina, un concetto giuridicamente sbagliato. La costituzione inglese infatti è una costituzione consuetudinaria le cui linee guida sono stabilite non solo dalla consuetudine ma anche dalle leggi che ne hanno determinato il fondamento giuridico, dalla Magna Carta fino ad oggi. Morbidelli, G., Pegoraro, L., & Rinel, A. (2016), *Diritto pubblico comparato*, Quinta edizione, Giappichelli, Torino.

<sup>238</sup> *Becoming a City of Sanctuary* (2017), in <https://cityofsanctuary.org/groups/becoming-a-city-of-sanctuar>.

Tuttavia è qui che vediamo una differenza essenziale con le Sanctuary City degli USA. Almeno per adesso le Sanctuary City non proteggono i migranti economici, non avendone il potere. Il loro scopo è quello di aiutare senza distinzioni i richiedenti asilo o coloro che vengono già considerati rifugiati ad integrarsi nella comunità, quindi non solo non vengono ritenute una minaccia dal governo ma anzi per certi aspetti forniscono un aiuto quasi a costo zero che permette l'integrazione, limitando i casi (e i costi) di razzismo. A questo si aggiunga che, mentre le Sanctuary City sono diventate tali grazie a delle risoluzioni, in Inghilterra questo non è avvenuto. I consigli comunali hanno infatti approvato delle mozioni e sono firmatari di alcune petizioni, ma il valore legale rispetto a quello statunitense è molto inferiore.

Alcuni sostengono che i Comuni avrebbero potuto fare di più e che la loro sia una mossa strategica per trarre il maggior vantaggio finché la cosa gli tornerà utile, ma che, al sorgere di problemi, torneranno sui loro passi.<sup>239</sup>

Forse dopo la Brexit ci saranno effettivamente dei cambiamenti, ma adesso queste accuse sono ritenute dal Movimento City of Sanctuary delle parole al vento senza un fondo di verità: la mancanza di una prova scritta non sancisce la mancanza di validità del movimento.

Alla fine il termine Città Santuario è un'espressione utilizzata a livello d'opinione pubblica sia nel Regno Unito che negli Stati Uniti, ma non esiste una definizione universale.

Le risoluzioni delle città Santuario negli Stati Uniti sono infatti state redatte puntando sul potere della legge statale di decidere della politica migratoria in modo autonomo rispetto alla legge federale, utilizzando come forma simbolica il valore del Santuario.

Questo problema nel Regno Unito non si è mai stato posto poiché siamo di fronte a un sistema politico-istituzionale diverso rispetto a quello americano in cui non è pensabile una controversia tra una città-comune e Westminster. Pertanto i Comuni tentano di fare la loro parte per creare un clima sicuro in città esercitando pressioni dove possibile ma senza mai andare contro lo Stato centrale che ha diritto comunque all'ultima parola.

---

<sup>239</sup> Fino ad ora non è mai successo

### 3.2.2 Sheffield

Dopo due anni dalla nascita del Movimento, nel 2007 Sheffield è diventata la prima Città Santuario ufficiale nel Regno Unito, ottenendo il sostegno del consiglio comunale e di 70 organizzazioni locali.

La possibilità di diventare una "Città Santuario" iniziò quando, avvalorati dal mito delle Città Santuario negli Stati Uniti, i gruppi di comunità e di fede si sono impegnati a sostenerne l'idea. Nel corso dei due anni successivi alla nascita del Movimento *City of Sanctuary*, il movimento crebbe e il consiglio comunale di Sheffield entrò a farne parte fornendo il primo supporto municipale nel Regno Unito.

*“Sheffield City common recognises the contribution of asylum-seekers and refugees to the City of Sheffield, and is committed to welcoming and including them in our activities. We support Sheffield being a recognised 'City of Sanctuary' for refugees and asylum-seekers.”*<sup>240</sup>

Le organizzazioni di sostegno al movimento e il Comune concordano su una visione a lungo termine dell'inclusione per richiedenti asilo e rifugiati, stabilita in un manifesto della "Città del Santuario", che prevede obiettivi ambiziosi per la partecipazione di persone che cercano rifugio nella vita di città e il loro accesso a servizi essenziali, supporto per l'istruzione, l'assistenza sanitaria e l'alloggio.<sup>241</sup>

Come abbiamo osservato, raccogliere un ampio consenso da parte della comunità e definire una strategia di inclusione sono due dei criteri principali per diventare una Città Santuario. Se la popolazione non fosse stata favorevole, niente di questo sarebbe mai accaduto.

Al momento la città di Sheffield stima che circa 2000 richiedenti asilo<sup>242</sup> siano stati sostenuti dalla comunità con il benessere del Comune; tuttavia, non è possibile calcolare quanti richiedenti asilo il progetto abbia effettivamente aiutato, perché il suo scopo è diffondere l'integrazione, quindi è possibile che il numero dei beneficiari effettivi sia

---

<sup>240</sup> La mozione venne firmata dal consiglio comunale e da tutte le organizzazioni che ne facevano parte.

<sup>241</sup> Bagelman, J. J. (2015), *Sanctuary City A Suspended State*, Palgrave Macmillan UK, Londra.

<sup>242</sup> Cities of Sanctuary, *Communities of Welcome* (2009), in [www.citiesofmigration.ca/good\\_idea/cities-of-sanctuary-communities-of-welcome/](http://www.citiesofmigration.ca/good_idea/cities-of-sanctuary-communities-of-welcome/).

stato addirittura maggiore; allo stesso tempo c'è anche la possibilità tangibile che molti progetti di aiuto non abbiano visto un completamento a causa dell' intromissione dell' *Immigration Enforcement*<sup>243</sup>. Infatti per diventare una Città Santuario impegnarsi a ottenere sostegno dalle forze dell'ordine è un punto a favore, ma non è un obbligo e le autorità competenti non sono autorizzati nemmeno dal Comune stesso a disobbedire.

La compassione verso gli estranei è parte integrante di questo movimento. Alcuni hanno criticato l'idea sostenendo che questa organizzazione sia legata a valori puramente spirituali, non sufficientemente politici. Sicuramente c'è un fondo di verità in queste accuse, ma sostenere la Città Santuario di Sheffield come una “grande comunità religiosa” è riduttivo. Il termine, come analizzato nel primo capitolo, aveva un riferimento religioso ma oggi può essere associato a qualsiasi organizzazione laica e rivolto a persone di ogni ceto sociale coinvolte in un progetto di integrazione nei confronti dei migranti.

Negli ultimi anni il consiglio comunale ha continuato a promuovere la propria campagna per gli aiuti ai richiedenti asilo ed il 3 Aprile del 2013 ha riconfermato la propria posizione sulla politica migratoria<sup>244</sup>.

### **3.2.3 Diffusione Città Santuario**

Nel 2010 Swansea<sup>245</sup> è diventata la seconda città santuario del Regno Unito.

Nel caso Swansea, la città è stata sostenuta da organizzazioni come il Partito socialista dei lavoratori e da gruppi basati sulla fede, compresi quaccheri, bahais, musulmani e altri. Questi gruppi, accompagnati da una serie di associazioni alberghiere, religiose e semplici individui interessati, si sono incontrati nel 2008 per discutere in primo luogo dell'iniziativa di far diventare anche Swansea una Città Santuario.

Anche in questo caso ci vollero due anni di lavoro per mettere le organizzazioni d' accordo e decidere un piano comune. Più di cento organizzazioni si incontrarono per

---

<sup>243</sup> Un' agenzia del Ministero dell'Interno responsabile dell'applicazione della legge sull'immigrazione nel Regno Unito.

<sup>244</sup> Vedi appendice C

<sup>245</sup> Città costiera in Galles

stabilire dei criteri comuni per accogliere i rifugiati e, quando tutti furono pronti, coinvolsero il consiglio comunale, che da parte sua consentì a che Swansea diventasse la prima città del Galles aderente al movimento.<sup>246</sup>

Il consiglio comunale di Swansea votò all'unanimità una mozione che promette il sostegno per far diventare Swansea una Città santuario.

*“We support the initiative to make Swansea into a recognised ‘City of Sanctuary’, welcoming those fleeing violence and persecution in their own countries. We recognise the contribution of refugees and people seeking sanctuary to the City of Swansea. We are committed to taking practical steps to welcome and include them in our activities and are actively seeking ways of supporting them wherever we can. We are willing for our organisation’s name to be added to a list of supporters of City of Sanctuary. We are also willing to be contacted by the Swansea City of Sanctuary group with further ideas for how we can turn this pledge into practical action.”<sup>247</sup>”*

Da allora, altre cinquantasette città britanniche si sono unite al movimento negli anni successivi, e al momento le città a cui è stato riconosciuto lo status di Città Santuario sono 97.<sup>248</sup>

Considerando che le città Santuario sono nate solo dieci anni fa, è interessante osservare quanto repentina sia stata la loro diffusione arrivando a coinvolgere le maggiori città britanniche.

---

<sup>246</sup> Rabben, L. (2016), *Sanctuary And Asylum A Social and Political History*, University of Washington Press, Washington.

