



Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni internazionali

Cattedra di Islam in Europa: Migrazioni, Integrazione e Sicurezza

Protezione Internazionale e Diritti Umani
Il fenomeno migratorio in Italia dopo le “Primavere Arabe”

Prof. Angelino Alfano

RELATORE

Prof. Christopher Hein

CORRELATORE

Maria Grazia Abrugiato (Matr. 640482)

CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

“Se si vuole capire la migrazione basta fare una cosa molto semplice: prendere una fotografia di un ragazzino su un barcone, ritagliare la faccia e incollarci sopra quella del proprio figlio...”

Gino Strada
1948 - 2021

| | |
|---|-----------------|
| INTRODUZIONE | <i>pag. 3</i> |
| CAPITOLO 1: Le Rivoluzioni Arabe | |
| 1.1 L'origine delle Rivoluzioni Arabe e la loro dimensione storico-politica | <i>pag. 6</i> |
| 1.1.2 Tunisia | <i>pag. 9</i> |
| 1.1.3 Siria | <i>pag. 15</i> |
| 1.1.4 Libia | <i>pag. 18</i> |
| 1.2 2011-2021: dieci anni dalle Rivoluzioni Arabe | <i>pag. 21</i> |
| 1.3 I flussi migratori: le rotte verso occidente | <i>pag. 25</i> |
| 1.3.1 Data study: i movimenti migratori post Rivoluzioni Arabe | <i>pag. 27</i> |
| CAPITOLO 2: Il fenomeno migratorio in Italia | |
| 2.1 La Protezione Internazionale: il quadrilatero normativo italiano | <i>pag. 30</i> |
| 2.1.1 Lo Status di Rifugiato | <i>pag. 32</i> |
| 2.1.2 La Protezione Sussidiaria | <i>pag. 41</i> |
| 2.2 Il sistema di accoglienza | <i>pag. 47</i> |
| 2.3 I cambiamenti della normativa italiana negli ultimi anni | <i>pag. 49</i> |
| CAPITOLO 3: L'Italia e la tutela dei Diritti Umani | |
| 3.1 Quadro giuridico italiano sui diritti dei migranti e dei rifugiati | <i>pag. 55</i> |
| 3.2 Il principio di non-refoulement | <i>pag. 59</i> |
| 3.3 Trattamenti inumani e degradanti | <i>pag. 64</i> |
| 3.3.1 Le condizioni dei migranti sul territorio italiano | <i>pag. 67</i> |
| CAPITOLO 4: La strategia europea | |
| 4.1 La normativa europea per la gestione dei flussi migratori | <i>pag. 72</i> |
| 4.1.1 La riforma del Sistema di Asilo nell'UE | <i>pag. 80</i> |
| 4.1.2 Il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo | <i>pag. 83</i> |
| 4.2 La Partnership con l'Africa | <i>pag. 86</i> |
| 4.3 Le criticità del coordinamento con la sovranità italiana | <i>pag. 89</i> |
| CAPITOLO 5: La strategia globale | |
| 5.1 Le agenzie delle Nazioni Unite: UNHCR e IOM | <i>pag. 93</i> |
| 5.2 I Global Compact | <i>pag. 95</i> |
| CONCLUSIONI | <i>pag. 99</i> |
| BIBLIOGRAFIA | <i>pag. 100</i> |

Introduzione

Questo lavoro ha come obiettivo l'analisi del processo migratorio, partendo da un excursus sulla dimensione storico-politica delle Rivoluzioni Arabe del 2011, attraversando il contesto tunisino, siriano e libico fino ad arrivare prima alle coste italiane e poi, ad ampio raggio, a livello europeo e globale.

I recenti sviluppi delle Primavere Arabe hanno generato una serie di flussi provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo con un volume imparagonabile a quello del passato, con un mutamento profondo nella composizione e nella provenienza e “un’inversione di tendenza” dello *status* dei cittadini stranieri¹. Questa nuova stagione di sbarchi, infatti, è caratterizzata da individui che richiedono la “protezione internazionale”, classificandosi più che come semplici migranti. Le sfide che le società si trovano ad affrontare oggi riguardano quindi, la gestione dei flussi a livello nazionale, europeo e internazionale, condividendo responsabilità e solidarietà e garantendo, al tempo stesso, la tutela dei diritti umani fondamentali.

Il lavoro si divide in cinque capitoli connessi tra loro che, seguendo il filo conduttore del fenomeno migratorio, lo inquadrano a partire dalla sua genesi, proseguendo con gli effetti ad esso collegati, dapprima relativi all'Italia, quindi all'Europa ed infine alle Nazioni Unite. Il primo capitolo mira a inquadrare il contesto delle Rivoluzioni Arabe come causa principale dell'apertura delle rotte verso l'Europa, analizzando le proteste in tre distinti paesi, soffermandosi sui fattori endogeni ed esogeni del fenomeno.

Ci si è concentrati inizialmente sulle conseguenze a lungo termine, prodotte dal clima di incertezza e violenza e minore controllo sul territorio che hanno portato all' incremento dei flussi di transito, con ondate migratorie verso l'Europa. Sono state analizzate le due rotte principali: la “Rotta Balcanica”, flusso nato dalla Guerra in Siria e che ha visto la fuga di milioni di rifugiati dalla Siria fino alla Germania, e la rotta del Mediterraneo centrale, generata dal conflitto in Libia, stato fallito la cui frontiera terrestre è divenuta non presidiata e quasi inesistente e che collega la Libia all'Europa meridionale e, nello specifico, alle regioni del Sud Italia.

Il secondo capitolo tratta delle principali normative che regolano la questione della protezione internazionale in Italia e la loro applicazione, con un focus specifico su: la Dichiarazione universale

¹ BONTEMPELLI S., *Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavere arabe*, Meridiana, 2016, No. 86, PROFUGHI (2016), pp. 167-179 Published by: Viella SRL Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/43941756>

dei diritti dell'uomo del 1948, art. 14, la Costituzione della Repubblica italiana, art.10 comma 3, la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 e la Direttiva 83 dell'UE del 2004. In seguito, sono elencati gli elementi costitutivi dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, sono analizzate le varie fasi dell'attuale processo di accoglienza su suolo italiano e viene dato spazio alla comparazione dei diversi decreti in materia di immigrazione sono succeduti negli ultimi anni, in particolare il Decreto Minniti, Decreto Sicurezza e Decreto Sicurezza Bis e Decreto-legge 130 del 2020 della Ministra Lamorgese.

Nel terzo capitolo ci si sofferma sulla normativa italiana dal punto di vista della tutela dei diritti umani e, con essa, dei problemi legati all'integrazione dei migranti nella società italiana o l'eventuale rimpatrio degli stessi. Vengono spiegati i vari diritti, le varie dichiarazioni e convenzioni a tutela dei migranti e dei rifugiati a cui l'Italia ha aderito, nel tentativo di creare un quadro giuridico completo che inquadri le mosse del Paese nella gestione del fenomeno.

In seguito, viene affrontata la tematica dell'espulsione e dell'allontanamento degli stranieri dai territori. Particolare enfasi viene data al principio di *non-refoulement* (il quale proibisce il trasferimento di una persona in un Paese dove potrebbe far fronte ad un rischio reale di subire delle gravi violazioni dei diritti umani, oppure di essere ulteriormente trasferita in un Paese terzo in cui correrebbe il rischio concreto di subire tali violazioni) e viene spiegata sia la cornice internazionale in cui opera il principio, sia il contesto italiano con riferimento a vari casi specifici.

Focus importante è quello su alcuni casi di violazione dei diritti umani e vari problemi legati alla tutela degli stessi in Italia. A seguito di una spiegazione più generale e teorica sui trattamenti umani e degradanti, si giunge al caso concreto italiano che ha visto, tramite la pubblicazione di alcuni report su migranti e rifugiati, casi importanti di trattamenti inumani e degradanti.

Il quarto capitolo allarga il raggio di analisi e affronta la questione nel contesto europeo, attraverso la cui normativa viene presentato un quadro di regolamentazione delle migrazioni con le ultime proposte legislative di riforma del sistema di asilo, tra cui il Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo, il quale prevede una riforma in materia di immigrazione con alcuni punti principali: la buona gestione delle frontiere Schengen, l'approfondimento di partenariati internazionali e procedure migliori ed efficaci. È inoltre, presentata la strategia europea per una collaborazione più strutturata con l'Africa, dalla quale proviene la maggior parte dei migranti e il recente documento "Verso una Strategia Globale per l'Africa" analizzando il partenariato sulla corretta migrazione e mobilità.

L'ultimo capitolo, infine, amplia l'orizzonte a livello globale, introducendo le due agenzie ONU che regolano il fenomeno migratorio e la situazione dei rifugiati a livello internazionale: l'UNHCR, agenzia che si batte per la difesa, la promozione, la protezione e la prevenzione degli abusi nei confronti dei rifugiati e l'OIM, organizzazione internazionale per le migrazioni che, in stretto contatto con l'Alto Commissariato per i Rifugiati, studia, prepara e organizza i rientri volontari. Sono, inoltre, presentati i due documenti che invitano la comunità internazionale a fornire una efficace e adeguata risposta, sia in merito al fenomeno dei rifugiati, sia in riferimento alla migrazione economica, approvati dalle Nazioni Unite nel 2018: il Global compact sui Rifugiati e il Compact sulla migrazione Regolare, Sicura ed Efficace.

Questo lavoro intende offrire un quadro (più o meno) completo del processo migratorio a seguito degli eventi arabi del 2011, sviscerando nello specifico le problematiche relative alla gestione dei migranti e alla protezione degli stessi sulla base delle normative nazionali e internazionali, nel tentativo di presentare un quadro esplicativo dell'attuale condizione che i rifugiati sono tenuti a sopportare per far valere i propri diritti in quanto esseri umani.

CAPITOLO 1: Rivoluzioni Arabe

1.1 L'origine delle Rivoluzioni Arabe e la loro dimensione storico-politica

Il 2011 può essere definito come l'anno di svolta della storia e delle dinamiche dei flussi migratori, dinamiche che hanno interessato principalmente le coste italiane e che hanno trovato origine in quella stagione del cambiamento politico iniziata il 17 dicembre 2010 in Tunisia. Questa data ricorda il gesto estremo di un giovane venditore ambulante, Mohamed Bouazizi, che si diede fuoco come forma di protesta a conseguenza di numerose angherie subite dalle forze dell'ordine. Questo episodio mise in moto una serie di eventi che portarono a numerose rivolte e manifestazioni che coinvolsero l'intera Africa meridionale, il Levante arabo e il Golfo Persico e che furono denominate dai media internazionali "Primavera Arabe"².

Definito anche "Risveglio Arabo"³, questo processo storico ha simboleggiato il momento in cui i paesi del mondo arabo, condividendo la frustrazione per l'assenza di garanzie contro gli abusi di una *governance* con matrice autoritaria e guidati dal desiderio sociale di ulteriori diritti civili e politici⁴, ha tentato di scardinare i precedenti sistemi di governo e di scrivere un nuovo capitolo nella storia politico-istituzionale dei paesi delle sponde sud-est del Mediterraneo.

L'onda delle Rivoluzioni Arabe ha visto in Egitto, Tunisia, Algeria, Libia, Siria, Yemen ma anche in Marocco il suo epicentro. Nonostante le differenze nazionali, questi paesi esprimevano un modello di governo basato su un controllo ampio dell'opinione pubblica da parte delle istituzioni centrali, un uso reiterato della repressione e potenti apparati di sicurezza e di *intelligence* che fungevano da potere di controllo e da organo occulto in termini legislativi ed esecutivi (soprattutto in Algeria ed Egitto). Queste tre caratteristiche sono state quelle che hanno maggiormente definito, in termini di assenza di legittimità politica, il sistema di potere Nord-Africano. Queste, inoltre, prevedevano delle dinamiche comuni al proprio interno che si caratterizzavano a seconda delle esperienze vissute in ogni singolo paese. Gli elementi su cui è possibile immaginare un punto in comune tra le realtà nordafricane sopracitate riguardano la presenza di:

1. Istanze collettive da parte della popolazione legate ai concetti di dignità e libertà;

² Termine di origine giornalistica il cui primo uso viene attribuito al politologo Marc Lynch in un articolo della rivista americana *Foreign Policy* del 6 gennaio 2011.

³ ALCARO R. HAUBRICH-SECO M. (a cura di), *Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising*. Roma: Edizioni Nuova Cultura/IAI, 2012

⁴ NOUEIHED L. e WARREN A., *The Battle for the Arab Spring: Revolution, Counter-Revolution and the Making of a New Era*, Yale University Press, New York, 2012.

2. Squilibri socioeconomici diffusi: alti tassi di disoccupazione specialmente giovanile, dirigismo statalista, corruzione a tutti i livelli dello stato, sperequazioni incardinate nella popolazione dei singoli paesi;
3. Sistemi repressivi e autoritari ai quali si aggiungevano politiche liberticide, limitazioni di libertà di parola, stampa e opposizione, frutto di un imponente “securizzazione” dello Stato;
4. Attitudine ambigua nei confronti dell’islam politico;
5. Dipendenza sostanziale dagli aiuti esteri.