<sup>247</sup> Swansea City of Sanctuary(2006). Resolution, in <https://swansea.cityofsanctuary.org/get-involved/pledge-your-support>

<sup>248</sup> **Scozia:** Aberdeen, Edinburgh, East Lothian, Glasgow, Stirling, North West, Blackburn, Darwen, Bolton, Bury, Chester, Lancaster, Morecambe, Liverpool, Manchester, Preston, Wirral

**North East:** Durham, Gateshead, Newcastle, Northumberland, Sunderland, Tees Valley

**Yorkshire and Humberside:** Barnsley, Benthall, Bradford, Calderdale, Doncaster, Greater Lincolnshire, Harrogate District, Hull, Kirkstall, Leeds, Malhamdale, Ripon, Sheffield, Skipton, Wakefield, York

**Centro:** Birmingham, Cambridge, Coventry, Derby, Greater Lincolnshire, Ipswich, Leicester, Loughborough, Malvern, Northampton, Norwich, Nottingham, Walsall, Wolverhampton

**Sud:** Brighton & Hove, Camden, Chichester, Colchester, East Hoo, East and Halland

East Kent, Elmbridge, Hackney, Hastings, Medway, Oxford, Reading, Sutton, West, London Mentors

**Sud Est:** Bath, Bournemouth and Poole, Bristol, Cheltenham, Cornwall, Dorset, Exeter, Gloucester, North Devon, Plymouth, Portsmouth, Southampton, Swindon

**Wales:** Abergavenny, Cardiff, Croeso Teifi, Hay, Brecon, Talgarth, Machynlleth, Montgomeryshire, Neath Port Talbot, Swansea, Valleys of Sanctuary, Wrexham

**Irlanda del Nord:** Northern Ireland, Belfast, Causeway, Derry/Londonderry

Il lavoro fatto da questa organizzazione e la tramutazione di queste città ha avuto effetti positivi visibili: basti solo pensare che città molto piccole come Rochdale, Middlesbrough e Bolton sono tra le dieci comunità locali che supportano oltre il 35% di tutti i richiedenti asilo in Gran Bretagna<sup>249</sup>

Fu inoltre importante la stesura e la firma al primo Sanctuary Summit, il 15 novembre 2014 a Birmingham, della *Birmingham Declaration*<sup>250</sup>.

La dichiarazione che ha un valore non-vincolante è stata firmata da 292<sup>251</sup> organizzazioni che si sono impegnate a lavorare insieme per garantire aiuti per coloro che fuggono dalle persecuzioni impegnandosi a collaborare con i propri Comuni.

### 3.2.4 Sanctuary in Parliament

Il *Sanctuary in Parliament* è sicuramente uno dei risultati più degni di lode del movimento. Il City of Sanctuary era nato come movimento di pressione, con lo scopo di far aprire gli occhi al governo riguardo le loro politiche austere e restrittive nei confronti dei rifugiati. Il fatto che a un certo punto le sue componenti principali siano state invitate a partecipare in Parlamento a un dibattito sul tema, è la prova che in dieci anni di vita il movimento sia diventato quasi un attore politico, riuscendo a smuovere qualcosa nel campo dell'immigrazione. L'obiettivo dell'evento infatti non era quello di esternare e rendere pubblici i conflitti con il governo, ma aiutare i politici a comprendere meglio le problematiche del sistema di asilo ascoltando le esperienze dei rifugiati.

Il Sanctuary in Parliament si tiene ormai da quattro anni nelle Camere del parlamento britannico.

L'ultima conferenza si è tenuta il 28 novembre 2017.

Quest'anno l'attenzione si è concentrata sulle azioni che possono essere intraprese per porre fine alla povertà e all'aumento di rifugiati residenti in strada.

---

<sup>249</sup> Brothers C. (2018), *UK sanctuary network offers vital backstop for refugees, asylum-seekers*. UNHCR In <http://www.unhcr.org/news/stories/2018/1/5a54af934/uk-sanctuary-network-offers-vital-backstop-for-refugees-asylum-seekers.html>

<sup>250</sup> Vedi appendice D

<sup>251</sup> The Birmingham Declaration (2014), In <https://sanctuarysummit2014.wordpress.com/the-birmingham-declaration/>

Per queste persone il rischio di cadere nella povertà o di finire a vivere per strada è molto concreto. Dopo essere fuggiti da guerre, torture e persecuzioni nei loro paesi di origine, molti rifugiati affrontano difficoltà permanenti nel Regno Unito e l'impatto non può che portare a conseguenze negative.

In tutto il Regno Unito, emerge lo schema di un sistema di asilo con molti ostacoli e insidie e di una rete di sicurezza assai fragile che troppo spesso non riesce a proteggere le persone vulnerabili dalla miseria. Queste politiche non solo causano danni al benessere fisico e mentale dei richiedenti asilo e dei rifugiati, ma danneggiano le comunità, impedendo l'integrazione e ostacolando le loro chances di ricostruirsi una vita nel Regno Unito.<sup>252</sup>

Altro tema che è stato trattato è quello relativo all'espansione delle vie legali e sicure esistenti verso il Regno Unito, ampliando l'ammissibilità al ricongiungimento familiare dei rifugiati, facendo un uso migliore delle responsabilità di trasferimento esistenti sotto Dublino III.<sup>253</sup>

Ai sensi delle norme di diritto britannico e internazionale, i rifugiati nel Regno Unito possono richiedere il ricongiungimento con le loro famiglie, ma il processo è costoso, complicato e non aperto a tutti.

I rifugiati adulti infatti possono solo ricongiungersi con i loro partner e i loro figli, ma solo se questi hanno meno di 18 anni, mentre i bambini rifugiati non possono "sponsorizzare" genitori o familiari per ricongiungersi a loro nel Regno Unito. Ciò significa che le famiglie vengono lasciate separate, costringendo coloro che sono rimasti in patria a intraprendere percorsi sempre più pericolosi per riunirsi alla propria famiglia. Il ricongiungimento familiare dei rifugiati è un meccanismo cruciale per consentire alle famiglie di rifugiati di trovare sicurezza e stabilità in Gran Bretagna, ma ancora adesso le politiche non sono cambiate,<sup>254</sup> senza contare che dal 2013 il finanziamento dell'assistenza legale non è più disponibile per il ricongiungimento familiare in Inghilterra<sup>255</sup>, mentre in Galles la maggior parte dei nuovi rifugiati non può permettersi un aiuto legale.

---

<sup>252</sup> Sanctuary in Parliament III: *Standing up for the right to asylum* (2016), in <https://cityofsanctuary.org/wp-content/uploads/2016/10/Briefing-Paper-for-MPs-final-copy-2016.pdf>

<sup>253</sup> I regolamenti di Dublino sono sotto revisione parlamentare.

<sup>254</sup> Ibidem

<sup>255</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act (2012), in <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/10/contents/enacted>

Il Sanctuary in Parliament non è ancora riuscito a dare un contributo sostanziale al miglioramento delle politiche migratorie inglesi, ma è ammirevole vedere i progressi fatti in soli dieci anni da un movimento non ancora affermato. Anche se sulla carta i progressi non sono ancora visibili, poter essere ascoltati dai membri del Parlamento costituisce un forte segnale verso il cambiamento.

### 3.2.5 Un'eccezione?

Un caso interessante da osservare è relativo alla Scozia, una delle nazioni costitutive della Gran Bretagna.

Il sistema legale della Scozia è rimasto separato da quello dell'Inghilterra, del Galles e dell'Irlanda del Nord: la Scozia costituisce infatti una giurisdizione separata nel diritto pubblico e privato.

Ciò avvenne nel 1998 quando fu approvato lo *Scotland Act*, un atto del Parlamento del Regno Unito che ha istituito un Parlamento scozzese decentrato con vari poteri fiscali.

L'atto ha concesso una certa autonomia alla Scozia ma nella Schedule V sono riportate tutte le competenze assolute del parlamento centrale rispetto alla Scozia e fra queste c'è anche la politica migratoria riguardante il diritto d'asilo.<sup>256</sup>

Tuttavia, l'area politica dell'integrazione degli immigrati è una questione completamente diversa. Come accennato in precedenza, nel Regno Unito non esiste un programma o una strategia coerente di integrazione degli immigrati. Westminster ha il controllo sull'acquisizione della cittadinanza, sulle prestazioni sociali, sui permessi di lavoro e sulla maggior parte delle politiche occupazionali. Tuttavia, poiché l'accordo si basa su un modello di "retainer", ovvero tutto ciò che non è esplicitamente riservato al governo britannico è sotto il controllo del Parlamento scozzese, la maggior parte dei settori di policy che riguardano l'inclusione di un immigrato nella società ospitante - come salute,

---

<sup>256</sup> Reserved matters. Part I General reservations:

"Nationality; immigration, including asylum and the status and capacity of persons in the United Kingdom who are not British citizens". Scotland Act (1998), in <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/schedule/5>

istruzione, alloggio, servizi per l'infanzia, assistenza legale - sono devoluti al Parlamento scozzese. A tal fine, l'integrazione degli immigrati può essere intesa come una competenza decentrata nel Regno Unito, determinata dai governi territoriali.<sup>257</sup>

Nel 2007 il partito nazionale scozzese<sup>258</sup>, vinse le elezioni parlamentari e si unì ai movimenti di Londra per contrastare le politiche repressive sull'immigrazione, protestando contro la detenzione di famiglie di immigrati e la negazione di alcuni benefici sociali ai richiedenti asilo.