Questi fattori hanno solamente dato la stura a problemi di lunga data che, da fine anni ‘90 alla prima decade del nuovo secolo, avevano caratterizzato gli stati nord-africani e avevano prodotto trasformazioni ed evoluzioni che coinvolsero l’intero settore dello stato politico, sociale, culturale religioso. Le Rivolte Arabe hanno evidenziato problemi e questioni che, diffondendosi a macchia d’olio e non potendo più essere rimandati, hanno contribuito ad alimentare questioni di instabilità, acutizzando i problemi socioeconomici e rendendo sempre più incerta la situazione dei paesi coinvolti.

Per capire appieno il fenomeno, è necessario sottolineare quei fattori, sia endogeni che esogeni, che sono risultanti determinanti nelle dinamiche e nelle conseguenze delle varie proteste e manifestazioni. Nello specifico, possiamo individuare tre elementi strutturali per l’insorgenza delle Rivoluzioni Arabe:

1. La forte presenza dei giovani (i quali rappresentavano circa il 60% della popolazione⁵): l’aspettativa verso un maggior benessere e verso una maggiore libertà ha spinto, infatti, le nuove generazioni a protestare fino a capovolgere i sistemi dal punto di vista istituzionale dei singoli paesi;
2. L’assenza di un *endorsment* partitico: le proteste non erano, infatti, stimulate da partiti che ne ottenevano la leadership o ne davano un *endorsement*;
3. L’esplosione dell’uso dei social media che hanno coinciso, da un punto di vista temporale, con l’inizio delle proteste, causando la rapida diffusione di informazioni e giocando un ruolo significativo nel sostenere le rivolte⁶. Ciò ha determinato il fatto che i giovani, attraverso l’utilizzo dei network, diventassero sempre più consapevoli di ciò che accadeva nell’altra sponda del Mediterraneo e nell’occidente in generale, non perché quest’ultimo fosse da

⁵ Fenomeno cosiddetto della “*Youth Bulge*”: letteralmente “rigonfiamento”, espansione della fascia giovanile nella piramide d’età.

⁶ KHONDKER H.H., *Role of the New Media in the Arab Spring*, Globalizations, Vol. 8, No. 5; 2011

emulare da un punto di vista culturale o economico in quanto tale ma, essenzialmente, come modello di libertà. L'importanza dei media fu sottolineata soprattutto a seguito dell'auto-immolazione di Bouazizi, quando le proteste di Sīdī Būzīd divennero virali grazie a video postati su Facebook e successivamente censurati da Ben Ali, una volta compreso il potere dei mass media⁷. Quella tunisina è stata infatti definita come la prima rivoluzione digitale, un movimento irrazionale, emozionale e collettivo sul terreno; intelligente, razionale e individuale dagli schermi di Facebook⁸.

Quelli che possiamo invece considerare fattori esogeni riguardano, al contrario, gli elementi di "tenuta" dei sistemi politici di quei paesi del mondo arabo. Parliamo di un sistema di già citata dipendenza da una sorta di legittimità politica esterna, la quale garantiva sicurezza, stabilità e continuità dei regimi sul piano interno, in virtù di importanti *endorsement* di attori e potenze internazionali. Tutto questo ha garantito per decenni una pace sociale ampia, seppure superficiale, sulla base del cosiddetto "patto autoritario"⁹, stipulato tra governante e governato, per cui il governante, coperto anche a livello internazionale, assicura alle governate condizioni di sopravvivenza minima, lo priva di libertà e il governato si accontenta. Questo contratto sociale nasce negli anni '50, nell'Egitto di Nasser, il quale credeva in un "ordine statale basato su un mix di clientelismo e dispotismo"² e si diffuse nel corso dei decenni, anche se con alcune differenze sostanziali, in tutti i Paesi del Medio Oriente. Sulla base di quanto detto sinora, possiamo quindi concludere che le Rivoluzioni Arabe segnarono la frattura e la rottura di questo vecchio contratto sociale in modo irreversibile e portando alla luce divisioni politiche, sociali e religiose che erano rimaste latenti nei precedenti regimi¹⁰.

Gli effetti prodotti da questo profondo cambiamento sociale e politico sono stati differenti e molteplici in base alle particolari caratteristiche di ogni Stato, ma la profonda instabilità politica conseguente alle rivolte ha accumulato e influenzato molti paesi nell'apertura di rotte migratorie, in particolare

⁷ MÜLLER M.G. e HÜBNER C., *How Facebook Facilitated the Jasmine Revolution. Conceptualizing the Functions of Online Social Network Communication*, Journal of Social Media Studies, Vol. 1, No. 1; 2014

<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.686.9780&rep=rep1&type=pdf>

⁸ CORRAO F.M. (a cura di), *Le Rivoluzioni arabe. La transizione mediterranea* 2011, Mondadori Education S.p.A., Milano

⁹ DENTICE G. (2021) *Le Primavere Arabe, dieci anni dopo: Sfide e opportunità di un processo in divenire*, Centro Studi Internazionali <https://www.cesi-italia.org/articoli/1258/le-primavere-arabe-dieci-anni-dopo-sfide-e-opportunita-di-un-processo-in-divenire>

¹⁰ SCIDÀ G., *La Lunga Primavera Araba: Mutamenti e Disillusioni*; Società Mutamento Politica: Rivista Italiana Di Sociologia, Vol. 3, No. 5; 2012

verso l'Italia, attraverso la rotta del Mediterraneo centrale. Nello specifico, sono stati tre i paesi che hanno visto un notevole incremento del fenomeno migratorio dalle loro coste al nostro paese a seguito del Risveglio Arabo e sono Tunisia, Libia e Siria.

1.1.1 Tunisia

Nonostante le manifestazioni si siano successivamente diffuse a macchia d'olio in molti altri paesi, la scintilla si accese in Tunisia e pose fine alla lunga presidenza di Zine el-Abidine Ben Ali, in carica ininterrottamente dal 1987. Sebbene le promesse fossero quelle di far transitare il paese verso una piena democrazia e sebbene ci furono numerose attività elettorali soprattutto nel corso degli anni '80 e '90, dopo più di un decennio al potere, la Tunisia di Ben Ali era rimasta sostanzialmente ancorata a strutture e istituzioni autoritarie che imponevano l'assenza di alcune libertà essenziali, come quelle di stampa, associazione e di opposizione. In sintesi, non era possibile parlare di una presenza di una vera democrazia nel paese ma di una forma di "liberalizzazione strettamente controllata"¹¹.

Ma chi era Zine el-Abidine Ben Ali e come è arrivato al potere, mantenendolo per più di vent'anni? Nel 1977, il generale Ben Ali era stato nominato Direttore Generale della Sicurezza Nazionale e successivamente, nel 1986 fu nominato Primo Ministro dall'allora Presidente Habib Bourguiba. Furono le condizioni di salute di quest'ultimo, dichiarato come "totalmente incapace ad adempiere ai doveri della Presidenza"¹² a far sì che Ben Ali, con un colpo di Stato del 7 Novembre 1987 (giustificato dall'articolo 57 della Costituzione del Paese¹³), diventasse il secondo Presidente della Tunisia. La sua presa al potere sollevò alcuni scetticismi nel paese per due motivi principali: il primo riguardava la preoccupazione circa la possibilità che una figura nel campo militare e della sicurezza fosse o meno in grado di venire incontro ai problemi di personalizzazione, de-istituzionalizzazione e privatizzazione dello Stato ad opera di Bourguiba; il secondo nasceva da alcuni dubbi e incertezze che riguardavano il passato di Bin Ali e sulle sue credenziali politiche.¹⁴ Nonostante ciò, il nuovo

¹¹ LARBI SADIKI (2002) Bin Ali's Tunisia: Democracy by Non-Democratic Means, British Journal of Middle Eastern Studies, 29:1, 58, DOI: 10.1080/13530190220124061 <https://doi.org/10.1080/13530190220124061>

¹² DELANEY P. (1987) Senile Bourguiba described in Tunis, The New York Times, Section A, Page 3 <https://www.nytimes.com/1987/11/09/world/senile-bourguiba-described-in-tunis.html?scp=2&sq=senile%20bourguiba&st=cseSenile>

¹³ Tunisian Constitution United Nations, 2009.

¹⁴ Lo scetticismo si basava soprattutto sul possibile coinvolgimento di Ben Ali in un "evento particolarmente violento" della politica moderna della Tunisia, il Giovedì Nero del 26 Gennaio 1978, in quanto allora Direttore Generale della Sicurezza Nazionale. Fonte: LARBI SADIKI (2002), *op. cit.* page 59.

presidente venne accettato “*for the greater sake of national reconciliation*”¹⁵ e anche grazie al suo primo discorso alla nazione che aveva suscitato dell’ottimismo nella popolazione tunisina¹⁶.

Come menzionato precedentemente, il concetto di democrazia del nuovo presidente andava a scontrarsi con i persistenti elementi di esclusività e singolarità politica, ereditati dalla cosiddetta “prima repubblica” di Bourguiba. Ciò era possibile semplicemente perché i partiti di opposizione non erano altro che una creatura stessa del regime, un’altra risorsa e strumento per legittimare il proprio potere politico; in altre parole, il regime continuava a “essere in possesso del processo democratico”¹⁷. Al fine di garantirsi sostegno politico Ben Ali si mosse sia a livello interno, con la fondazione di un think tank, il *Tunisian Strategic Studies Institute (IEST)* e con la modifica nel 1993 del Codice dello Statuto della Persona, sia a livello internazionale. Su quest’ultimo punto, nello specifico, Ben Ali ha dovuto sottostare a delle norme minime mondiali al fine di poter far parte di organizzazioni internazionali come il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale. Ironicamente, queste norme minime consentivano alla Tunisia di avere solo una parvenza di democrazia senza essere davvero democratica¹⁸. La presidenza di Ben Ali si caratterizzò, infatti, da momenti di forte repressione della società civile e soprattutto dell’opposizione, culminati con la messa al bando dei Partiti islamisti e la soppressione di qualsiasi opportunità di elezioni libere, trasparenti e legittime. Questa politica sempre più restrittiva del governo, da un punto di vista politico, sociale ed economico, l’uso della forza della polizia segreta, la forte mancanza di opportunità e diritti umani e l’assenza di una rappresentanza politica che considerasse soprattutto i più giovani iniziò a provocare un forte risentimento nei confronti del presidente e della sua *governance*. All’inizio del terzo millennio, tre grandi crisi scossero definitivamente il regime di Ben Ali e furono il cosiddetto “Ben Brik Affair”, il funerale di Buorquiba e i tesi rapporti con la Francia e i media francesi¹⁹.

È il 2000, e l’allora trentanovenne giornalista tunisino Taoufik Ben Brik comincia a pubblicare articoli critici nei confronti della condotta del governo della Tunisia verso attivisti per i diritti umani. Ben Brik è un corrispondente per il giornale francese *La Croix* e il suo “caso” inizia quando decide

¹⁵ Intervista di Labri Sadiki con Rashidi al-Ghannushi, Londra (Aprile 1993).

¹⁶ CORRAO F.M. (a cura di), *Le Rivoluzioni arabe. La transizione mediterranea*, op cit. pag. 110

¹⁷ LARBI SADIKI op.cit. p 64.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ivi.* p. 69-77

di scrivere una recensione di un libro, *Notre Ami Ben Ali: L'Envers du "Miracle Tunisien"*²⁰ nel quale venivano documentate le torture, la corruzione, il silenzio dei media e, in generale, la situazione sociale critica tunisina sotto il regime di Ben Ali. Non era la prima volta che il giornalista esprimeva la sua contrarietà al governo per questioni di violazioni di diritti umani, né era estraneo alle molestie del regime²¹ ma tra l'aprile e il maggio del 2000 la situazione prende una piega inaspettata. Jalal Ben Brik, fratello minore di Taoufik, insieme ad altri tre compagni militanti per i diritti umani, vengono incarcerati a seguito di una rissa con la polizia segreta che sorvegliava la casa di Ben Brik²². In pochissimo tempo, il caso diventa di dominio pubblico, coprendo le prime pagine dei media internazionali e unendo i giornalisti di tutto il mondo in questa "cause célèbre"²³ tunisina.

L'affaire Ben Brik ha avuto una doppia vittoria. La prima ha visto reazioni negative da parte di alcuni internazionali, specialmente la Francia e che ha fatto sì che potesse esistere anche una vittoria "interna". Taoufik Ben Brik riebbe indietro il passaporto che gli era stato confiscato, la sua linea telefonica venne riattivata e la polizia segreta smise di sorvegliare la sua casa. Evento più importante fu il rilascio del fratello a metà maggio e la caduta di tutte le accuse mosse contro Taoufik sulla base di una *Press Codes* più illiberale del mondo arabo²⁴ come, ad esempio, la diffusione di false informazioni che potevano disturbare l'ordine pubblico²⁵.

Il lascito maggiore di questo evento è senz'altro il fatto che, per la prima volta, esso ha fatto crollare quel "silenzio" che da sempre minacciava la stampa tunisina attraverso intimidazioni riguardo punizioni e detenzione, dettate dal *Press Code*. Sulla base di ciò, non era possibile definire la stampa tunisina come libera e come effettivamente capace di offrire informazione pubblica; la società tunisina era definibile quindi, come una società fittizia²⁶.

Il funerale di Habib Bourguiba fu il secondo evento che scosse il regime di Ben Ali.

²⁰ ENTELIS, J. (2000). *Notre Ami Ben Ali : L'Envers du "Miracle Tunisien,"* by Nicolas Beau and Jean-Pierre Tuquoi. 228 pages. Paris : Editions La Découverte, 1999. 98FF (Paper) ISBN 2-7071-3116-4. *Middle East Studies Association Bulletin*, 34(2), 267-268. Doi :10.1017/S0026318400040980

²¹ LARBI SADIKI *op.cit.* p. 70

²² Vedi, 'Journalist resumes hunger strike, "I'll go on until I die"', Summary of World Broadcasts, ME/3827 MED (29 April 2000), pp. 9–10.

²³ Vedi, 'Cause Célèbre', Middle East International, 624 (5 May 2000), p. 8.

²⁴ LARBI SADIKI *op.cit.* p. 70

²⁵ Vedi, 'Court drops accusations against journalists, his brother', Summary of World Broadcasts, ME/3832 MED (5 May 2000), p. 14.

²⁶ LARBI SADIKI *op.cit.* p. 71

Nonostante alcune idee controverse dell'ex presidente, Bourguiba era stato molto amato dal popolo tunisino, ricordato come il presidente che, non solo da giovane aveva preso parte al movimento di liberazione nazionale, portando la Tunisia all'indipendenza nel 1956, ma successivamente aveva riorganizzato la nazione, modernizzandola.

La sua morte, il 6 Aprile 2000, scosse l'intero Paese, nonostante le sue precarie condizioni di salute fossero già note a tutti. Il profondo rispetto dei cittadini tunisini nella figura di Buorguiba aveva portato il popolo stesso a voler rendere omaggio alla sua persona. Sebbene il governo avesse stabilito la data come giornata libera dal lavoro, l'errore del regime fu proprio non tener conto di questo legame, evidenziato dalla superficiale decisione di non trasmettere i funerali in diretta l'8 Aprile. Resisi conto della delusione del popolo, ci fu un tentativo di "redenzione" celebrando delle commemorazioni nel quarantesimo giorno della morte dell'ex presidente ma, nonostante i numerosi tentativi di contenere gli stati d'animo della società, questo evento fu l'ulteriore elemento di frattura dei rapporti con il regime di Ben Ali.

Anche in questo caso, le conseguenze maggiori che hanno colpito la Tunisia sono state sia da un punto di vista interno che da un punto di vista internazionale: da una parte, il popolo ha dovuto fare i conti con una totale mancanza di rispetto, da parte del regime, verso l'uomo considerato uno dei padri maggiori della Moderna Tunisia²⁷, dall'altra anche i media francesi si rivelarono piuttosto critici nei confronti della cattiva gestione dei funerali di Buorguiba²⁸.

Ma perché il regime prese questa decisione successivamente così contestata?

L'idea generale era che quella in corso fosse una sorta di "gara" che Zine el-Abidine Ben Ali, sultano illuminato e generoso²⁹, stava conducendo contro Habib Bourguiba. Ben Ali sapeva che i pregi di quest'ultimo avevano conquistato la società civile tunisina e, nonostante in pubblico si mostrasse favorevole e solidale nei confronti dell'amato ex presidente, nel privato aveva concentrato numerosi sforzi nel tentativo di escludere e infine eliminare la memoria di Bourguiba. Questa "paura" di competizione aveva portato Ben Ali a prendere la contestata decisione di un funerale più "privato", generando però l'effetto contrario. Il giorno del funerale, nella città natale di Bourguiba (Monastir), ci furono numerosi disordini, manifestazioni e slogan contro Ben Ali. Secondo alcune fonti pubblicate da *Le Monde*, l'incapacità delle forze dell'ordine di placare queste proteste furono punite con arresti

²⁷ *Ivi* p. 74

²⁸ Vedi, 'Trois ans de dégradation accélérée du régime Ben Ali', *Le Monde*, (3 May 2000), p. 2.

²⁹ CORRAO F.M. (*a cura di*), *Le Rivoluzioni arabe. La transizione mediterranea*, 2011, Mondadori Education S.p.A., Milano, pag. 112

interni alle forze di sicurezza, causando inevitabilmente divisioni interne e ulteriori crepe nel regime di Ben Ali³⁰.

Se sotto la presidenza di Mitterand e Chirac il governo della Tunisia aveva potuto contare sul supporto del governo francese, il caso Ben Brik e gli eventi successivi al funerale di Bourguiba segnarono il momento di collisione tra i due paesi. Fino a quel momento, Ben Ali aveva goduto, da parte di Parigi, di sostegno incondizionato morale e politico a scapito dei diritti umani in Tunisia³¹, ma successivamente i francesi ritirarono la loro cooperazione per due motivi principali. La base comune riguardava lo scontro tra i servizi di *intelligence* di entrambi i paesi riguardo la situazione del “dossier” islamista: in primo luogo, il governo francese non riteneva più la minaccia islamista come plausibile per continuare il lavoro di sorveglianza e estradizione nei confronti di Islamisti che vivevano in Francia; in secondo luogo, i servizi francesi si resero conto che le accuse di terrorismo perpetrate verso islamisti esiliati e ricercati dal governo tunisino erano fabbricazioni che non potevano essere comprovate³². Indiscutibilmente però, i leader francesi erano sempre più preoccupati per la continua mancanza di riforme democratiche in Tunisia, riforme che erano considerate lo standard minimo richiesto dall’Europa (sottoscritto nell’Association Agreement del 1995³³) per far parte della stessa e che la Tunisia non aveva ancora soddisfatto (motivo per il quale Jospin ritardava la sua visita in Tunisia, incrinando ancora di più i rapporti tra i due paesi).

Ma c’è un ulteriore elemento di crisi tra le relazioni tra i due paesi da considerare: il teso rapporto tra il regime di Ben Ali e i media francesi. Come abbiamo già detto, il *Ben Brik Affaire*, aveva suscitato forte clamore tra i giornalisti e la stampa francese soprattutto per la violenza adottata dalla polizia tunisina, la quale è stata interpretata come una conferma dei sospetti parigini riguardo la poca democraticità del governo di Ben Ali. Il forte criticismo della stampa francese e l’ossessione dell’“immagine all’estero” e in patria di Ben Ali andarono a scontrarsi aspramente, creando ulteriore crisi tra i due paesi.

³⁰ LARBI SADIKI *op.cit.* p. 75

³¹ *ibidem*

³² *ibidem*

³³ JBILI Abdelali, ENDERS Klaus, *The Association Agreement Between Tunisia and the European Union*, Finance and Development, September 1996, Volume 33, Number 3,

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1996/09/pdf/jbili.pdf>

Questi tre eventi, nonostante siano diversi per gravità e intensità vedevano Ben Ali e il suo regime confrontarsi con una forte crisi di fiducia da parte della società tunisina e non solo, creando dubbi e domande sulle credenziali democratiche dei governanti. Ci si rese presto conto che il regime aveva anche bisogno un comune "nemico" o "minaccia" su cui rifocalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica³⁴.

Negli anni 2000, risultava evidente ormai che la Tunisia fosse una “non democrazia”. Uno dei risultati di questa situazione fu l’emergere di una politica di protesta e la costruzione di forti coalizioni all’interno della società civile, nell’obiettivo di ritagliarsi un posto nella sfera pubblica. Nei dieci anni successivi il bisogno di combattere contro il regime autoritario, la mancanza di libertà civili, la corruzione e la povertà divenne sempre più impellente. In questo contesto, fra il 2008 e il 2009 in Egitto si segnalano alcuni casi della cosiddetta “Protesta del Pane” originate dalla diminuzione del potere d’acquisto a causa dell’aumento dell’inflazione e della stagnazione dei salari. Questa situazione provocò un’impennata dei prezzi dei beni alimentari che incise notevolmente sui consumi interni e anche sul volume globale delle importazioni dei beni alimentari da cui dipendono i Paesi Nord Africani; a ciò, si aggiunse anche il rincaro degli idrocarburi che colpì profondamente le realtà locali dipendenti o con basse capacità produttive come la Tunisia e l’Egitto. I governi, per contenere l’innalzamento dei prezzi e quindi l’inflazione, attuarono manovre macroeconomiche incrementando i salari degli impiegati pubblici e innalzando il salario minimo. Nel breve periodo il malcontento venne placato ma ulteriori episodi di povertà e corruzione portarono ad un rapido escalation delle proteste tra il 2010 e il 2011.

Il caso più famoso fu sicuramente quello delle rivolte di Gafsa, un piccolo governatorato nel centro-ovest della Tunisia, ospite dal 1897 della “Cpg”, *compagnie des phosphates et des chemins de fer de Gafsa*, ovvero la Compagnia dei Fosfati di Gafsa. Questa compagnia si occupava del trattamento “umido” del materiale, ossia un “lavaggio” che per ben due ragioni risultava altamente inquinante. Primo, in attesa di questo lavaggio tutto il fosfato era lasciato a cielo aperto; secondo, l’acqua del lavaggio risultava piena di sostanze tossiche e radioattive (come cadmio e uranio) che andava così ad inquinare il terreno³⁵.

Inoltre, a causa dell’ampio utilizzo di macchinari, la disoccupazione in questa zona toccava circa il 40%; per questo, quando nel 2008 la Cpg indisse un concorso per ottanta posti di lavoro con vincitori amici e parenti degli alti ranghi della società, fu inevitabile lo scoppio di numerose proteste che

³⁴ LARBI SADIKI *op.cit.* p. 77

³⁵ TRICARICO A., *La rivoluzione dei gelsomini avvelenata dai fosfati*, Il Manifesto, 2013; <https://ilmanifesto.it/la-rivoluzione-dei-gelsomini-avvelenata-dai-fosfati/>

portarono alla famosa “rivolta di Gafsa”. La data spartiacque fu il 6 giugno 2008, quando la protesta si tinse di rosso per il sangue versato, una protesta che anticipò i malcontenti della Rivoluzione dei Gelsomini e che ne fece da motore al grido di “dignità, lavoro e libertà!³⁶”. Tre lunghi anni passano dalla Rivolta di Gafsa alla Rivoluzione tunisina e questo perché Ben Ali decise di operare con una linea di estrema durezza e con un controllo brutale sulla stampa. La polizia controllava tutti gli accessi alla città, senza permettere a giornalisti e fotografi di entrare; i pochi giornalisti che avevano avuto il coraggio di riportare quanto accaduto vennero incarcerati e, con loro, molti attivisti arrestati e torturati; ai feriti, infine, venne impedito l’accesso agli ospedali, strettamente sorvegliati da militari. Il terrore rimase vivo per tre anni, fino al 14 gennaio 2011 quando il gesto di Bouazizi funse da catalizzatore per la Rivoluzione dei Gelsomini, con violente rivolte e proteste di piazza a Tunisi che portarono, finalmente, all’abdicazione del presidente Zine El Abidine Ben Ali e ad un cambio di regime con le prime elezioni libere del paese nel 2011.

1.1.2 Siria

In meno di sei mesi le proteste e le rivolte incontrollabili si allargarono a macchia d’olio in molti altri paesi, tra cui la Siria, dove il presidente Bashar al-Assad tentava in tutti i modi di mantenere il controllo sulla società in tumulto³⁷. Quando nel marzo del 2011 le Rivolte Arabe arrivano in Siria, essa ingloba, nell’ondata di manifestazioni, persone provenienti da diversi background religiosi ed etnici (curdi, musulmani, turcomanni e arabi) che protestavano contro i problemi socioeconomici e politici che avevano caratterizzato il paese negli ultimi anni. La “rabbia sociale” presente in Siria vedeva le proprie radici nella disoccupazione, nell’inflazione, nella forte disparità di reddito, nel calo delle risorse petrolifere e, soprattutto, nel regime repressivo di Assad ³⁸. La Siria era stata definita come un’eccezione da al-Asad, grazie alla presenza di un costante dialogo tra il popolo e la dirigenza politica ma, allo scoppio dell’ondata di proteste che coinvolse l’intero mondo arabo, le presunte convinzioni di al-Asad erano destinate ad infrangersi³⁹.

A differenza della Tunisia, in poco tempo in Siria la rivoluzione è stata trasformata in una guerra civile con un forte coinvolgimento della politica internazionale, in questo caso, la Russia. Se nei primi

³⁶ ZNAIDI R., Tunisia: *Quale Futuro per i Gelsomini della Primavera Araba?* Intersezionale, 2021,

<https://www.intersezionale.com/2021/03/02/quale-futuro-per-i-gelsomini/>

³⁷ ALCARO R. HAUBRICH-SECO M. *op.cit.* p. 12

³⁸ AYSE BALTACIOGLU-BRAMMER, *Alawites and the Fate of Syria*, ORIGINS: Current Events in Historical Perspective, vol.7, issue 4- january 2014, <https://origins.osu.edu/article/alawites-and-fate-syria>

³⁹ CORRAO F.M. (*a cura di*), *Le Rivoluzioni arabe. La transizione mediterranea*, 2011, Mondadori Education S.p.A., Milano, pag. 162

giorni della ribellione, il movimento degli oppositori si mostrava unito, come un unico fronte, sotto il grido “I Siriani sono uno!” a dimostrazione di quanto fosse pericoloso alimentare le divisioni etniche, nel giro di due anni si apre un vero e proprio conflitto settario soprattutto tra Sciiti e Sunniti. Ma come si è arrivati da un movimento unitario che si opponeva ad un regime totalitario ad una vera e propria guerra civile?

Prima di tutto, è fondamentale sottolineare che gli sciiti erano (e sono tuttora) supportati da una componente di alawiti minoritari e la stessa famiglia di Assad è alawita. Questo gruppo religioso è composto da diverse tribù e, ad oggi, rappresenta il 12-15% della popolazione siriana. Gli alawiti siriani si dividono in due parti: un gruppo di conservatori che vivono nelle zone più rurali e rispettano in modo più ferreo culture e tradizioni della religione ed un altro gruppo rappresentato dagli alawiti urbani della classe media, istruiti e successivamente assimilati allo sciita dodicesimo⁴⁰.