Il governo si impegnò anche a rendere la vita più facile per i richiedenti asilo fornendo servizi e benefici che Londra aveva rifiutato di fornire, tra cui l'accesso all'istruzione superiore. L'esecutivo scozzese si propose di occuparsi degli alloggi, della salute, della giustizia, dell'occupazione, della formazione dei rifugiati, dello sviluppo della comunità e del benessere dei bambini. Fu organizzata in onore di questa iniziativa anche una campagna "*Una Scozia*", incoraggiando le scuole a utilizzare i materiali delle organizzazioni di difesa che contengono informazioni accurate su rifugiati e richiedenti asilo.<sup>259</sup>

Tuttavia il parlamento scozzese non poté spingersi oltre, nonostante il tentativo decisivo del suo governo. Nel 2015 il parlamento scozzese tentò infatti di delineare una politica di accoglienza per i rifugiati parallela rispetto a quella del primo ministro Cameron<sup>260</sup>, ma il piano fu bloccato sul nascere.

La questione migratoria non è come negli Stati Uniti e salvo un distacco delle due nazioni, è il governo centrale a stabilire i numeri di rifugiati da accettare e da accogliere.

L'unica possibilità del parlamento scozzese è di richiedere un numero maggiore di rifugiati e collaborare con le città aderenti al movimento delle Città Santuario che come Glasgow stanno facendo la differenza per i rifugiati. Secondo i dati nel 2014, la Città di Glasgow aveva accolto 10.000 richiedenti asilo coordinando le loro domande e fornendo aiuto in termini di alloggio e accesso ai servizi sociali.<sup>261</sup>

---

<sup>257</sup> Hepburn, E. (2014), *op.cit.*

<sup>258</sup> Promotore del referendum indipendentista del 2014

<sup>259</sup> Rabben, L. (2016), *Sanctuary And Asylum A Social and Political History*, University of Washington Press, Washington

<sup>260</sup> Sciarra, A. (2016), *Edimburgo contro Londra sulla questione immigrazione: "Dobbiamo fare di più"*, Il Giornale, Milano.

<sup>261</sup> Hepburn, E. (2014), *op.cit.*

### **3.3 Analisi conclusiva**

Come abbiamo potuto osservare il modello inglese è un modello giovane, ispirato dal modello americano ma promotore di una linea nuova.

Gli inglesi, come gli americani, hanno tentato di trovare una scappatoia rispetto alla legislazione centralistica, provando ad agire con la maggiore autonomia possibile.

Le Città del Regno Unito non possono decidere chi resta e chi va via, ma possono operare in collaborazione con le organizzazioni del territorio per fornire sostegno e una vita più dignitosa alla popolazione.

Il fatto che questo movimento sia così recente impedisce di fornire un'analisi approfondita a livello normativo come sul modello americano, ma permette comunque di osservarne la vitalità. In poco più di un decennio, migliaia di persone hanno ottenuto supporto dalla popolazione locale e il movimento City of Sanctuary è riuscito addirittura ad arrivare in Parlamento dove ogni anno può confrontarsi con i membri politici che hanno il potere di agire.

Sicuramente uno dei timori principali riguarderà la politica migratoria post-Brexit, ma non è ancora stata stabilita una linea chiave che mostri come la Gran Bretagna deciderà di agire in risposta a questo problema.

Ipotizzo senza riserve che in caso di una politica migratoria ancora più serrata rispetto a quella di oggi, ci saranno dei disordini e le città scenderanno in piazza, ma questa è una previsione a senso unico senza basi solide da cui partire.

I prossimi mesi saranno fondamentali, a mio avviso, per vedere il vero volto dei paesi anglosassoni in risposta alla crisi migratoria.

### **3.4 I due modelli a confronto**

Dopo aver analizzato in dettaglio le caratteristiche essenziali del movimento è necessario procedere con una comparazione finale che ne dimostri sinteticamente le differenze “cruciali”.

In questo elaborato ho cercato di fornire una linea temporale dell'evoluzione del movimento partendo dal principio, mostrando ciò che ha ispirato il movimento e fornendo

una comparazione storica che ha mostrato le diversità del movimento e la sua evoluzione lungo una linea temporale millenaria.

Nel secondo e terzo capitolo ho invece voluto analizzare due *case study* specifici, movimenti nati dall' influenza del concetto di santuario, sottolineandone sia la similarità, evidenziata dal desiderio di aiutare le fasce più deboli,<sup>262</sup> ma mostrandone soprattutto le differenze<sup>263</sup> e i due percorsi intrapresi dai movimenti in concordanza con le proprie leggi.

Gli *oggetti*, ovvero gli elementi sottoposti a comparazione, del mio elaborato sono stati:

➤ Le Città Santuario negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

Mentre le *proprietà* prese in analisi hanno riguardato:

- Il Movimento pioniere che ha dato inizio al processo di nascita delle Città Santuario.
- La prima Città Santuario e l'anno in cui è sorta.
- La differenza numerica tra i due paesi di Città Santuario.
- La legalità del movimento.
- Chi ha potuto trarne vantaggio.
- La presenza o meno di controversie con il governo centrale

Nella tabella sottostante ho pertanto riportato sinteticamente le proprietà analizzate da cui emerge infine lo *stato sulla proprietà*, ovvero la variazione dell'oggetto rispetto ad una determinata proprietà.<sup>264</sup> In questo caso le proprietà considerate sono state sei e quasi tutte variabili “qualitative”, ma conducono a mio avviso tutte a una stessa conclusione: il sistema statunitense è più maturo rispetto a quello inglese, a causa della sua storia e delle lotte interne che lo hanno rafforzato: il sistema statunitense possiede infatti sotto ogni aspetto un “qualcosa in più” rispetto al modello inglese.

Tralasciando la matrice storica, il modello statunitense si interessa senza distinzioni alle persone accolte, distaccandosi dal concetto rifugiato/immigrato-economico, ma interessandosi alla persona. Opponendosi al governo ogni qualvolta si stia compiendo un

---

<sup>262</sup> Scelta dei “sistemi più simili”

<sup>263</sup> Sistemi più contrastanti

<sup>264</sup> Dini, E., & De Mucci, R. (2000), *Metodi di Analisi Empirica della politica*, Rubbettino, Soveria Monelli

atto illecito in violazione dei diritti umani, la normativa interna si è rafforzata portando alla nascita di un sistema in continua evoluzione.

Il sistema inglese invece è un sistema giovane, nato solo da dieci anni.

Sebbene si possa affermare che per certi versi il sistema inglese sia “più legale” rispetto a quello americano anche in questo caso mi sento di far pendere la bilancia a favore degli Stati Uniti, poiché le Città Santuario negli Stati Uniti hanno lottato per far valere il proprio progetto, mentre in Gran Bretagna il tentativo non è mai stato intrapreso.

Per quanto invece riguarda il dato relativo a chi trae vantaggio da queste Città l'unico calcolo possibile è di carattere numerico. La qualità di chi viene aiutato non può essere messa a confronto, ma numericamente possiamo assumere che anche in questo caso gli Stati Uniti, grazie alla loro estensione geografica e alla loro storia, hanno portato a un aiuto superiore.

Sono due modelli in cui le diversità primeggiano sulle similarità, ma la cui base è sempre relativa al desiderio di aiuto verso il prossimo.

Ne è scaturita una classificazione sul tipo delle “tavole della verità”.<sup>265</sup>

---

<sup>265</sup> Morlino, L. ( 2005), *Introduzione alla ricerca comparata*, Il Mulino, Bologna, pp. 89-93

<b>DUE MODELLI A CONFRONTO</b>	<b>Stati Uniti</b>	<b>Regno Unito</b>
<b>Il Movimento pioniere</b>	Il movimento pioniere fu l' <i>SOS</i> nato sulla Nave USS Corale Sea, in risposta all' opposizione dei militari di tornare in Vietnam.	Il Movimento <i>City of Sanctuary</i> è nato con il desiderio di aiutare i richiedenti asilo.
<b>La prima Città Santuario</b>	Berkeley nel 1985	Sheffield nel 2005
<b>Numero città Santuario</b>	36 comuni, 633 contee e 5 Stati	97 città
<b>Legalità</b>	Si. La questione è dibattuta ma per il momento le Città Santuario sono riuscite a dimostrare la propria legalità in quanto per volere della Corte Suprema la questione dell'immigrazione non è di esclusività del governo centrale.	Si. Le città Santuario sono legali per il semplice fatto che non esiste la possibilità per queste città di opporsi al governo. Loro non possono decidere chi accettare o meno possono solo permettere un accesso ai servizi e aiutarli a integrarsi nella comunità.
<b>Chi può usufruire di politiche assistenziali?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- All'inizio, i migranti di El Salvador a cui era stato negato il diritto d' asilo.</li> <li>- Attualmente, i migranti cosiddetti "economici" provenienti soprattutto dall' America latina.</li> </ul>	Solamente i richiedenti asilo, o coloro che hanno già ottenuto il diritto d' asilo. I migranti cosiddetti "economici" sono aiutati dalle organizzazioni no-profit ma non possono legalmente essere aiutati dal comune di una città.
<b>Controversie con il governo centrale?</b>	Si. Le Sanctuary City non solo stanno imponendo il loro volere rispetto al governo, ma la nascita del primo Sanctuary State e la posizione di Trump rispetto a questa politica sancirà fino a che punto possono spingersi gli Stati per far valere la propria autonomia.	No. Al momento nessuna critica è stata mossa né da parte del governo né da parte della popolazione, visto che la qualità dell'accoglienza è decisa dai Comuni, ma la decisione di accogliere non è di loro competenza. Pertanto tutte le proteste che vengono effettuate sono contro il governo non verso le città

Figura 6 Schema riassuntivo delle proprietà analizzate tra i due modelli

#### 4. Conclusione

L'analisi condotta in questo elaborato ha cercato di mostrare, nel modo più lineare possibile, l'avanzare di un fenomeno che apparentemente sembra inarrestabile e destinato a cambiare il modo di intendere l'accoglienza.

Nel primo capitolo ho cercato di spiegare non solo il significato del termine Santuario ma anche il valore che questa parola ha rappresentato in passato.

Il santuario era un posto dove la gente sapeva di essere al sicuro. Per molti aspetti era un luogo in cui le regole del mondo esterno non esistevano, in cui si poteva trovare la salvezza ma anche la redenzione.

Non sorprende pertanto che il termine sia stato per anni associato al mondo cristiano, il cui mantra è la redenzione attraverso la misericordia divina, ma anche tralasciando la religione cristiana è sempre stato associato ad un significato di sacralità e di inviolabilità. Nel caso delle città santuario la semantica ha rappresentato metà del valore. Se si fossero chiamate "città rifugio", il senso intrinseco sarebbe stato di città dove l'unico scopo era nascondersi. Invece l'idea originale nata in America è proprio di impedire che questo avvenga: lo scopo finale che ha spinto gruppi di persone a combattere insieme per far valere i diritti umani, sia in Gran Bretagna che negli Stati Uniti è stato quello di permettere l'integrazione e la coesistenza.

Ognuno dei due ordinamenti ha fatto ciò, nella proporzione che gli era concessa e nel tempo in cui ciò era opportuno.

Se negli Stati Uniti il modello è nato negli anni '80 per aiutare i membri della USS Coral Sea, nel Regno Unito il primo movimento si è creato solo di recente a causa di una politica sempre più repressiva nei confronti dei rifugiati. Sicuramente il periodo storico ha fornito i presupposti per la nascita di questo movimento, ma il suo avanzamento è stato superiore rispetto ad ogni previsione.

Non credo ci sia da stupirsi del fatto che la prima città a diventare un Santuario negli Stati Uniti sia stata Berkeley. La California è famosa per essere terra di rivalse per affermare i diritti umani e Berkeley, ha sempre vantato una comunità universitaria molto attiva. Stupisce invece che nel Regno Unito sia stata Sheffield e non Londra la prima città, ma questo probabilmente si è verificato a causa del multiculturalismo di Londra; città con un numero di immigrati molto elevato fin dagli anni novanta, in un primo momento non è stata influenzata dall'incremento del numero delle richieste d'asilo. Per Londra il

fenomeno ha avuto ripercussioni a livello pratico solo negli anni successivi quando ormai la guerra in Siria e l'emigrazione dall' Africa, avevano reso il flusso insostenibile.

Diverso invece è stata la situazione per le città medio-grandi che sentendosi inadatte fin dal principio, hanno ritenuto necessario agire per evitare la creazione di comunità incapaci di coesistere.

Da ora in avanti è difficile immaginare che cosa succederà. La lotta tra governo centrale e città Santuario è solo al principio e l'Amministrazione Trump non intende assolutamente mollare la presa e permettere agli Stati di predominare sulla questione immigratoria, disobbedendo al governo centrale.

Il seguito di questa lotta e la posizione degli Stati Uniti non è ancora delineata. Esprimendo un parere personale, credo che questa lotta di diritti continuerà ancora a lungo. Il desiderio di indipendenza degli Stati è un fenomeno che affonda le sue origini dalla Confederazione, passando da picchi di collaborazione a momenti di disordine. Da una parte troviamo persone che vogliono veramente lottare per favorire l'integrazione, ma da un'altra parte, la decisione della California ha rappresentato il lancio di una sfida che vedrà coinvolte molte parti del sistema giudiziario, creando probabilmente un precedente giuridico che non potrà che influenzare il sistema.

Per quanto riguarda invece il Regno Unito credo che le nuove linee guida saranno sancite dalla presa di posizione relativa alla Brexit. La linea che verrà stabilita tra Westminster e Bruxelles influenzerà notevolmente il futuro.

Per quanto il Regno Unito sia cofirmatario della Convenzione di Ginevra, vi è anche da ricordare che se i controlli verranno rafforzati, le conseguenze non aspetteranno a farsi attendere.

Il futuro di questo movimento, il suo incremento verso un processo analogo a quello statunitense, verrà pertanto sancito nei prossimi anni.

## APPENDICE A

### SANCTUARY RESOLUTIONS City of Los Angeles - Sanctuary Resolution

- (1) WHEREAS, the United States of America has provided an enduring symbol of freedom for generations of people from other countries who fear persecution in their native land on the basis of their political beliefs; and
- (2) WHEREAS, the United States Congress reaffirmed this tradition in the provision of the Refugee Act of 1980 which recognized the right to asylum of the refugee, defined as "any person who is unable or unwilling to return to his/her country because of persecution on account of race, religion, nationality, or membership in a particular social group or political opinion"; and,
- (3) WHEREAS, in the definition of refugee employed by the federal Refugee Act of 1980, Congress specifically intended to include political refugees and exclude economic refugees with respect to the issue of asylum; and
- (4) WHEREAS, refugee policy is primarily a responsibility of the Federal government, but local communities and local governments sustain the fiscal and social impact of large numbers of immigrants seeking asylum from persecution; and
- (5) WHEREAS, the climate of fear prevalent among Central American refugees presently living in Los Angeles may potentially impair the efficiency of City government agencies, disturb the efforts of law enforcement agencies to resolve pending cases, and generally contradict the ideals of diversity and tolerance to which the City of Los Angeles subscribes;
- (6) NOW THEREFORE BE IT RESOLVED, that the City of Los Angeles reaffirms the traditional American ideal of providing refuge here in the United States for people from other countries who fear persecution in their native land on the basis of their political beliefs; and be it further
- (7) RESOLVED, that the City of Los Angeles without endorsing any of the contending forces [within] any country goes on record in opposition to the deportation of known lawabiding refugees who have fled their homelands for fear of losing their lives; and be it further January 1987
- (8) RESOLVED, that the City of Los Angeles reaffirms its support of H.R. 822 (Moakley) and S. 377 (De Concini), which would establish as official policy the suspension of deportation provided such is consistent with the Refugee Act of 1980; a position consistent with a previously approved City Council action including such in the City of Los Angeles' 1984-85 Federal Legislative Program; and be it further
- (9) RESOLVED, that the City of Los Angeles appreciates the humanitarian work of private social service and religious institutions such as United University Church, First

Unitarian Church of Los Angeles, Sepulveda Unitarian Church, Emerson Unitarian Church, Temple Shir Shalom, and Shir Chadash New Reform Congregation, which have provided assistance to Central American refugees in the Los Angeles area; and be it further

(10) RESOLVED, that the City Council finds that immigration and refugee policy is a matter of Federal jurisdiction; that Federal employees, not City employees, should be considered responsible for implementation of immigration and refugee policy; and further that the City Council directs City employees to exclude refugee status as a consideration in their daily activities and routine dealings with the public, and with the proviso that this directive should not be construed as sanctioning the

violation of any law or encouraging interference in law enforcement efforts; and be it further

(11) RESOLVED, that the City Council commends the Chief of Police and the Los Angeles Police Department for adopting a policy of excluding consideration of the refugee status of crime victims and witnesses who are law-abiding from the Department's routine law enforcement activities; that the City Council urges wider public dissemination of this policy, in English and Spanish; and that the City Council further reaffirms the Department's policy of detaining and arresting suspected criminals,

regardless of their citizenship status, and reporting to the U.S. Immigration and Naturalization Service, only those undocumented aliens booked for multiple misdemeanor offenses, high grade misdemeanors, or felony offenses; and be it further

(12) RESOLVED, that the City of Los Angeles supports, in concept, legislation which would clarify the responsibility of the U.S. Immigration and Naturalization Service to approve asylum for applicants on the basis of the definition of "refugee" in the Refugee Act of 1980 relating to a legitimate fear of persecution in his or her native country, without regard to the political direction of the

current government in his or her native country and without consideration of the relationship between current Administration in this country and the current government in the refugee's country of origin; and furthermore that this concept be included in next year's Federal Legislative Program; and be it further

(13) RESOLVED, that the City Council recognizes the many demands placed upon the City's limited fiscal resources by current citizens residing in Los Angeles, and therefore urges the President and Congress to give greater consideration in their deliberations to the fiscal needs of large urban areas such as Los Angeles which have borne a disproportionate share of the cost burden resulting from Federal refugee policies; and be it further

(14) RESOLVED, that the City Council directs the Human Relations Commission to submit an annual report, commencing in November 1986, on the status and unmet needs of immigrants and refugees residing in the City of Los Angeles; and be it further

(15) RESOLVED, that the City Council in adopting the policies in this resolution, calls upon the people of the City of Los Angeles to reaffirm the American tradition of providing refuge to law-abiding persons who have fled their native country for fear of persecution on the basis of their political beliefs, and hereby declares that Los Angeles, as part of a national policy of providing refuge to persons seeking asylum from political and not economic persecution, is a City of Sanctuary for such persons.