Essendo nato in una famiglia alawita, le prime fasi del governo di Assad videro come obiettivo il miglioramento delle condizioni di vita di questo gruppo religioso da un punto di vista strutturale riguardo elettricità, acqua, nuove strade e possibilità di lavoro nell’esercito. Allo stesso tempo, Assad cercò di “conquistare” la fiducia della controparte sunnita, la maggioranza religiosa nella sua regione ma non fu in grado di stringere delle vere e proprie alleanze con la comunità, in particolare a causa di alcune politiche antislamiche e altre che favorivano i suoi co-settari rispetto alla popolazione siriana⁴¹.

Nel corso degli anni, ci furono numerosi scontri tra la minoranza alawita (rappresentata dal presidente) e la componente sunnita rappresentata soprattutto dalla Fratellanza Musulmana che culminarono con la battaglia di Hama nel 1982, dove vennero uccisi circa 30.000 sunniti per mano di alawiti e curdi segnando il culmine delle divisioni settarie in Siria. Proprio per il timore per una possibile “vendetta” sunnita, gli alawiti si legarono ancora di più alla protezione del presidente Assad, sostenendo la successione ereditaria nel governo siriano.

Fu sotto il governo di Bashar al-Assad che il focolaio della violenza esplose di nuovo. Dopo alcune politiche di Assad volte alla redistribuzione del potere e della ricchezza tra i suoi fedeli sostenitori e la propria famiglia, nel 2008 scoppiò un ulteriore conflitto settario che venne immediatamente strumentalizzato da Assad per sostenere che il suo regime autoritario era l’unica protezione che gli alawiti godevano dal fondamentalismo sunnita. Non tutti gli alawiti appoggiarono la scelta di Assad: tra i moderati e i liberali molti si unirono alle prime proteste contro l’oppressione politica, la

⁴⁰ *ibidem*

⁴¹ *ibidem*

corruzione, il nepotismo e i problemi economici del regime di al-Assad. Quest'ultimo cercò in tutti i modi di contenere le proteste contro il regime, cercando di reindirizzare i malcontenti verso uno scontro tra sciiti e sunniti e tentando di convincere la società alawita sull'esistenza di un legame indissolubile tra loro e il potere⁴², ma l'onda delle Primavere Arabe destabilizzò il tentativo di al-Assad.

Il simbolo delle Rivoluzioni Arabe siriane è Ghiath Matar, detto anche "il piccolo Ghandi", un ventiseienne pacifista che fu arrestato per aver offerto rose e bottiglie d'acqua ai soldati inviati dal regime⁴³. Qualche giorno più tardi, il suo cadavere fu lasciato, con numerosi segni di torture, davanti alla porta della sua casa, creando un ulteriore focolaio di rabbia in una Siria già sconvolta dalle proteste.

Nel marzo del 2011, i siriani scesero in piazza a Daraa, nella Siria meridionale, a manifestare contro il regime militare di Bashar al-Assad e in poco tempo le proteste si allargarono raggiungendo molte altre città del paese. L'opposizione fu talmente forte da costringere Bashar al-Assad ad assicurarsi sostegno straniero per difendere non solo il suo regime autoritario ma per mostrarsi come uno stato sciita scosso dalle violenze sunnite. Con la sua nuova politica Assad si pose al centro di eventi pubblici e organizzazioni con un forte sostegno economico e militare da parte di paesi come l'Iran, la Cina, la Russia e Hezbollah, a sostegno della lotta contro i sunniti. Dall'altra parte però, Stati Uniti, Unione Europea, Turchia, Arabia Saudita e Qatar si dichiararono dalla parte dei ribelli e questa divisione internazionale creò un blocco per una possibile risoluzione di condanna da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per un ulteriore massacro a Luglio 2011 nella città di Hama⁴⁴.

In due anni, dal 2011 al 2013, i morti arrivarono a 100.000 secondo le stime ONU, e milioni di persone scapparono dalla guerra civile, dal paese sconvolto dai bombardamenti, dando il via ad una rotta migratoria che continua ancora oggi.

In quel periodo, la guerra ha un ulteriore sviluppo: un attacco chimico alle porte di Damasco uccise circa oltre persone, la maggior parte civili. Ancora una volta, alcune potenze internazionali, tra cui Italia e Francia, cercarono di premere verso un intervento dell'ONU ma la Russia e la Cina riuscirono

⁴² CORRAO F.M. (a cura di), *Le Rivoluzioni Arabe. La transizione mediterranea*, 2011, Mondadori Education S.p.A., Milano, pag. 178

⁴³ GAIARDONI A. *La Siria è in guerra da 10 anni e non si vede la fine*, IL BO LIVE, Università di Padova, 2021, <https://ilbolive.unipd.it/it/news/siria-guerra-dieci-anni-non-si-vede-fine>

⁴⁴ CAPORALE E. *Siria, una lunga strada verso la pace? Dalla rivolta anti-Assad alla guerra civile: tre anni di conflitto e 150 mila vittime*, La Stampa, 2015, <https://www.lastampa.it/cultura/e20/cronaca/2015/06/08/news/siria-una-lunga-strada-verso-la-pace-1.35766732>

ad opporsi, suggerendo una soluzione più diplomatica. Nel settembre 2013, le Nazioni Unite approvarono all'unanimità una risoluzione per l'eliminazione dei gas che avevano distrutto Damasco. Il numero dei morti continuò a crescere incessantemente nel mentre che la campagna aerea della Russia nel 2015 consentiva al regime di Assad di riconquistare molto terreno contro i ribelli, i quali si arresero nel 2016. Dopo quasi otto anni di conflitto, il regime di Damasco controllava il 75% della Siria, lasciando alle forze curde sostenute dagli Stati Uniti il 25%⁴⁵.

Dalla fine del 2019, la Siria ha visto un notevole aumento delle violenze, cessato solo a seguito di un cessate a fuoco nel febbraio 2020, dopo una serie di bombardamenti, attacchi aerei e combattimenti a terra che uccisero centinaia di civili e portando allo sfollamento di oltre 850.000 persone⁴⁶.

Ad oggi, Bashar al-Assad continua a respingere le accuse sull'uso di armi chimiche e nega ogni responsabilità nella guerra, sostenendo che essa continuerà tanto più ci saranno "terroristi" all'interno del territorio siriano. Ciò che al momento interessa più Assad è capire come far fronte ai problemi interni di una "fragilissima instabilità"⁴⁷, che vedono un'economia più che precipitata, fortissimo malcontento sociale, disoccupazione, fame e un'élite imprenditoriale che inizia a voltargli le spalle. Inoltre, al-Assad deve fare conto non solo con le pesanti sanzioni imposte dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea ma deve anche tenere a bada una Russia che, negli anni, ha difeso la Siria per i propri interessi militari, strategici ed energetici e che ad oggi chiede un certo "riconoscimento".

A 10 anni dallo scoppio della guerra, la Siria è un paese devastato, in condizioni di estrema povertà, con una corruzione dilagante e una fine del conflitto ancora molto lontana.

1.1.3 Libia

Nella seconda settimana di febbraio 2011 le proteste arrivarono nella città di Bengasi senza una particolare struttura ideologica, esplose a causa dell'arresto di un'attivista dei diritti umani (l'avvocato Fathil Terbil). A differenza delle Rivoluzioni Arabe in Tunisia e in Egitto, la ragione delle manifestazioni in Libia non era da trovarsi in una cattiva gestione del regime che aveva allargato il

⁴⁵ Map of military influence in Syria 01-11-2018, JUSOOR for STUDIES, <https://jusoor.co/details/Map-of-military-influence-in-Syria-01-11-2018/455/en>

⁴⁶ Save the Children: *Cosa sta succedendo in Siria: il conflitto e la situazione oggi*, 2020, <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/cosa-sta-succedendo-siria-il-conflitto-e-la-situazione-oggi>

⁴⁷ Gaiardoni A. *op cit.*

divario sociale e aumentato la povertà, ma in una “esigenza di libertà e cambiamento delle giovani generazioni locali”⁴⁸.

Gli scontri contro le forze dell’ordine libiche videro la popolazione dei più giovani protestare contro una Libia elitaria e sottomessa al regime di Gheddafi e il 17 febbraio 2011, nella “giornata della collera”, un’ondata di manifestazioni esplose contro il regime che dominava, in modo assoluto, la sfera politica e sociale. A Tripoli, il partito unico di Gheddafi si organizzò in contromanifestazioni e centinaia di studenti furono costretti a scendere in piazza a sostegno del capo del governo; queste manifestazioni furono le sole ad essere trasmesse nella televisione di Stato, senza alcun accenno alle proteste e alle vittime di queste ultime⁴⁹. Bengasi, da sempre caratterizzata da una popolazione a maggioranza islamista, divenne il fulcro delle Rivoluzioni Arabe libiche e di opposizione al regime di Gheddafi il quale, decise immediatamente di contrattaccare con una violenza sproporzionata. In poco tempo, le forze ribelli si unirono in un’unità politico-amministrativa, conosciuta con il nome di Consiglio Nazionale di Transizione (CNT), combattendo contro il governo in quella che era divenuta una guerra civile.

Quasi immediatamente, il conflitto si estese attraverso l’intervento di molti attori internazionali che scesero a sostegno dei ribelli trasferendo segretamente armi, munizioni, tecnologia e supporto logistico al CNT⁵⁰. Tra i tanti, spiccarono in particolar modo la Francia e il Qatar il cui aiuto (minimizzato dalla stampa) cambiò notevolmente il corso della guerra. Tra i molteplici interventi, i più significativi furono: la creazione di una coalizione militare internazionale (di cui fece parte anche l’Italia) che intervenne nella gestione di una *no fly-zone* sulla Libia con un uso massiccio delle forze aeree e l’ingresso nel territorio libico di combattenti di diversa nazionalità al fine di fornire aiuto e sostegno ai combattenti poco strutturati del Consiglio Nazionale di Transizione. Oltre agli occidentali, grazie al Qatar, intervennero nel combattimento anche forze jihadiste che avevano precedentemente combattuto in paesi come Afghanistan, Iraq, Yemen e Somalia (anche se con finalità e obiettivi quasi opposti a quelli della coalizione internazionale)⁵¹.

⁴⁸ PEDDE N. *La primavera araba e la crisi libica. Impatti del possibile riassetto geopolitico del Maghreb e del Medio Oriente sulle politiche di cooperazione nel settore della difesa e della sicurezza*, CeMiSS – Piano di ricerche 2012, p 50,

https://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Documents/Ricerche_2013/PrimaveraAraba_def_042103.pdf

⁴⁹ FARID A., *La rivoluzione libica. Dall’insurrezione di Bengasi alla morte di Gheddafi*. Milano: Il Saggiatore, 2012.

⁵⁰ PEDDE N. *op. cit.*

⁵¹ *ibidem*

Attraverso questo incredibile dispiego di forze, Gheddafi assistette ad una progressiva perdita di controllo del territorio e il suo stesso sistema di potere, quello delle tribù, divenne lo strumento attraverso cui si accelerò la caduta dell'intero regime.

Fu tra il 20 e il 21 agosto 2011 che i ribelli riuscirono ad entrare a Tripoli e in pochi giorni, la città fu conquistata. Gheddafi tentò ancora di resistere, cercando aiuto tra i villaggi a lui ancora fedeli, ma il suo tentativo durò solo due mesi circa: il 21 ottobre 2011 egli venne arrestato dalle milizie del CNT mentre tentava di abbandonare Sirte e venne giustiziato sul posto.

In questo modo, si concluse la primavera araba libica, una rivolta sanguinosa che portò alla fine della dittatura di Mu'ammar Gheddafi.

Il 24 Ottobre 2012 una delle ultime città fedeli a Gheddafi, Bani Walid, si arrese. Era stata la roccaforte del dittatore libico e teatro del tentativo del figlio Saif al-Islam di organizzare una forma di resistenza contro l'opposizione, prima della caduta della città e della sua fuga verso il deserto. Da quando, nel gennaio 2012, si era creata una sorta di "surreale autonomia" nella città dopo la cacciata dei rappresentati rivoluzionari, Bani Walid era diventata un porto sicuro per tutti i fedeli all'ex regime e sostenitori di Gheddafi che erano ricercati dal paese. Proprio a causa di questa reputazione, la città divenne l'obiettivo di una massiccia azione militare da parte delle milizie di Tripoli, Zintan e Misurata che portarono alla caduta della città in poche settimane.

Nel frattempo, il 7 luglio 2012, si tennero le elezioni del Congresso Generale Nazionale composto da 200 membri ed esso si insediò l'8 agosto 2012, mettendo fine all'esperienza del Consiglio Nazionale di Transizione e iniziando un processo di transizione politica con obiettivo l'unità nazionale della Libia. Questo percorso non fu affatto facile soprattutto a causa delle condizioni e dagli ostacoli che le milizie (le quali tra i ranghi videro numerose infiltrazioni di attivisti islamici vicini ai salafiti⁵²) posero come condizione alla loro smobilitazione e rifiutando, talvolta, ad una normalizzazione o ad una svolta che non fosse l'islamizzazione dell'intero stato. È inoltre fondamentale sottolineare che il ruolo delle milizie era centrale per il funzionamento della nazione, in quanto le autorità centrali non erano in grado di garantire l'ordine e la sicurezza con il semplice dispiego delle proprie forze.