## APPENDICE B<sup>266</sup>

### Los Angeles Compromise Resolution MOTION

(1) WHEREAS, the United States of America has provided an enduring symbol of freedom for generations of people from other countries who fear persecution in their native land; and,

(2) WHEREAS, the United States Congress reaffirmed this tradition in the provision of the Refugee Act of 1980 which recognized the right of asylum for refugees, defined as "any person.., who is unable or unwilling to return to... (his/her country of nationality) because of persecution or a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion"; and,

(3) WHEREAS, refugees living in Los Angeles are afraid to contact local government agencies due to their fear of deportation, and the refugees' reluctance to contact and cooperate with government agencies has hampered the ability of such agencies to provide vital services to all persons, citizens as well as noncitizens; and,

(4) WHEREAS, the City Council welcomes the opportunity to work with the Federal Government to resolve these problems and expects that all Federal agencies that are involved in the service or detention of refugees will comply with all municipal regulations including zoning, land use, fire and building codes.

2. The City adopt the attached policy on refugees.

(1) RESOLVED, that the City Council reaffirms its support of H.R. 822

(Moakley) and S. 377 (De Concini), which would establish as official policy the temporary suspension of deportation of certain Salvadoran nationals, provided

---

<sup>266</sup> Per leggere le altre risoluzioni visitare il sito <https://www.ilrc.org/detainer-policies>

such is consistent with the Refugee Act of 1980; that this position is consistent with a previously approved City Council action including such in the City of Los Angeles' 1984-85 Federal Legislative Program; and be it further

(2) RESOLVED, that although the City Council recognizes that immigration and refugee policies are a matter of Federal jurisdiction, and that Federal employees, not City employees, are responsible for the implementation of immigration and refugee policies; nevertheless, the City is burdened with the fiscal and social impacts of many refugees living within the city; and be it further

(3) RESOLVED, that the City Council recognizes the many demands placed upon the City's limited fiscal resources by refugees residing in Los Angeles, and, therefore, urges the President and Congress to give greater consideration in their deliberations to the fiscal needs of large urban areas such as Los Angeles which have borne a disproportionate share of the cost burden resulting from the Federal Government's failure to provide the resources necessary to more adequately control the immigration

of refugees; and be it further

(4) RESOLVED, that the City Council reaffirms its policy of excluding refugee status of crime victims and witnesses from the City's routine law enforcement activities and reports to the U.S. Immigration and Naturalization Service only those undocumented aliens who commit multiple misdemeanors, serious misdemeanors, or felony offenses; and be it further

(5) RESOLVED, that the City Council reaffirms that it is the City's policy for its employees to provide services, especially those involving public health and safety, to all the public notwithstanding their individual refugee status with the proviso that this should not be construed as sanctioning the violation of any law or encouraging interference in law enforcement efforts; and be it further

(6) RESOLVED, that the City Council supports the dissemination of this policy to all communities in the City in order that all refugees will be encouraged to cooperate with the City especially in law enforcement investigations.

#### MOTION

(1) WHEREAS, the City Council recognizes that the full voluntary participation and cooperation of the undocumented alien community is indispensable if the City is to fulfill its responsibility to protect and serve the entire community; and,

(2) WHEREAS, the City Council recognizes its responsibility to address the needs and problems imposed on City government as a result of the increasing numbers of undocumented aliens within our City limits; and,

(3) WHEREAS, the City Council recognizes that this increase in undocumented aliens has created not only law enforcement, housing, health and other social problems, but a climate of tension and ill feelings among our residents; and,

(4) WHEREAS, the City Council is committed to a comprehensive effort to solve this problem and believes that an action plan to address these problems is mandatory and should be developed immediately.

THEREFORE MOVE that the City Council:

1. Create and appoint a task force comprised of 1 member from each of the 15 council districts, nominated by each member of the City Council, to address the City's problems due to an increasing number of residents from a multitude of backgrounds into a way of life that expands the social and economic opportunities and well being for all. Such review to include, but not be limited to:

a. housing

b. health and welfare

c. employment

d. education

e. law enforcement

f. cooperation with all levels of government

2. Direct the Chief Legislative Analyst to provide staff for the task force to assist in its organization and activities.

3. That the task force be instructed to develop a comprehensive policy for dealing with problems relating to immigration in the City of Los Angeles and to report its findings and recommendations to the City Council no less than quarterly.

## APPENDICE C<sup>267</sup>

Sheffield City Council unanimously passed a motion on asylum seekers which was submitted by the secretary of the Labour Group and supported by the Lib Dems and Greens. The motion states that the Council shares the concerns raised by groups working with refused asylum seekers about the levels of destitution in Sheffield and outlines action to be taken by the Leader of the Council. In addition, a Motion on destitution is also being proposed in Oxford and this will be discussed at the next City Council meeting on 22 April 2013. That this Council:

- (a) welcomes the initiatives by Glasgow & Bristol City Councils in passing a motion highlighting concerns about refused asylum seekers and the lack of support for them in the UK;
- (b) commends the work with refused asylum seekers in Sheffield by organisations such as City of Sanctuary, Northern Refugee Centre, SYMAAG and ASSIST;
- (c) shares the concerns raised by groups working with refused asylum seekers about the levels of destitution in Sheffield and the associated problems this creates; and
- (d) asserts that if Sheffield's proud declaration as the country's first City of Sanctuary is to be meaningful and worthy of its fine words, we must act to improve this situation in the following ways;
  - (i) the Leader of the Council writes to the Home Secretary and Chief Executive of the UK Border Agency seeking changes to their policy toward refused asylum seekers; and
  - (ii) the Leader of the Council sends a copy of this letter to:
    1. The Home Affairs Select Committee for consideration during its inquiry into Asylum;
    2. Sheffield MPs to support the content of this motion and to raise the matter in the House of Commons; and
    3. The Local Government Association to encourage other councils in the UK to follow

---

<sup>267</sup> Incontro del concilio di Sheffield(2013), in [www.gov.uk/council-meetings/full-council/agendas-2013/agenda-3rd-april-2013](http://www.gov.uk/council-meetings/full-council/agendas-2013/agenda-3rd-april-2013)

## APPENDICE D<sup>268</sup>

Britain has a long tradition of offering protection to those fleeing persecution, many of whom have gone on to make a considerable contribution to our society. It also has a reputation for fairness and justice that is the envy of many other nations.

We believe that the great majority of British people are sympathetic towards those who come here seeking help and protection. The position of refugees and migrants is being aggravated in Europe and in Britain in an unprecedented way. We can no longer just watch in silence as millions flee Syria and other war zones only to be warehoused in refugee camps and thousands drown in desperate attempts to reach the Western world across the sea. This is a matter of life and death. We commit ourselves to work together to ensure that our great country continues to be a safe place for those fleeing persecution and a welcoming place for all people who come here to study, work or join family and who will work alongside us to build a just and fair society. We commit ourselves today to a core set of principles and asks that will strengthen our collective efforts to protect the rights of strangers amongst us. Through these commitments we seek accountability and justice. We are asking our Parliament and our Government to take necessary steps to deliver that change.

These commitments tackle the causes and consequences of the very vulnerable position refugees and migrants find themselves in. They are within the scope of the international protection framework that Britain has been signatory to for decades.

Recognising that we all have a role to play, we are asking our Government to do all they can to ensure that:

1. All asylum seekers, refugees and migrants should be treated with dignity and respect.

All asylum seekers, refugees and migrants should be treated with dignity and respect.

We ask that the debate on immigration is conducted with care for the dignity of people who are vulnerable, who do not have a voice in the public domain and who have to suffer the consequences of inaccurate and inflammatory language. We appeal to all politicians and to the media to conduct the asylum debate responsibly, sticking to the facts and bearing these principles in mind.

2. A fair and effective process to decide whether people need protection should be in place. We ask for a high standard of decision making on refugee protection cases. After years of very public failure, we demand a system that is fair and efficient and ensures protection for those who need

---

<sup>268</sup> Sanctuary Summit(2014), in <https://sanctuarysummit2014.wordpress.com/the-birmingham-declaration/>

it. People should have access to good quality legal advice and representation during the process, publicly funded when they are unable to pay. Not everyone is entitled to refugee status in Britain, but they are entitled to a fair process to determine if they are in need of protection.

3. No one should be locked up indefinitely.

We seek an end to the indefinite detention of asylum seekers and migrants. No one should be deprived of their liberty with no judicial oversight. Indefinite detention is unacceptable, costly and ineffective. We ask for a reasonable time limit to be introduced and other safeguards put in place to ensure the lawfulness and fairness within the system.

4. No one should be left sick or destitute in our society.

It cannot be right that people are left destitute in modern Britain, banned from working but denied support. Until they are granted protection and can work, asylum seekers should receive sufficient support to meet their essential living needs while in the UK. We are asking that those whose cases have taken more than six months to resolve, or who have been refused but are unable to return home, should receive permission to work. All of them should be allowed free access to NHS services

5. We should welcome the stranger and help them to integrate.

People should integrate, and we should help them to do so. We are asking for support for asylum seekers to be welcomed and befriended on arrival. To help them integrate and participate in the local community they should be able to learn English, with free tuition provided where needed.