In un clima già fragile, costellato con vari episodi di violenza, l'attentato all'Ambasciatore americano Christopher Stevens, a Bengasi, l'11 settembre 2011, scosse ulteriormente il precario equilibrio politico-sociale e evidenziò ancora una volta la pericolosità effettiva della presenza di cellule radicali estremiste nel paese. Il 16 settembre 2011, con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza N. 2009, venne approvato il mandato alla Missione delle Nazioni Unite in Libia, la UNSMIL, attraverso cui le

⁵² *ibidem*

Nazioni Unite avevano il compito di “assistere e supportare” i tentativi della Libia di ristabilire la sicurezza nel paese, proteggere e promuovere i diritti umani, riavviare l’economia e il dialogo politico interno e internazionale. Gli Stati Uniti si posero alla guida di alcune azioni chiave, tra cui il monitoraggio e la protezione delle armi di distruzione di massa di Gheddafi e anche l’Unione Europea portò avanti una missione politica e così fecero, singolarmente, alcuni paesi come Italia, Francia e Gran Bretagna.

Pochi giorni dopo, il 19 settembre, il direttore dello U.S. National Counterterrorism Center, Matthew Olsen, durante un discorso davanti alla commissione del Senato americano, ammise apertamente la carenza informativa sulla presenza di gruppi ostili agli Stati Uniti d’America e ai suoi rappresentanti sul territorio libico, lasciando intendere come questo avesse permesso agli estremisti di compiere l’attentato all’ambasciatore. Il 28 settembre, la CIA riconobbe la natura terroristica dell’attacco definendolo “deliberato e organizzato”⁵³.

Poco tempo dopo la morte di Gheddafi, i vari e numerosi gruppi e interessi della società libica, che furono per molto tempo repressi, cominciarono a trovare nuove forme di espressione. Gli islamici radicali, che avevano sperato che la rivoluzione significasse un’apertura verso lo Stato Islamico secondo le leggi della Sharia, approfittarono dell’ampia disponibilità di armi e confini permeabili della Libia per espandersi il più possibile e, nel 2013, si riscontrava ormai la presenza di gruppi legati al-Qaeda nel Sud della Libia⁵⁴. Si innescò una situazione di profonda incertezza e caos in tutto il paese, che andò a creare quell’esperienza che venne definita come “*failed State*” in cui né il governo, né le agenzie internazionali furono più in grado di offrire protezione e supporto alla popolazione libica⁵⁵.

La morte di Gheddafi fu un “*trigger factor*” per l’insorgenza del terrorismo e della guerra civile in quel territorio e, ancora oggi, non si è trovata la stabilità. Vari tentativi sono stati compiuti in sede ONU per portare ad una pacificazione e ad un percorso democratico per delle elezioni che possano partorire un governo stabile e condiviso tra l’est e l’ovest della Libia ma i risultati, ad oggi, non hanno ancora avuto successo.

1.2 2011-2021: dieci anni dalle Rivoluzioni Arabe

⁵³ *ibidem*

⁵⁴ FRANCESCHI D. *La Libia dopo Gheddafi: analisi storico-politica della guerra civile. Un mosaico complesso e... confuso*. 2016, Storico.Org, http://www.storico.org/africa_islamici_israele/libia_postgheddafi.html

⁵⁵ WARE R. *Libya: the consequences of a failed state*, 2018, House of Commons Library, UK Parliament

Sono passati esattamente dieci anni dalle ormai non più definibili “Primavere” Arabe, dieci anni dal gesto di Mohamed Bouazizi e dalla caduta del regime di Zine el-Abidine Ben Ali in Tunisia, di Muhammad Gheddafi in Libia, di Muhammad Hosni Sayyid Ibrahim Mubarak in Egitto, ma anche di Ali Abdullah Saleh in Yemen e di Bashar Hafez al-Assad in Siria. L’onda lunga delle proteste continua a coinvolgere l’intero Medio Oriente, a trasformare la società civile e a mettere in discussione la realtà politica di numerosi Paesi. I processi di transizione in Nord Africa sono stati influenzati dagli attori regionali, spesso in concorrenza tra loro, per affermare il processo geopolitico in un quadrante molto importante. Questo ha dato vita a divisioni che sono profonde nel Medio Oriente e caratterizzano una situazione da sistema tripolare, con un sistema composto dal cosiddetto “Quartetto arabo” o “Asse controrivoluzionario” costituito da Arabia Saudita, Emirati Arabi, Egitto e Bahrein (spesso con Israele come supporto tecnico-strategico in funzione anti iraniane e con l’aggiunta degli USA dal punto di vista militare), un secondo blocco costituito dall’Islam politico formato da Qatar e Turchia e un terzo blocco, la cosiddetta “Asse della resistenza” formato da Iran, Iraq, Siria e Hezbollah, sostenuto in una certa misura anche da Russia e Cina.

Le Rivolte arabe, alla luce anche delle proteste avvenute nel 2019 e 2020, hanno determinato due lasciti: la cultura dell’attivismo sociale e il consolidarsi di una abitudine intesa come forza di espressione di un pensiero al dissenso politico. Il 14 gennaio 2021, nel decimo anniversario della fine del regime di Ben Ali, centinaia di giovani tunisini sono di nuovo scesi in piazza al grido di slogan che avevano fatto da sfondo alle Rivoluzioni, come *“no more fear, the streets belong to the people”* e *“the people want the fall of the regime”*, per protestare contro corruzione, povertà e continua repressione della polizia. A questi fattori già “conosciuti” della realtà sociale e politica si è aggiunto lo scoppio della pandemia da Covid-19 che ha contribuito a mettere in ginocchio Paesi già segnati da una forte pressione economica e da una profonda mancanza di prospettive economiche migliori.

Analizzando l’evoluzione delle proteste da un punto politico, è sicuramente possibile affermare che la Tunisia è stato l’unico Paese ad aver compiuto una svolta democratica che si è espressa al massimo con la vittoria alle presidenziali di Kais Saied, candidato indipendente che è riuscito a catalizzare il desiderio dei più giovani di un cambiamento profondo delle dinamiche all’interno del Paese. Kaied è risultato un candidato che ha saputo bilanciare varie istanze, tanto quelle conservatrici attraverso

l'appoggio di Ennadha⁵⁶, formazione legata ai Fratelli Musulmani, tanto quelle più laiche grazie all'appoggio del premier uscente Al Chaled, garantendosi così lo 75% dei consensi⁵⁷.

Se da una parte possiamo definire la Tunisia come il Paese che ha avuto più successi, il suo lato della medaglia vede un contesto con i principali fattori macroeconomici sempre più in peggioramento negli ultimi dieci anni e l'aumento di fenomeni terroristici all'interno del Paese stesso (Attentato del Museo del Bardo⁵⁸ e Attentato di Susa⁵⁹). La disoccupazione risulta in crescita (dal 14% del 2010 all'attuale 20%), con un tasso di disoccupazione giovanile del 35,7%; dati esasperati dalla crisi legata al Covid-19 che ha causato la perdita di più di più di sessantamila posti di lavoro. Per semplificare, la svolta democratica non è stata accompagnata da uno sviluppo economico e sociale tale da permettere un reale cambiamento della società politica riguardo, ad esempio, i fenomeni corruttivi o le disuguaglianze tra classe. Il governatorato di Sīdī Būzīd è un esempio pratico di quanto appena descritto: oltre al progressivo peggioramento della situazione economica, dal 2011 la zona è stata caratterizzata da manifestazioni e violenze riconducibili alla comparsa e al radicamento del fondamentalismo islamico nella regione⁶⁰. Inoltre, il settore di sviluppo principale della zona è senza dubbio quello dell'agricoltura il quale, però, risulta fortemente penalizzato da una mancata erogazione di servizi statali che ne minano le possibilità di crescita e di rendita, soprattutto considerando che per il settore agricolo viene impiegato circa il 70% della forza lavoro. In aggiunta, un altro settore non sfruttato è sicuramente quello del turismo in quanto la regione offre alcuni monumenti romani che risultano perlopiù tuttora sconosciuti⁶¹.

Da non sottovalutare, fu il fallimento del piano di rilancio del primo ministro Hamadi Gibali e del ministro dell'Economia Rida al-Saidi nel 2012. Il progetto prevedeva un potenziamento della rete viaria regionale, delle industrie e delle strutture sanitarie; oltre a ciò, si aggiungeva la costruzione di due pozzi e la creazione di una stazione per la depurazione dell'acqua. Come già preannunciato, questo piano non venne mai realizzato in quanto la Tunisia si trovava in una condizione di forte

⁵⁶ Partito politico tunisino, fondato nel 1981 da Rachid al-Ghannouchi e Abdelfattah Mourouc come movimento a tendenza islamica.

⁵⁷ INDELICATO M., *Il significato della vittoria di Kais Saied in Tunisia*, INSIDEOVER, 2019, <https://it.insideover.com/politica/il-significato-della-vittoria-di-kais-saied-in-tunisia.html>

⁵⁸ Attentato terroristico avvenuto il 18 marzo 2015 a Tunisi, nel quale sono morte 24 persone e rivendicato dallo Stato Islamico.

⁵⁹ Attentato terroristico avvenuto il 26 giugno 2015, nel quale sono morte 38 persone e rivendicato dallo Stato Islamico.

⁶⁰ GIORGI L., *Sīdī Būzīd e la Rivoluzione Ripudiata*, Limes in Più, 2015

⁶¹ Intervista a DAMIANO DUCHEMIN, project manager GVC e responsabile Tunisia dell'associazione Ya Basta Caminantes, al-Riqâb, 17/6/2015, archivio personale dell'autore

instabilità politica, culminata con il secondo omicidio di una parlamentare dell'opposizione⁶². La sfera politica non fu però l'unico motivo del fallimento del piano: da un punto di vista economico, infatti, la realizzazione del progetto avrebbe dovuto sopportare un costo spropositato a causa di una mancata riforma fiscale a sostegno del sistema di redistribuzione dei fondi pubblici.

La speranza accesa subito dopo le Rivoluzioni Arabe ha quindi visto un lento declino con una nuova ondata di malcontento, esasperazione e frustrazione soprattutto tra le fasce più giovani della popolazione⁶³.

Queste "rivoluzioni 2.0", che hanno visto nel corso del 2019 milioni di arabi scendere in corteo per protesta, hanno dimostrato che le "Primavere arabe" sono tutt'altro che finite ma guidate, questa volta, più da istanze socioeconomiche che politiche. Questo "male comune" ha interessato Paesi come Algeria, Libano, Giordania, Iraq, Sudan ed Egitto, accumulati tutti da debiti pubblici incontrollati, corruzione, assenza di riforme strutturali, disegualianze nella distribuzione delle risorse, disoccupazione e politiche economiche fortemente restrittive. Nonostante l'esistenza di un filo conduttore tra le manifestazioni del 2011 e quelle del 2019 non si possono non notare alcune sostanziali differenze.

La prima riguarda l'assenza dell'Islam politico dalle piazze del 2019. Otto anni prima, le proteste erano state cavalcate da movimenti islamisti come la Fratellanza Musulmana o l'Ennadha mentre ora le nuove manifestazioni hanno dimostrato una sorta di disaffezione da parte della popolazione nei confronti dei partiti o movimenti legati all'Islam politico.

Un'altra differenza riguarda la durata delle rivolte: nel 2011, infatti, nel giro di poche settimane si era assistito alla caduta dei regimi di Tunisia ed Egitto, senza contare che in Siria, Libia e Yemen le proteste si trasformarono velocemente in guerra civile. Con le Primavere 2.0, invece, il popolo arabo sembra aver abbracciato una nuova linea di condotta: le rivoluzioni non hanno sempre l'esito sperato e possono anche causare dei dannosi vuoti di potere; proteste pazienti, pacifiche e perseveranti risultano più efficaci poiché *"non concedono tregue ai centri decisionali, costringendoli ad un uso generalizzato della forza, dal quale però derivano conseguenze spesso poco accettabili per i governi stessi, o al compromesso con piccole ma gradualità concessioni"* (La Fortezza R.A., 2021).

⁶² Il primo omicidio risaliva solamente a sei mesi prima e a rimanerne ucciso fu il segretario del Mouvement des patriotes démocrates Sukri Bilid

⁶³ LA FORTEZZA R. A., *Medio Oriente e Nord Africa in trasformazione, a dieci anni dalle Primavere Arabe*, Europa Atlantica, 2021, <https://europaatlantica.it/global-look/2021/02/il-medio-oriente-in-trasformazione-cosa-si-muove-e-cosa-cambia-a-dieci-anni-dalle-primavere-arabe/>

Terza dissonanza riguarda la richiesta di indicazioni: a differenza degli avvenimenti del 2011 in Egitto dove il cambio al vertice del regime non ha significato un cambio stesso di regime, in Paesi come l'Algeria e il Sudan, nel 2019, i manifestanti hanno esplicitamente richiesto di posticipare le elezioni, al fine di garantire un periodo di transizione basato su meccanismi di condivisione del potere tra le diverse fazioni⁶⁴.

L'ultima differenza riguarda il ruolo di attori terzi, esterni o internazionali che, se nel 2011 hanno avuto un ruolo fondamentale (se non quasi da protagonista) nelle dinamiche delle rivolte grazie al loro appoggio, nel 2019 brillano per assenza, lasciando il popolo arabo "solo" a combattere per una realtà sociale migliore.