We make a commitment to take action on these principles and asks together and translate them into collaborative actions in our organisations and communities locally and nationally. We commit ourselves to work strategically together. We will come back next year to check our progress against these principles and asks and make plans for what needs to be done in the future, together. Below are the first of what we believe will be hundreds of organisations signing this declaration.

## Bibliografia

- Agricoltura, D. d. (1902-1903), *Experiment Station Record*, Volume 14. Washington.
- Allsopp, J., Sigona, N., & Phillimore, J. (2014), *Poverty among refugees and asylum seekers in the UK An evidence and policy review*. The Institute for Research into Superdiversity, University of Birmingham. Birmingham
- "Asilo", voce dell'Enciclopedia Treccani (2017), Milano.
- Austin Sarat, S. A. (2006), *Cause Lawyers and Social Movements*, Stanford University Press, Stanford.
- Bagelman, J. J. (2015), *Sanctuary City A Suspended State*, Palgrave Macmillan UK, Londra.
- Barbieri, L.(2002), *Persona Chiesa e Stato nel pensiero di Luigi Sturzo*, In Rubbettino Soveria Mannelli.
- Bau, I. (1994), *Cities of Refuge: No Federal Preemption of Ordinances Restricting Local Government Cooperation with the INS*, La Raza Law Journal, Berkeley
- Beccaria, C. (1764), *Dei delitti e delle pene*, Feltrinelli, Milano
- Berkeley, C. d. (s.d.), *Resolution No. 67,763-N.S. Reaffirming Berkeley's Status As A City Of Refuge*.
- Blum, W. (2003), *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, Zed Books, Londra.
- Bowcott, O. (2014, 9 aprile), *Asylum-seeker subsistence payments defeat for government in high court* in *The Guardian*.
- Briefing Paper: Sanctuary in Parliament III: Standing up for the right to asylum* . (2016, 29 novembre).
- Brown, R. M. (1986, 20 giugno), *The Case for Sanctuary*, Graduate Theological Union Religious Leaders in California, Los Angeles.
- Cocchi, A. (s.d.), *Il santuario nell'antica Grecia*.
- Cox, C. (1911), *The Sanctuaries and sanctuary seekers of Mediaeval England*, Cornell University Library, Ithaca
- Crifò, G. (1958), *Asilo, diritto sì: premessa storica, diritti antichi*, Giuffrè, Milano.
- Cunningham, H. (1997), *God and Caesar at the Rio Grande: Sanctuary and the Politics of Religion*, Minnesota Press, Minneapolis.

- Darling, V. S. (2013), *The “Minor” Politics of Rightful Presence: Justice and Relationality in City of Sanctuary*, In *International Political Sociology* pp. 59–74).
- Davidson, M. J. (s.d.), *Sanctuary: A modern legal anachronism in* [http://www.asistahelp.org/documents/resources/Law\\_Review\\_SANCTUARY\\_51BA5102C91DC.pdf](http://www.asistahelp.org/documents/resources/Law_Review_SANCTUARY_51BA5102C91DC.pdf)
- Dini, E., & De Mucci, R. (2000), *Metodi di Analisi Empirica della politica*. Rubbettino.
- Doward, J. (2014, 18 ottobre 18), *Home Office ‘chaos’ over asylum appeals in* *The Guardian*.
- Drayton, M. (1753), *The Works of Michael Drayton, Esq.*
- Economist, T. (2017, 31 gennaio), *La triste festa del Salvador a 25 anni dalla pace in* *Internazionale*.
- Sapere*. (2017.), *El Salvador*, De Agostini Editore .
- Elliot, L. R. (2010), *Ten Years That Shook the City: San Francisco 1968-1978*. San Francisco: Chris Carlsson.
- Enforcement And Removal Operations Weekly Declined Detainer Outcome Report For Recorded Declined Detainers Feb 11 – Feb 17, 2017*. (2017, febbraio). Tratto da US Immigration and Customs Enforcement:
- Enforcement, U. I. (febbraio 2017), *Enforcement And Removal Operations*. Weekly Declined Detainer Outcome Report For Recorded Declined Detainers Feb 11 – Feb 17, 2017.
- Ferrone, F. (2017, 31 gennaio), *La triste festa del Salvador a 25 anni dalla pace in* *Internazionale*.
- Funkhouser, E. (1992), *Immigration and the Workforce: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, University of Chicago Press, Chicago.
- Gibbon, E. (1776), *Storia della decadenza e rovina dell'Impero Romano volume IV. C. Storm*, e L' Armimens, Lugano .
- Gonzalez, B., Collingwood , L., & Step, O. (2016), *The Politics of Refuge: Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration*, Sage Journal.
- Harkinson, J. (2015, Luglio 10), *Actually, Sanctuary Cities Are Safer*. Mother Jones.
- Henderson, T. (2014, 31 ottobre), *More Jurisdictions Defying Feds on Deporting Immigrants*, The Pew Charitable Trusts, Philadelphia.

- Hepburn, E. (2014, 17 settembre ), *Scotland's 'hidden' policy competence: immigrant integration and policy divergence in Scotland since devolution*, Researchgate, Berlino.
- Hugo, V. (1831), *Notre Dame De Paris*, Narcissus.me, Parigi.
- Immigration System, A. &. (2017, 1 Agosto ), *Migration Watch UK: The distinction between asylum seekers and refugees*, in <https://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/70>
- Jean Bingen, R. S. (2007), *Hellenistic Egypt Monarchy, Society, Economy, Culture*. California, Università di Berkley, Berkley.
- Jerman, K. (2016, 25 Novembre), *Shaping San Francisco's Digital Archive*.
- Jordan, A. (2017, 22 maggio ), *The Omnivori. A Story of a European Sanctuary City. You're Safe Now*.
- Landon, E. H. (1846), *A Manual of Council of the Holy Catholic Church, Comprising the Substance of the Most Remarkable and Important Canons, Alphabetically Arranged*. Londra, Francis & John Rivington Internet Archive.
- Lee, J. C. (2017, 6 Febbraio ), *What Are Sanctuary Cities?* in New York Times.
- Lenzerini, F. (2009). *Asilo e diritti umani: l'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano
- Lofgren, Z. (2015, 28 luglio), *Sanctuary Cities Keep Communities Safe*, Usnews.
- Mark, M. (2018, 3 Gennaio ), *The acting ICE director said politicians who run 'sanctuary cities' should be charged with crimes*, Business Insider.
- Mazzeinghi, T. J. (1887), *Sanctuaries*. Stanford University Library, Standford.
- Misdaq, N. (2006), *Afghanistan: Political Frailty and External Interference*, Routledge, Londra e New York
- Moore, W. (1971), *No 'Sanctuary' for Berkeley Council*, San Francisco.
- Morbidelli, G., Pegoraro, L., & Rinel, A. (2016), *Diritto pubblico comparato, quinta edizione*, Giappichelli, Torino.
- Morlino. (2005), *Introduzione alla ricerca comparata*, il Mulino, Bologna.
- Coleman, C. (2010, 7 luglio), *Gay asylum seekers from Iran and Cameroon win appeal* in BBC.
- Obermeyer, G. J. (1969), *Structure and Authority in a Bedouin Tribe: The 'Aishabit of the Western Desert of Egypt*, University Microfilms, Michigan.

- O'Reilly, J. T. (2006), *Federal Preemption of State and Local Law: Legislation, Regulation, and Limitation*, Commission report.
- Pedely, J. (2005), *Sanctuaries and the Sacred in the Ancient Greek World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Piccolo, A., & Fort, L. (2014), *Senecio: Saggi, Enigmi, Apophoreta*.
- Pirie, S. H. (2013, 25 marzo ), *The Origins of a Political Trial: The Sanctuary Movement and Political Justice* in Yale Journal of Law & the Humanities.
- Pouri, H. H. (2014, 6 giugno ), *Peace Review*, A Journal of Social Justice Electronic.
- Premier, T. (1926), *Monuments De L'Égypte Gréco- Romaine*, Società Archeologica di Alessandria, Alessandria.
- Procacci, G. (2000), *Storia del XX secolo*, Bruno Mondadori, Milano.
- Rabben, L. (2011), *Give Refuge to the Stranger: The Past, Present, and Future of Sanctuary*, Left Coast Press, Los Angeles.
- Rabben, L. (Settembre 2016), *Sanctuary And Asylum*, University of Washington Press .
- Randy K. Lippert, S. R. (2012), *Sanctuary practices in international perspectives migration citizenship and social movements*, G. Book, New York.
- Rehaag, S., & Lippert, R. (2012), *Sanctuary practices in international perspectives migration citizenship and social movements*, Glasshouse Book, New York.
- Report, S. a. (2017, 20 novembre ), *Judge permanently blocks Trump sanctuary cities order*, U.S News.
- Ridgley, J. S. (2010), *Cities of Refuge: Citizenship, Legality and Exception in U.S.*, in *Sanctuary Cities*, ACME, New York.
- Ridgley, J. (2011), *Refuge, Refusal, and Acts of Holy Contagion: The City as a Sanctuary for Soldiers Resisting the Vietnam War*, ACME, New York, pp. 189–214.
- Salvadoran Immigrants in the United States* (2010, Gennaio 5), in <https://www.migrationpolicy.org/article/salvadoran-immigrants-united-states>
- Sanctuary in Parliament*. (2017, novembre 25), in <https://cityofsanctuary.org/2017/10/13/sanctuary-in-parliament-2017/>
- Sarat, A. (2006), *Cause Lawyers and Social Movements*, Stanford University Press, Stanford.
- Sciarra, A. (2016, maggio 5), *Edimburgo contro Londra sulla questione immigrazione: "Dobbiamo fare di più"* in Il Giornale.