In conclusione, possiamo dire che il processo trasformativo nato nell'ormai lontano 2011 dimostra in modo concreto che l'onda delle Rivoluzioni Arabe non ha ancora terminato la sua corsa, semplicemente perché quelle "cause profonde" alla base del malcontento della popolazione risultano ancora completamente radicate ad una società nelle società arabe, se non addirittura in crescita.

1.3 I flussi migratori: le rotte verso occidente

Le conseguenze della sete di libertà, giustizia e democrazia del popolo arabo non sono da osservare limitatamente all'interno della zona del Medio Oriente ma anche, e in questo caso soprattutto, nei paesi dell'Unione Europea. La risposta europea alle Rivoluzioni Arabe aveva aperto un dibattito tra i paesi UE: attribuire priorità alla promozione della democrazia o alla garanzia della sicurezza. Alla fine, si scelse di dare una priorità esclusiva al tema della sicurezza, evidenziando l'importanza dell'interdipendenza tra sicurezza europea e mediterranea⁶⁵, soprattutto a causa della paura europea nei confronti delle "nuove" minacce che arrivavano da Sud: ondate di migrazioni illegali e l'incremento del rischio di attacchi terroristici contro gli interessi occidentali⁶⁶.

Il 2011 fu, infatti, l'anno della crisi dei migranti irregolari i quali, approfittando della mancanza di controlli ai confini tunisini, riuscirono a raggiungere le coste italiane e, nello specifico, l'isola di Lampedusa. Quella della Rivoluzione araba fu una vicenda il cui sbocco ha segnato il Mediterraneo intero, il quale ha rappresentato una vera e propria frontiera tra il nord e il sud del mondo. La spinta di giovani che desideravano un avvenire migliore, o di uomini donne e bambini che volevano salvarsi da una guerra o da una persecuzione ha determinato un colossale flusso di profughi più o meno meritevoli di protezione internazionale o migranti irregolari che, nel periodo immediatamente

⁶⁴ *ibidem*

⁶⁵ Jean C., *La Sicurezza Nel Mediterraneo*, Rivista Di Studi Politici Internazionali (Nuova serie), Vol. 80, No. 4; 2013

⁶⁶ DRISS Ahmed, *The EU Response to the Arab Uprising: A Show of Ambivalence* in ALCARO R. HAUBRICH-SECO M. (a cura di), *Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising*. Roma: Edizioni Nuova Cultura/IAI, 2012

successivo alle proteste in Medio Oriente, ha segnato profondamente il destino dell'Europa. Esso ha, infatti, inciso sulle opinioni pubbliche e conseguentemente sulla nascita e morte di movimenti politici e sui sistemi politici. Questa stagione di cambiamento politico ha quindi prodotto due conseguenze riguardo il fattore della migrazione: in primo luogo, il clima di incertezza della Rivoluzione tunisina, le violenze in Libia e in Siria hanno generato e continuano a generare movimenti interni ai paesi e fra gli stessi paesi; in secondo luogo, è da considerare che l'evidente minor controllo del territorio, la debolezza delle istituzioni e l'abbattimento dei regimi hanno influito di molto nel processo migratorio, attraverso l'apertura di alcune specifiche rotte⁶⁷.

Due furono i grandi flussi di migranti sorti a seguito delle Rivoluzioni Arabe: il primo, nato dalla Guerra in Siria e che ha visto la fuga da quella guerra con milioni di rifugiati, i quali hanno seguito la rotta definita come "Rotta Balcanica" la quale porta dalla Siria su fino alla Germania attraversando vari paesi e che ha prodotto la necessità dell'accordo tra Unione Europea e la Turchia di Erdogan per ospitare un certo numero di rifugiati. L'altra rotta è stata quella del Mediterraneo centrale dove il canale di uscita è stata la Libia, essendo esso uno stato fallito la cui frontiera terrestre era divenuta non presidiata e quasi inesistente. Il paese è stato quindi caratterizzato da una doppia via di ingresso: uno attraverso il confine meridionale della Libia e l'altro dall'uscita da essa attraverso il confine settentrionale, la sponda sud del Mediterraneo. Oltre all'instabilità prodotta dalle Primavere Arabe nel 2011, l'Europa Mediterranea ha affrontato un'ulteriore crisi migratoria dal 2013 al 2017, a seguito delle guerre in Libia e in Siria, ma anche per l'avanzata dell'Isis in Medio Oriente.

L'anno di maggior afflusso della rotta balcanica è stato il 2015, durante il quale 754 mila migranti hanno risalito la penisola balcanica. Le conseguenze politiche di questa rotta sono state molteplici: Orban, in Ungheria, è stato uno dei primi a decidere di chiudere le frontiere e, successivamente, nel 2016, il "gruppo Visegrad", composto da Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia ha deciso di "allearsi" nell'affrontare la questione dell'ingresso irregolare dei migranti. Per ultima, la Germania si era posta inizialmente in maniera favorevole alla linea di accoglienza dei migranti ma, a seguito del rischio del collasso del sistema di accoglienza e a fronte della forte pressione da parte dell'opinione pubblica, Angela Merkel ha deciso anch'ella di chiudere le frontiere. Nel 2019, il flusso

⁶⁷ ZUPI Marco (a cura di) MAZZALI Alberto (con la collaborazione di), HASSAN Sara (con i contributi di), *L'impatto delle Primavere Arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia. Osservatorio di Politica Internazionale*, 2012

[Online] Disponibile in:

<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf>

di migranti che attraversa la rotta balcanica si è ridimensionato, toccando paesi come Bosnia, Croazia e Slovenia e talvolta varcando il confine italiano⁶⁸.

La rotta del Mediterraneo centrale è quella che riguarda in particolar modo l'Italia e comprende tre direttrici: la rotta libica, la rotta tunisina e la rotta algerina. Tra queste, la principale è senza dubbio quella libica, la quale ha visto partire cittadini subsahariani con una quasi totale assenza di cittadini libici. Migliaia di persone, infatti, hanno raggiunto il territorio libico affrontando condizioni di vita inumane all'interno dei centri improvvisati, spesso gestiti da trafficanti di esseri umani, nel tentativo di toccare le coste italiane e maltesi. Dal 2018 la direttrice libica affronta un collasso dei numeri e smette di essere la direttrice principale; a prendere piede è quella tunisina che è caratterizzata dal particolare fenomeno definito come "sbarchi autonomi" o "sbarchi fantasma"⁶⁹. Si tratta di episodi in cui sono state ritrovate imbarcazioni, vestiti e alcuni oggetti personali abbandonati su alcune spiagge della Sicilia, senza però alcuna traccia delle persone approdate. È il 2017 e alcuni abitanti siculi segnalano "strani movimenti con gruppi di persone che si spostavano tra i boschi a ridosso del mare armati di torce e lampade" (Indelicato, 2018). In alcuni casi, la Polizia e i Carabinieri sono riusciti a intercettare i gruppi di migranti in fuga (spesso tunisini) e il 18 settembre 2017, il procuratore di Agrigento, Luigi Patronaggio, dichiara di "non escludere" possibili infiltrazioni jihadiste tra i migranti sbarcati⁷⁰.

1.3.1 Data study: i movimenti migratori post Rivoluzioni Arabe

Nel 2012, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNCHR⁷¹) aveva stimato che lo scoppio del conflitto libico aveva prodotto l'espatrio di 660 mila cittadini libici e 550 mila rifugiati interni al paese (*Internal Displaced Persons*, IDPs), ovvero circa il 10% della popolazione libica. A questi numeri, bisognava aggiungere i circa 2,5 milioni di immigrati che l'UNCHR stimava fossero già presenti in Libia nel 2011 e che erano riusciti a immigrare nei primi momenti della guerra.

Nel 2011, secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM⁷²), un numero pari a 796.915 persone erano emigrate dalla Libia e, per la maggior parte, avevano raggiunto paesi come

⁶⁸ INDELICATO M. *Le rotte dei migranti per arrivare in Unione Europea, 2019*, INSIDE OVER, <https://it.insideover.com/migrazioni/le-rotte-dei-migranti-per-arrivare-in-unione-europea.html>

⁶⁹ INDELICATO M. *Il fenomeno degli sbarchi fantasma*, 2018, il Giornale.it, https://www.ilgiornale.it/news/cronache/fenomeno-degli-sbarchi-fantasma-1514152.html?_ga=2.197690799.1423279269.1621875697-1953965001.1605982176

⁷⁰ *ibidem*

⁷¹ UNHCR (2012), *Country Operations Profile – Lybia*, www.unhcr.org

⁷² International Organization for Migration - Department of Operations and Emergencies (2012), *Humanitarian Response to the Libyan Crisis. February-December 2011 Report*, Geneva CH.

Tunisia ed Egitto. Una piccola parte del resto dei migranti aveva invece, scelto la via del mare: circa 26 mila profughi (circa il 3% del totale) era sbarcato sulle coste italiane mentre, poco più di 1.500 persone a Malta.

In Tunisia, nei primi mesi dopo le proteste, il flusso di migranti aveva raggiunto il picco di circa settemila arrivi al giorno, generando un'enorme crescita delle persone presenti nei campi provvisori allestiti alla frontiera. Nel giro di tre mesi, il flusso medio si era ridotto drasticamente arrivando a poche centinaia di persone al giorno e successivamente, nei mesi di novembre e dicembre 2011, ad un numero di circa 3.400 ingressi totali.

Sempre secondo i dati forniti dall'IOM, i tunisini rientrati dalla Libia nel 2011 erano stati quasi 137 mila e questo rientro improvviso aveva creato da una parte una rottura degli equilibri socioeconomici delle aree dove si concentravano i rientri, dall'altra una temporanea ammortizzazione dell'impatto economico sulle famiglie grazie alla dotazione di rimesse dei migranti⁷³. In ultimo, è importante sottolineare che, oltre al rientro dei migranti tunisini, il paese doveva fa conto con gli altrettanto rilevanti flussi libici e di migranti di paesi terzi i quali, hanno contribuito alla forte pressione sulla società tunisina.

Secondo i dati dell'UNHCR, gli eventi delle Rivoluzioni Arabe sono stati decisivi anche riguardo la pressione migratoria sui paesi dell'Europa meridionale e, in particolare, l'Italia. Dal 2009 al 2011, infatti, il numero di registrazioni in riferimento alla rotta del Mediterraneo centrale è passato da circa 11.000 registrati a 64.000⁷⁴. Nello specifico, erano 27.982 i tunisini sbarcati sulle coste italiane (cioè quasi il 45% del totale), in aumento di più del 4.000% rispetto a due anni prima. Tra i dati raccolti dall'IOM, si stimano che erano circa 27.000 (cioè il 42% del totale degli sbarchi) i migranti che, a seguito delle rivolte, sono arrivati in Italia.

Infine, secondo i dati pubblicati da Frontex, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, la motivazione economica è stata la ragione principale della migrazione tunisina e la Francia è stata identificata come la principale meta finale dei flussi migratori.

Dopo il picco registrato nei primi mesi del 2011, il flusso ha cominciato a ridursi in tutta Europa di circa il 75%, grazie anche ad un accordo per il rimpatrio tra il governo italiano e quello tunisino e anche a seguito delle elezioni in Tunisia nell'ottobre dello stesso anno, e la vittoria del *National*

⁷³ ZUPI Marco (a cura di) MAZZALI Alberto (con la collaborazione di), HASSAN Sara (con i contributi di), *op. cit.* pag. 13

⁷⁴ UNHCR, *Asylum and Migration. Key facts and figures.*

Transitional Council in Libia⁷⁵. A maggio 2012, infatti, il Ministro dell'Interno nell'Audizione in Commissione parlamentare dei Diritti Umani ha riferito l'arrivo di 1.056 immigrati durante 23 operazioni di sbarco⁷⁶.

A partire dal 2014 e fino a tutta la prima metà di luglio 2017, le coste italiane sono state la destinazione di massicci flussi di migranti. Secondo l'analisi del NIEM National Record, infatti, mentre prima del 2014 il numero massimo registrato arrivava a 62.692 unità il numero è arrivato a più che quadruplicarsi nel 2014 (170.100 unità) con una lieve diminuzione nel 2015 (153.842 unità) e un nuovo picco nel 2016 (181.436 unità). Dal 2017 al 2019, invece, si segna un calo significativo del numero degli sbarchi, con una diminuzione di circa il 90,4% rispetto al 2017 e del 93,7% rispetto al 2016. Il 2020, infine, ha visto la curva degli sbarchi aumentare nuovamente, di circa il 50% in più rispetto al 2018. Nel complesso, a partire da metà luglio 2017 il numero di ingressi via mare non solo è sostanzialmente diminuito, ma ha perso anche buona parte del carattere di forte stagionalità legata, nel passato, all'incentivo delle favorevoli condizioni meteorologiche e climatiche⁷⁷.

Dati importanti da sottolineare riguardano il numero delle richieste d'asilo: dal 2014 (quando è iniziata la crisi migratoria) e il 2020 sono state ricevute più di mezzo milione di domande d'asilo in Italia anche se, nell'ultimo anno, il numero presentato è del 38,5% in meno rispetto al 2019 e del 79,3% rispetto al picco del 2017. Il numero di domande esaminate in Italia, invece, è leggermente più basso rispetto al numero delle ricevute, stimando un rapporto di 97,5 domande esaminate ogni 100 presentate. Per quanto riguarda il rapporto con il numero degli sbarcati, la proporzione è di circa 75,8 richieste d'asilo ogni 100 rifugiati.

Per quanto riguarda gli esiti, nel corso del 2018 quelli negativi sono stati 64.000 e hanno riguardato i due terzi delle richieste esaminate mentre, nel corso del 2019 i risultati negativi sono giunti ad interessare l'81% delle domande esaminate, a seguito dell'entrata in vigore del cosiddetto "Decreto Sicurezza" e della conseguente abolizione della possibilità di fornire un permesso di soggiorno per

⁷⁵ ZUPI Marco (a cura di) MAZZALI Alberto (con la collaborazione di), HASSAN Sara (con i contributi di), *op. cit.* pag. 21

⁷⁶ Senato della Repubblica – Ufficio dei resoconti (2012), *Audizione del ministro dell'interno Anna Maria Cancellieri sulle questioni attinenti all'immigrazione*, Resoconto stenografico n. 108, Commissione diritti umani Seduta n. 118 del 16 maggio 2012, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/283163.pdf>

⁷⁷ BLANGIARDO G.C., CODINI E., D'ODORICO M., GILARDONI G., MENONNA A., *Beneficiari di Protezione Internazionale e Integrazione in Italia - Focus sull'accesso al Sistema Abitativo, NIEM National Report, 2020, FONDAZIONE ISMU, INIZIATIVE E STUDI SULLA MULTIETNICITÀ*, <https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/04/Italy-National-report-2020.-Beneficiari-di-protezione-internazionale-e-integrazione-in-Italia-1.pdf>

protezione umanitaria. Le questioni della normativa italiana, dei vari cambiamenti di essa e la nozione di protezione internazionale verranno analizzate dettagliatamente nel capitolo successivo ma, per fornire dati anche riguardo gli status di rifugiato e protezione sussidiaria (nozioni spiegate successivamente), è possibile esaminare ancora una volta il report del NIEM, il quale riporta che nel 2019 risultano in leggera crescita le percentuali di concessioni dello status di rifugiato (11,3) e della protezione sussidiaria (7,3%, di quasi tre punti percentuali maggiore rispetto al valore minimo segnato nel 2018). Infine, durante il 2020 queste due quote sono ulteriormente aumentate, segnando l'11,8% per la percentuale di concessione dello status di rifugiato e, soprattutto, il 10,3% la protezione sussidiaria. È probabile che ad alcuni di coloro ai quali non è stato più possibile fornire la protezione umanitaria sia stato concesso lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria⁷⁸.

⁷⁸ *ibidem*

CAPITOLO 2: Il fenomeno migratorio in Italia

2.1 La protezione internazionale: il quadrilatero normativo italiano

Ciascuno Stato ha la sovranità per regolare le modalità, i presupposti e i requisiti secondo cui ciascun cittadino di un altro paese può accedere nel proprio territorio. Questo concetto è strettamente collegato alla riflessione sul Mediterraneo come frontiera: l'attraversamento di esso, infatti, fa sì che si ponga il problema dell'accoglienza o del rifiuto dell'ingresso dei singoli migranti. La questione della sovranità internazionale è incontrovertibile, cioè ciascuno stato può regolare da sé le modalità attraverso cui concedere o meno la possibilità di entrare ad un cittadino straniero nel proprio territorio nazionale. L'Italia è uno dei pochi Stati dell'Unione Europea che non dispone di una normativa organica in materia di asilo ma si è sempre approcciata al fenomeno in maniera più emergenziale. Ciò inizia a cambiare dalla fine degli anni Novanta quando, la crescente instabilità politica globale e il consequenziale incremento dei flussi migratori segnano nel paese il bisogno di dotarsi di disposizioni normative per far fronte al fenomeno migratorio⁷⁹.

Vi sono alcune norme minime, condivise talvolta a livello internazionale, che garantiscono la protezione del diritto di ingresso di un cittadino in tutti gli Stati. Nello specifico caso italiano per norme minime intendiamo un vero e proprio quadrilatero normativo che racchiude:

1. la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 (articolo 14)⁸⁰ che disciplina il principio secondo il quale gli uomini senza distinzione devono godere dei diritti e delle libertà fondamentali;
2. la Costituzione della Repubblica Italiana (articolo 10 comma 3)⁸¹ che recita: “lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge”;

⁷⁹ GHIZZI GOLA E. *Il quadro normativo del sistema di accoglienza dei richiedenti e titolari protezione internazionale*, ADIR - L'altro diritto, Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, 2015, <http://www.adir.unifi.it/rivista/2015/ghizzi/cap1.htm>

⁸⁰ Universal Declaration of Human Rights, United Nations Information Centre, Italy, <https://www.ohchr.org/en/udhr/pages/Language.aspx?LangID=itn#:~:text=Articolo%2014,ai%20principi%20delle%20Nazioni%20Unite.>

⁸¹ Costituzione della Repubblica Italiana, Senato della Repubblica, <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>

3. la Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati del 1951⁸², la quale contiene la definizione di rifugiato ed è considerata come pietra angolare in ambito di protezione ai rifugiati;
4. la Direttiva Europea del 2014 (n.83)⁸³, recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 251 del 2007. Tale direttiva, denominata "Direttiva Qualifiche", reca delle norme minime sull'attribuzione a cittadini terzi della qualifica di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale e delle norme minime sul contenuto della protezione. L'obiettivo è, quindi, quello di garantire una protezione uniforme, facendo propria la definizione di rifugiato contenuta nella convenzione di Ginevra del 1951.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo è un documento che si fonda sulla crescita della consapevolezza dei diritti umani ed è anche, come spiega Francesca Rescigno in *Il Diritto di Asilo*, "il primo atto con valenza giuridica internazionale ad occuparsi dell'asilo."⁸⁴ L'obiettivo ultimo di questo documento era, ed è tuttora, affermare i principi fondamentali degli esseri umani, i quali nascono liberi ed eguali e perciò devono godere di pari diritti. La Dichiarazione è formata da trenta articoli che sanciscono diritti individuali, civili, politici, economici, sociali e culturali di ogni persona. L'articolo 3, ad esempio, prevede che "ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona" andando ad anticipare la tematica del diritto d'asilo di cui si occupa l'articolo 14, il quale recita: "ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni". Proprio sulla base di questo articolo si fonda il concetto di "protezione internazionale" che tutela il diritto alla mobilità di chi vuole attraversare una frontiera e far valere, di fronte all'autorità sovrana di uno stato, la necessità di tutela a causa di una propria condizione di vulnerabilità e fragilità. Questo concetto viene supportato dalla Convenzione di Ginevra del 1951 la quale nasce in seguito alla necessità della presenza di uno strumento vincolante che andasse a indirizzare la condotta degli Stati riguardo rifugiati e protezione internazionale; la particolarità di questo documento, ratificato da

⁸² Convenzione di Ginevra del 1951, UNHCR Italia, https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

⁸³ DIRETTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

⁸⁴ RESCIGNO F. *Il Diritto di Asilo*; Serie "Temi Comparatistici – I Diritti e le Istituzioni" diretta da Lucio Pegoraro; Carocci Editore, 2016, pag. 60

144 Stati, risiede nel fatto che non solo definisce il termine di “rifugiato”, ma va a specificare anche i diritti dei migranti forzati e gli obblighi legali degli Stati per la loro protezione⁸⁵.

Se con la Convenzione si parla di status di “rifugiato”, la Direttiva Qualifiche prevede inoltre una forma “sussidiaria” per tutte quelle ipotesi in cui il richiedente è ugualmente meritevole di protezione ai sensi della normativa internazionale ma è privo dei requisiti per essere dichiarato rifugiato.

Possiamo dire, quindi, che la nozione di protezione internazionale comprende due distinti status, quello di rifugiato e quello di protezione sussidiaria; inoltre, l’applicazione dell’istituto della protezione internazionale deve consentire allo straniero la possibilità di ottenere lo status maggiormente appropriato alla sua condizione.

È, infine, importante sottolineare che l’atto di riconoscimento della protezione ha natura declaratoria e non costitutiva dello status riconosciuto al richiedente e, dunque, il contenuto della protezione internazionale rappresenta l’insieme dei diritti e degli obblighi conseguenti all’accertamento compiuto e differisce a seconda dello status riconosciuto al soggetto. L’Unione Europea non ha riconosciuto uno status unico ma si è limitata a costruire una cornice di norme minime per assicurare che da una parte gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di una protezione internazionale e, dall’altro, che un livello di prestazione minimo sia disponibile per tali soggetti in tutto il territorio dell’Unione Europea.

2.1.1 Lo status di rifugiato

Come spiegano Morandi e Bonetti nella Scheda ASGI “Lo status di Rifugiato⁸⁶”, quest’ultimo è lo status più forte di cui può godere uno straniero o un apolide che vuole ottenere il diritto d’asilo in Italia. Esso consiste in una serie di diritti e doveri riconosciuti alla persona in tutti gli Stati in cui è in vigore la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata il 28 luglio 1951 (ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge 24 luglio 1954, n. 722) e, insieme al Protocollo relativo allo status di rifugiato, firmato il 31 gennaio 1967 (reso esecutivo in Italia con Legge 14 febbraio 1970, n. 95) ad oggi è l’unico strumento internazionale a carattere universale che contiene la definizione di rifugiato. L’obiettivo alla base della Convenzione di Ginevra era quello di creare una condizione giuridica più stabile agli stranieri o apolidi (sfollati o fuggitivi) i quali temevano di rientrare in patria a seguito di eventi politici, etnici e territoriali successivi alla Seconda Guerra Mondiale.

⁸⁵ UNHCR Italia, La Convenzione sui Rifugiati del 1951; A fianco dei rifugiati, ogni giorno - Una lunga storia, un futuro da scrivere. <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/la-convenzione-sui-rifugiati-del-1951/>

⁸⁶ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), Lo status di Rifugiato, Scheda ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione, 2013, http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf

La Convenzione di Ginevra del 1951 definisce rifugiato: “*colui che temendo, a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, di religione, di nazionalità, appartenente a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche si trova fuori dal suo paese, paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese, ovvero, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal paese in cui aveva residenza abituale, a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra*”.

Questa definizione, prevista anche dalla Direttiva qualifiche, si applica ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi; quindi, ne risultano esclusi i cittadini dei membri dei paesi dell’UE.

La clausola, così detta di “inclusione”, contiene tutti gli elementi per definire in modo essenziale, il riconoscimento dello status di rifugiato. Gli elementi strutturali costitutivi della definizione di rifugiato sono:

- il timore fondato;
- la persecuzione;
- l’impossibilità e la non volontà di avvalersi della protezione dello stato di cittadinanza o residenza e la presenza fuori dal paese di cittadinanza o di residenza abituale.

La sussistenza di tutti gli elementi essenziali della clausola di inclusione consente il riconoscimento dello status di rifugiato in favore del richiedente, a meno che non ricorrano delle clausole di cessazione o di esclusione, che sono sempre previsti nell’ambito della Direttiva qualifica, nel recepimento italiano della direttiva qualifica.

Il primo elemento costitutivo della definizione di rifugiato è quello di “timore fondato”, ovvero non un timore vago ma uno che risulti *ragionevole* di essere perseguitato per motivi che riguardano il carattere etnico, religioso, l’appartenenza anche a un gruppo sociale, la nazionalità, le opinioni politiche. Questo elemento è caratterizzato da una componente soggettiva, ovvero lo stato mentale del timore, la quale deve essere sempre connotata da una componente oggettiva, la cosiddetta fondatezza del timore che si basa su elementi oggettivi e circostanze esterne, senza le quali questo stato mentale non può acquistare rilevanza giuridica⁸⁷. La componente soggettiva nasce da una valutazione sulla personalità del richiedente che comprende sia le caratteristiche personali della persona, sia gli eventi che ne hanno caratterizzato le esperienze; quella oggettiva, invece, comporta la valutazione delle dichiarazioni rese dal richiedente, alla luce delle informazioni esistenti, precise e

⁸⁷ *ibidem*

aggiornate circa la situazione generale nel paese di origine, che costituiscono un elemento essenziale per verificare la verosimiglianza del motivo di persecuzione.

Vige in questo ambito, la cosiddetta “presunzione di buona fede del richiedente asilo” cioè, sulla base dell’art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 251/2007 se “*le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali, specifiche e pertinenti al suo caso*”⁸⁸, pur in assenza di prove i fatti narrati possono essere considerati veritieri. Quindi la valutazione concreta, relativa alla domanda di protezione internazionale si deve basare su una valutazione del rischio del richiedente di subire comportamenti persecutori nell’ipotesi del suo rientro nel suo paese di origine.

La valutazione si traduce in una sorta di giudizio prognostico e futuro, relativo a ciò che potrebbe accadere al soggetto nel momento in cui lui dovesse rientrare nel paese di origine. Non è necessario, tuttavia, che la persona abbia subito persecuzioni in passato, perché potrebbe essere riuscita precedentemente ad evitarle ma avere comunque una ragionevole preoccupazione di poterle subire nel futuro. Ciò può avvenire, ad esempio, nei casi in cui terze persone dello stesso ambiente sociale o familiare hanno subito una persecuzione, oppure individui che si trovino nella sua stessa situazione, o che appartengano al suo stesso gruppo politico o al suo stesso gruppo religioso o etnico ne sono colpiti in modo ricorrente. Per converso, si potrebbe anche verificare che una persona ha già subito persecuzione in passato e non abbia una particolare preoccupazione o timore di subirne per il futuro. Questo avviene, per esempio, se le persecuzioni subite risultano ormai remote nel tempo o senza più alcun rapporto con l’attualità in quanto, nel frattempo la situazione politica del paese di origine è cambiata⁸⁹. Infine, un altro aspetto riguardante la fondatezza del timore lo si può ricavare dall’art. 3, comma 4, d.lgs. n. 251/2007, che esamina i casi in cui si sono verificate minacce dirette di persecuzione⁹⁰.