- Shoemaker, K. (2011), *Sanctuary and Crime in the Middle Ages, 400-1500*, Fordham University Press, New York.
- Siebold, M. (1937), "Sanctuary." In *Encyclopaedia of the Social Sciences Vol XIII*, Edwin Seligman, New York.
- Sinha, P. (1971), *Asylum and International law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- Stackhouse, T. (1823), *An epitome of the history, laws and religion of Greece*.
- The Politics of Refuge (2016), *Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration*.
- "Santuario", voce dell'Enciclopedia Treccani (2017), Milano
- Ulloa, J. (2017, 5 ottobre ), *California becomes 'sanctuary state' in rebuke of Trump immigration policy* in Los Angeles Time.
- Virgilio. (2016), Ristampa *Eneide*, Feltrinelli, Milano.
- William, J. (1994), *Sanctuary, Exile and Law: The Fugitive and Public Authority in Medieval England and Modern America*, Elisabeth A. Cawthom and David E. Narrett, Sussex.
- Winder, R. (2004), *Bloody Foreigners: The Story of Immigration to Britain*, Brown Book Group, Londra.
- Zamora, L. (2017, 25 Aprile), *Sanctuary Cities and Immigration Detainers: A Primer*, Bipartisanpolicy, Washington.
- Zell, T. (2013, 25 dicembre), *Red Sun Rising Posters*. Tratto da Quirky Berkeley <http://quirkyberkeley.com/red-sun-rising-posters/>
- Zota, S. (2008, Luglio), *Do State and Local Immigration Laws Violate Federal Law?* Tratto da Local Government Law bulletin.

## Sitografia

Mathwig F.(2016), *Documento d'aiuto alla decisione della Federazione delle Chiese Evangeliche in Svizzera sulla questione dell'asilo ecclesiastico*, Berna, in [http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/stellungnahmen/chiesa\\_e\\_asilo\\_ecclesiastico.pdf](http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/stellungnahmen/chiesa_e_asilo_ecclesiastico.pdf)

Pastor General (1985), *Report of Pastor General*, in [http://www.cogff.com/pastor\\_generals\\_report/files/assets/downloads/page4655.pdf](http://www.cogff.com/pastor_generals_report/files/assets/downloads/page4655.pdf)

McMahon. (1987), *The Moakley-Deconcini BILL.*, in <https://s3.amazonaws.com/omeka-net/11079/archive/files/24a4f44384fc863e8d83a49f094051c5.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAI3ATG3OSQLO5HGKA&Expires=1518486260&Signature=OWEhDc%2BrY8VjkTD1vT%2BV6fh%2F5pg%3D>

Refugee Act of 1980 (1980), *Refugee Act*, in <https://www.archivesfoundation.org/documents/refugee-act-1980>.

Sentenza (1985), *American Baptist Churches v. Thornburgh. Settlement Agreement*, in [thornburgh-abc-settlement-agreement](http://www.thornburgh-abc-settlement-agreement).

Risoluzione n 73.711-NS della Città di Berkeley (2007), in <https://www.cityofberkeley.info/citycouncil/resos/2007/63711.pdf>

Risoluzione n 428.06 della Città di San Francisco (2006), in <http://www.sfbos.org/ftp/uploadedfiles/bdsupvrs/resolutions06/r0428-06.pdf>

Risoluzione n 70.17 della Città di San Francisco (1989), in <http://sfbos.org/sites/default/files/r0070-17.pdf>

The Original list of Sanctuary Cities, USA (2007), in <http://www.ojjpac.org/sanctuary.asp>

Executive Order 13768 (2017), in <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02102/enhancing-public-safety-in-the-interior-of-the-united-states>

U.S Immigration And Customs Enforcement (2017), in <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Document/2017/iceByTheNumbersFY17Infographic.pdf>

Title 8 - Aliens And Nationality; Chapter 12 - Immigration And Nationality; Subchapter II – Immigration; Part IX – Miscellaneous(2016), in  
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2016-title8/html/USCODE-2016-title8-chap12-subchapII-partIX-sec1373.htm>.

S.3100 - *Stop Dangerous Sanctuary Cities Act*(2016), in  
<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate/bill/3100?q=%257B%2522search%2522%253A%255B%2522%255C%2522s3100%255C%2522%2522%255D%257D&resultIndex=1>

SB-54 *Law enforcement* (2017), in  
[https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billVotesClient.xhtml?bill\\_id=201720180SB54](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billVotesClient.xhtml?bill_id=201720180SB54)

Senate Bill No. 54 *Chapter 495*. (2017), in  
[https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill\\_id=201720180SB54](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201720180SB54)

Assembly Bill No. 4 *Chapter 570* (2013), in  
[https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill\\_id=201320140AB4](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201320140AB4)

Secure Communities del US immigration and customs enforcement(2017), in  
<https://www.ice.gov/secure-communities>.

Memorandum (2013), in [https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/10\\_-\\_miami-dade\\_resolution.pdf](https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/10_-_miami-dade_resolution.pdf)

Titolo 8, capitolo I sottoscrizione B, parte 287, sezione 287.7. in  
<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/1/1.1>

United States Court Of Appeals For The Third Circuit(2013), in  
<http://www2.ca3.uscourts.gov/opinarch/123991p.pdf#page=13>

Immigration detainees legal update key court decisions (2017), in  
[https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/detainer\\_cases\\_update\\_october\\_2017\\_0.pdf](https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/detainer_cases_update_october_2017_0.pdf)

County of Santa Clara v. Donald J. Trump (2017), in  
<https://www.sccgov.org/sites/cco/overview/Pages/fedlawsuit.aspx>

Home office (2015-16) *Annual Report and Accounts*, in  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/539638/HO\\_AR\\_16\\_gov.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539638/HO_AR_16_gov.pdf).

Lanni A. (2016) *Brexit e rifugiati, di che numeri parliamo*, in <https://www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/brexit-rifugiati-numeri-parliamo>.

Asylum and Immigration Appeals Act (1993), in <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/23/contents>

Conflict Analysis and Resolution (2010), in [http://www.gmu.edu/resources/facstaff/senate/MINUTES\\_FS\\_201011/From\\_Institute\\_to\\_School\\_21\\_09\\_2010.pdf](http://www.gmu.edu/resources/facstaff/senate/MINUTES_FS_201011/From_Institute_to_School_21_09_2010.pdf)

Paesi del mondo in cui essere gay è un reato: il lungo elenco, in <http://www.gay.it/gay-life/news/paesi-mondo-gay-reato>

Becoming a City of Sanctuary (2017), in <https://cityofsanctuary.org/groups/becoming-a-city-of-sanctuar>.

Cities of Sanctuary, Communities of Welcome (2009), in [www.citiesofmigration.ca/good\\_idea/cities-of-sanctuary-communities-of-welcome/](http://www.citiesofmigration.ca/good_idea/cities-of-sanctuary-communities-of-welcome/)

Swansea City of Sanctuary (2006), Resolution, in <https://swansea.cityofsanctuary.org/get-involved/pledge-your-support>

Brothers C. (2018), *UK sanctuary network offers vital backstop for refugees, asylum-seekers*. UNHCR in <http://www.unhcr.org/news/stories/2018/1/5a54af934/uk-sanctuary-network-offers-vital-backstop-for-refugees-asylum-seekers.html>

The Birmingham Declaration (2014), in <https://sanctuarysummit2014.wordpress.com/the-birmingham-declaration/>

Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act (2012), in <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/10/contents/enacted>

Scotland Act (1998), in <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/schedule/5>

Sanctuary Summit (2014), in <https://sanctuarysummit2014.wordpress.com/the-birmingham-declaration/>

Incontro del concilio di Sheffield(2013), in

[www..gov.uk/council-meetings/full-council/agendas-2013/agenda-3rd-april-2013](http://www..gov.uk/council-meetings/full-council/agendas-2013/agenda-3rd-april-2013)

## Riassunto

Da quando l'amministrazione Trump si è insediata alla Casa Bianca, uno degli argomenti più trattati dai giornali, la cui avversione verso il presidente è ben conosciuta, riguarda l'astio dell'attuale presidente contro l'immigrazione clandestina.

La politica di Trump sulla costruzione del muro, e la diminuzione dell'accoglienza dei rifugiati siriani ha riempito per mesi i quotidiani statunitensi. Se questa politica sia legale o meno è di competenza degli organi statunitensi: l'unico fattore importante per questo elaborato è di osservare ciò che il presidente Trump ha fatto a pochi giorni dal suo insediamento, avvenuto nel gennaio del 2017, quando ha deliberatamente deciso di iniziare una lotta contro le *Città Santuario*, argomento di questa tesi.

Definire cosa siano le Città Santuario è quasi impossibile, poiché non esiste una definizione universale di città Santuario e ogni città esercita il suo potere in maniera diversa.

Il termine "Santuario" per riferirsi a queste città non fu una scelta casuale presa senza riflessione.

Il santuario, nella sua concezione etimologica, deriva dal latino *sanctuarium*, der. di *sanctus* «santo», sul modello di *sacrarium* "sacrario". Oggigiorno viene inteso come un luogo sacro strettamente correlato alla sfera religiosa cristiana. In realtà la componente religiosa non costituisce né un elemento innato né un requisito fondamentale della suddetta parola. Al contrario rappresenta un elemento contingente, creatosi spontaneamente in diverse aree del pianeta in contesti sociali in cui molto spesso l'individuo non era tutelato dalla legge.

Il Santuario nel suo valore di luogo di rifugio affonda le proprie origini nell' Antica Grecia, per poi espandersi rapidamente in tutta Europa con l'avvento del Cristianesimo fino a concludersi nel 1800 con l'affermazione dello stato di diritto.

Il termine e il suo significato intrinseco sono poi tornati alla ribalta negli anni '80 grazie alla creazione delle Città Santuario negli Stati Uniti.

Queste Città Santuario hanno lo scopo comune di limitare la loro cooperazione con Washington nel far rispettare la legge sull'immigrazione. I consiglieri comunali delle Città Santuario, hanno voluto ridurre la paura della deportazione e l'eventuale separazione di famiglie che si trovano nel paese illegalmente, comprendendo l'importanza della

collaborazione tra cittadini e le forze dell'ordine. Se messe all'angolo, queste persone non solo inizierebbero a non fidarsi della polizia, ma smetterebbero di utilizzare i servizi sanitari e sociali impedendo ai loro figli di andare a scuola, con tutto ciò che ne consegue. Le politiche municipali prevedono che la polizia o gli impiegati delle città evitino, nella misura consentita, di interrogare le persone sul loro stato di immigrazione e di rifiutare le richieste da parte delle autorità federali di immigrazione di detenere persone al di fuori della prevista data di rilascio, se non per motivi di sicurezza interna.

La possibilità di aggirare gli ordini del governo centrale deve tener conto delle leggi sull'immigrazione.

Negli Stati Uniti il governo centrale possiede competenze esclusive solo in tre casi: se esiste una chiara espressione di prelazione della legge, ovvero se in un atto del congresso viene stabilito in maniera esplicita il diritto di precedenza della legge federale; se esiste prevenzione di schemi pervasivi, ovvero il caso in cui il Congresso legiferi in modo così approfondito su un argomento da non lasciare spazio alla regolamentazione locale; infine, vi è prelazione di legge federale nel caso in cui lo Stato o la legislazione locale creino un effettivo conflitto con la legislazione federale.

In questo caso la legge statale viene scalzata da quella federale. Il caso dell'immigrazione non è mai stato dichiarato dal Congresso come gestibile in modo esclusivo del governo centrale e questo ha permesso agli Stati di far valere la propria posizione dichiarando legittime le Città Santuario.

Non potendo pertanto insistere in questa direzione il governo ha deciso di puntare sulla strada della negazione dei fondi federali a queste città, possibilità considerata per legge congressuale del tutto legittima.

Anche in questo caso però l'Amministrazione ha subito un duro attacco in quanto il giudice della corte distrettuale William H. Orrick, si schierò nel marzo del 2017 con la contea di Santa Clara deliberando che pur avendo Washington il potere legittimo di trattenere i finanziamenti federali, il governo non può trattenere fondi sostanziali con lo scopo di attuare una politica coercitiva nei confronti di una città.

La questione in realtà, da questo punto di vista, non è stata ancora definita e il governo è ricorso in appello, per cui il risultato sarà noto nei prossimi mesi.

Al momento negli Stati Uniti esistono 36 comuni, 633 contee e 5 Stati che si sono dichiarati Città Santuario. Il caso tuttavia più interessante riguarda la California che nel

Gennaio del 2018 si è dichiarata “Stato Santuario” tentando di creare una linea unica contro una politica migratoria repressiva.

Questo atto ritenuto da Trump di “*ammutinamento*” al momento sta affrontando un processo legale e nel futuro la decisione del tribunale provocherà un forte scossa all’ interno del paese. Se il tribunale riterrà legale la presa di posizione della California, allora la situazione muterà notevolmente poiché scandirà nuovi criteri di indipendenza a cui potranno spingersi anche altri Stati.

La questione è invece ben diversa per il Regno Unito, che vede all’opera un movimento giovane, con una storia appena decennale.

Le Città Santuario nel Regno Unito sono nate con lo scopo di accogliere i richiedenti asilo, che a causa di alcune scappatoie legali attuate con la complicità dei tribunali, non riuscivano a ottenere il permesso di rimanere legalmente sul territorio, nonostante il ritorno in patria significasse per molti di loro una condanna a morte.

Le politiche migratorie del Regno Unito hanno suscitato, grazie aa alcune indagini del *Guardian*, parecchio scalpore tra la popolazione locale che non è rimasta in silenzio. Dopo la presa di consapevolezza di una politica migratoria non solo ristrettiva ma burocraticamente complessa, alcune organizzazioni civile si sono unite per promuovere un progetto di integrazione che è sfociato nel 2005 con la nascita della prima città Santuario nella città di Sheffield.

Le città Santuario inglesi sono molto diverse rispetto a quelle statunitensi. Il loro modo di intendere l’accoglienza e di agire, ha permesso a questo movimento, non solo di essere in armonia con il governo centrale, ma di riuscire, in meno di dieci anni, ad arrivare ad un confronto diretto con il parlamento inglese.

Le Città Santuario inglesi, non hanno infatti mai avuto divergenze dirette con il governo. Il loro scopo è quello di creare dei punti di comunicazione evitando il crearsi di entità separate all’interno di una stessa città.

Le Città Santuario del Regno Unito accolgono infatti unicamente i rifugiati e i richiedenti asilo, non avendo potere di azioni per quanto riguarda i migranti economici che, a differenza che per gli Stati Uniti, sono un tema la cui competenza è esclusiva del Governo.

Lo scopo delle Città Santuario inglesi è quello di integrare nella vita di tutti i giorni i rifugiati e i richiedenti asilo. Queste città rappresentano un movimento costruito dalla gente comune, dalle comunità che desiderano cambiare le cose partendo dal basso e con lo scopo di farsi sentire dall'alto.

La partecipazione nel Regno Unito delle organizzazioni no-profit è in questo caso di vitale importanza. I Comuni infatti non accettano di accollarsi l'epiteto di Città Santuario senza la loro collaborazione. Ciò è dovuto al fatto che nel Regno Unito non si tratta di collaborare o meno con il governo centrale, ma semplicemente di integrare le persone nella vita di tutti i giorni e in questi casi le ONG sono di vitale importanza offrendo la maggior parte delle volte, un aiuto gratuito che non tocca le casse della città e che porta a un *win-win*.

Al momento tutti gli occhi sono puntati sul Regno Unito per quanto riguarda la Brexit e la decisione del governo determinerà inevitabilmente le future linee guida, non solo per quanto riguarda l'immigrazione ma anche per quanto riguarda la Scozia.

La politica del parlamento scozzese è molto più rispettosa dei diritti umani rispetto a quella di Westminster.

Secondo lo *Scotland Act*, tutto ciò che non è esplicitamente competenza del governo britannico è sotto il controllo del Parlamento scozzese. Tra queste competenze figura l'accoglienza dell'immigrato e la sua inclusione attraverso la fornitura di servizi di salute, istruzione, alloggio, servizi per l'infanzia, assistenza legale. A tal fine, l'integrazione degli immigrati può essere intesa come una competenza decentrata nel Regno Unito, determinata dai governi territoriali.

Se i risultati della Brexit non saranno soddisfacenti per la Scozia, è probabile che ci si ritroverà di fronte a un secondo referendum di indipendenza e a quel punto a seconda dell'esito, anche le politiche migratorie cambieranno, favorendo o meno le Città Santuario scozzesi che verranno involontariamente toccate da questi eventi.

Alla fine pertanto il destino di queste Città, sia statunitensi che inglesi è in mano a due eventi distanti.

Se da una parte la sentenza per l'affermazione della California come Sanctuary State permetterà o meno l'evoluzione del fenomeno o il suo punto di arrivo massimo, dall'altra

parte la Brexit stabilirà le nuove linee guida per l'immigrazione e anche in questo caso la decisione del governo centrale si ripercuoterà su queste Città che dovranno decidere in caso di una politica più restrittiva di continuare ad adattarsi, come ora, alla politica del governo centrale oppure di prendere spunto dai “cugini” americani per affermare una lotta più serrata.

Osservando la loro storia si può capire quanto i due modelli, pur avendo una radice comune determinata dal desiderio di aiutare, siano in realtà molto diversi.

Se il sistema statunitense si è riuscito a rafforzare grazie alle lotte con il governo centrale che lo hanno portato a uno stadio successivo, visibile attraverso la decisione della California, il modello inglese è ancora troppo giovane per potersi definire all'avanguardia. La scelta di agire nel rispetto della legge è legalmente corretta, ma umanamente discriminatoria. Per quanto infatti queste città cerchino di aiutare anche i migranti economici il loro modo di agire risulta essere troppo selettivo, rivolto solo a una categoria.

Analizzando le proprietà di entrambi i modelli appare visibile fin dall'inizio che il sistema statunitense sia più maturo e forte rispetto a quello inglese, grazie non solo alla sua storia e ai suoi trascorsi, ma soprattutto per la sua capacità di non accettare mai un “no” come risposta alla politica immigratoria, che è stata alla base della nascita degli Stati Uniti.