L’altro elemento essenziale per il riconoscimento dello status di rifugiato è l’esser perseguitato. La persecuzione, i motivi specifici per cui essa è inflitta e i comportamenti persecutori, quelli rilevanti

⁸⁸ DECRETO LEGISLATIVO 19 novembre 2007, n. 251 Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. (GU Serie Generale n.3 del 04-01-2008); Entrata in vigore del provvedimento: 19/1/2008,

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/01/04/007G0259/sg>

⁸⁹ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), Lo status di Rifugiato, *op. cit.*

⁹⁰ che recita: “*il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzioni o danni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni, salvo che si individuino elementi o motivi per ritenere che le persecuzioni o i danni gravi non si ripeteranno.*”

ai fini dell'accertamento dello status di rifugiato, sono quelli che vengono posti in essere per uno dei motivi dimenticati dalla Convenzione di Ginevra:

- Motivi di razza;
- Motivi di cittadinanza;
- Motivi di religione;
- Motivi di appartenenza a un determinato gruppo sociale;
- Motivi di opinioni politiche.

La Convenzione di Ginevra non prevede una definizione esatta di persecuzione, ma dalla lettura di essa e nello specifico dell'art. 1, lett. A), co. 2⁹¹, si può ricavare che qualsiasi minaccia che riguardi il diritto alla vita o alla libertà personale per le motivazioni sopraelencate può sempre qualificarsi come persecuzione. Tuttavia, per qualificare un atto o un comportamento come “persecutorio”, bisogna sempre tenere conto dell'impossibilità di fissarne nel tempo il concetto e della necessità di interpretarlo in maniera flessibile in modo tale da riflettere la natura evolutiva della persecuzione.

Una classificazione sulla tipologia di persecuzione su cui si basa la protezione internazionale la si può evincere dall'art. 7, co. 1, d.lgs. n. 251/2007⁹², il quale riconduce la persecuzione ad una grave violazione dei diritti umani fondamentali e ad una somma di azioni con un analogo effetto lesivo sulla persona:

“Ai fini della valutazione del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione, ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra, devono alternativamente:

- a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti dell'Uomo;*
- b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a)”.*

⁹¹ che recita: “a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.”

⁹² DECRETO LEGISLATIVO 19 novembre 2007, n. 251, art. 7, co. 1, d.lgs. n. 251/2007

Si possono individuare, dunque, due tipi di persecuzione: la prima è quella che viene definita come grave violazione dei diritti umani che ha come riferimento la lesione dei diritti a libertà democratiche, che siano garantite dalla Costituzione Italiana e dai diritti fondamentali, garantiti dalle Convenzioni internazionali. In quest'ultimo caso, il principale riferimento riguarda diritti inderogabili elencati all'art. 15, par. 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU): diritto alla vita (art. 2), diritto alla protezione dalla tortura, da trattamenti umani degradanti (art. 3), diritto alla protezione dalla riduzione in schiavitù o servitù (art. 4, par. 1), il diritto alla legalità ed retroattività dei criminosi azioni penali e delle pene (art. 7), libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 9). In questo caso, è fondamentale sottolineare che dato che tra i diritti umani fondamentali, la cui lesione può configurare una persecuzione, vi sono le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, quest'ultima può essere identificata come una sorta di *benchmark*, soprattutto sulla base dell'art. 10, co. 3: "*lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge*".

La seconda tipologia di persecuzione è quella risultante come pluralità di atti con un analogo effetto lesivo sulla persona: si intende, sostanzialmente, la somma di una pluralità di comportamenti che solo riferiti al loro complesso possono dare vita ad una grave violazione dei diritti umani fondamentali. Gli atti di persecuzione a cui si fa riferimento si basano sull' art. 7, co. 2, d. lgs. n. 251/2007 e, anche se sono elencati in maniera non esaustiva, essi sono:

- *atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale*: in quest'ultimo caso si fa riferimento a stupri sistematici utilizzati come strategia di guerra e comprende violenza fisica, sessuale o psicologica che avviene in famiglia, o all'interno della comunità nel suo complesso o perpetuata e/o giustificata dallo Stato e dalle istituzioni⁹³;
- *provvedimenti legislativi e amministrativi o di polizia o giudiziari che siano discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio*: si rileva in particolar modo la questione della violazione del diritto alla difesa, diritto che deve essere assicurato anche per i delitti più gravi a tutti gli imputati all'interno di un procedimento giudiziario; ciò significa considerare persecutoria una legge che impedisca a chiunque di esercitare un determinato diritto fondamentale⁹⁴;

⁹³ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), *Lo status di Rifugiato*, *op. cit.*

⁹⁴ *ibidem*

- *azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie*: ad esempio, le norme che prevedono un divieto o una punizione come reato per il comportamento omosessuale⁹⁵, o una pena che ha l’obiettivo di colpire uno specifico gruppo di persone per uno dei motivi elencanti nella Convenzione di Ginevra;
- *rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria*;
- *azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all’art. 10, co. 2⁹⁶*;
- *atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l’infanzia*: ad esempio il reclutamento dei bambini soldati, il matrimonio forzato e le mutilazioni genitali femminili.

Oltre all’insieme di tutte queste caratteristiche bisogna, infine, fare riferimento anche alle condizioni fisiche, psichiche, personali, economiche e sociali della persona, con particolare riguardo ai soggetti vulnerabili.

Riguardo la “fonte” della persecuzione, la Direttiva Qualifiche all’art. 6 (recepito dall’art. 5 del d.lgs. n. 251/2007) offre un elenco dei soggetti che possono ritenersi responsabili di una persecuzione ed essi sono:

- Stato;
- Partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;
- Soggetti non statuali.

Nei primi due casi, è rilevante il comportamento messo in atto dallo Stato o ad esso imputabile e si parla di *persecutor* statale, in cui il timore della persona risulta per necessità fondato perché non ha effettivamente la possibilità di chiedere protezione allo stesso; nell’ultimo caso si fa riferimento a *persecutor* non statale, se lo Stato *non vuole* (cioè tollera in qualsiasi modo la persecuzione) o *non può* (cioè non è in grado o è impossibilitato a fornire protezione) proteggere l’individuo da comportamenti persecutori. A prescindere dalla natura della persecuzione essa non fa distinzione sulla presenza o meno dell’intento persecutorio, il quale non è indicato né nella Convenzione di Ginevra, né all’interno della Direttiva Qualifiche.

D’altra parte, i soggetti che possono offrire la protezione sono disciplinati dall’art.7 della Direttiva Qualifiche e sono:

⁹⁵ Cassazione, sentenza del 20 settembre 2012, n. 15981, Cassazione, sentenza del 25 luglio 2007, n. 16417

⁹⁶ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), *Lo status di Rifugiato*, *op. cit.*

- Stato;
- partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio.

In questo caso, l'elenco è considerato esaustivo al fine di evitare che altri possibili soggetti possono essere considerati idonei a fornire la protezione, la quale deve risultare duratura ed effettiva⁹⁷.

L'assenza di protezione da parte del paese d'origine, per ragioni sia oggettive che soggettive, è il terzo ed ultimo criterio della clausola di "inclusione" della nozione di rifugiato presente nella Convenzione di Ginevra: "*chiunque [...] si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi*"⁹⁸.

L'impossibilità di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza si basa su fattori oggettivi, quali lo stato di guerra del Paese, guerre civili o difficoltà e gravi disordini che impediscono allo Stato di garantire la protezione; la non volontà di rivolgersi alla protezione del Paese è, invece, la componente soggettiva, legata strettamente al "timore fondato" e ragionevole di essere perseguitato. Punto fondamentale di questo discorso è che l'individuo deve necessariamente trovarsi fuori dal Paese di cui ha la cittadinanza. Per questo motivo, non vengono presi in considerazione nella categoria di rifugiati i cosiddetti "sfollati interni" o *Internally Displaced Persons (IDPs)*, ovvero tutti coloro che, nonostante risultino meritevoli di tutela, non sono riusciti ad oltrepassare il confine nazionale e si trovano bloccati nello Stato d'origine. Questi individui, pertanto, non godono di alcuno statuto giuridico specifico ma sono soggetti alla sovranità dello Stato di cittadinanza⁹⁹.

Un caso particolare di bisogno di protezione può nascere per il cosiddetto "*rifugiato sur place*" ovvero nel caso in cui un individuo diventa rifugiato trovandosi già in un altro Stato nel momento in cui emerge la preoccupazione e il timore che possa subire una persecuzione nel Paese d'origine. Questa fattispecie particolare è enunciata nell'art. 5 (attuato dal legislatore italiano all'art. 4 del d.lgs. n. 251/2007) che prevede che il rischio di persecuzione possa derivare o da "*avvenimenti verificatosi dopo la partenza del richiedente*" o da "*attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal Paese d'origine*" rendendo irrilevante il fatto che il soggetto era un rifugiato al momento di uscita dal proprio Stato o che lo sia diventato successivamente.

⁹⁷ *ibidem*

⁹⁸ Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati, 1951, art. 1, lett. A), co. 2

⁹⁹ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), *Lo status di Rifugiato, op. cit.*

Oltre alle clausole di inclusione, la Convenzione di Ginevra del 1951 disciplina anche tutte le ipotesi in cui un individuo non può ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato, al fine di evitare che possano beneficiare della protezione quelle persone che non ne hanno bisogno o non lo meritano. Queste ipotesi sono elencate dall'art. 1 della Convenzione, ai paragrafi D, E ed F, riprodotti all'art. 12 della Direttiva Qualifiche e recepiti all'art. 10 del d.lgs. n. 251/07. La responsabilità di accertamento della presenza o meno di queste cause spetta all'autorità responsabile dell'esame della domanda di protezione internazionale il quale, agendo ai sensi dell'art. 12, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 251/07¹⁰⁰ dovrà rifiutare la richiesta dell'individuo.

La prima causa di esclusione riguarda quelle persone che sono già protette ad altro titolo, organismo e istituzione delle Nazioni Unite come stabilito dall' art. 10, co.1, d.lgs. n. 251/2007¹⁰¹ in quanto rientrano in altro ambito di tutela o di protezione. Un esempio è quello di tutti quei soggetti rappresentati dai profughi palestinesi, i quali beneficiano della protezione da parte della United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, agenzia delle Nazioni unite che offre protezione a coloro che rientrano nella definizione di rifugiato o sfollato palestinese, indicata nell'ambito delle risoluzioni dell'assemblea delle Nazioni unite, specificamente la n. 194 (III) dell'11 dicembre 1948 e n. 2252 (ES-V) del 4 luglio 1967.

La seconda clausola di esclusione è riferita ai cosiddetti “quasi cittadini”, in quanto la Convenzione di Ginevra prevede che la stessa “*non si potrà applicare a coloro che sono considerati dalle autorità competenti del paese in cui hanno stabilito la loro residenza come aventi diritti ed obblighi connessi al possesso della cittadinanza di detto paese*”¹⁰². La *ratio* in questo caso è ancor più evidente in quanto essendo gli individui già guarniti della protezione offerta da un determinato Stato ai propri cittadini non vi è necessità di avere ulteriore protezione.

¹⁰⁰ che recita: “*sulla base di una valutazione individuale, lo status di rifugiato non è riconosciuto quando in conformità a quanto stabilito dagli articoli 3, 4, 5 e 6 non sussistono i presupposti di cui agli articoli 7 e 8 ovvero sussistono le cause di esclusione di cui all'articolo 10.*”

¹⁰¹ che recita: “*lo straniero è escluso dallo status di rifugiato se rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 1 D della Convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Quando tale protezione o assistenza cessa per qualsiasi motivo, senza che la posizione di tali stranieri sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, essi hanno pieno accesso alle forme di protezione previste dal presente decreto.*”

¹⁰² Convenzione di Ginevra sui Rifugiati, 1951, art. 1, lett. E)

La terza ed ultima clausola comprende le “clausole di esclusione per non meritevolezza”, le quali prendono in considerazione sia gli autori materiali sia coloro che hanno contribuito alla messa in atto di uno dei gravi atti previsti. Sulla base dell’art. 1, lett. F) della Convenzione, vengono individuate tre distinte ipotesi di soggetti che si sono resi non meritevoli della protezione internazionale. È quindi escluso uno straniero dallo status di rifugiato se si ritiene che:

1. *“abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l’umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini¹⁰³;*
2. *abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima del rilascio del permesso di soggiorno in qualità di rifugiato, un reato grave ovvero che abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possano essere qualificati reati gravi. La gravità del reato è valutata anche tenendo conto della pena prevista dalla legge italiana per il reato non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni;*
3. *si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità ed ai principi delle nazioni Unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della carta delle Nazioni Unite¹⁰⁴.”* In questo caso, come sottolineato da Morandi N. e Bonetti P. ne “Lo status di Rifugiato”, affinché un atto possa essere inteso come una violazione dei principi e degli obiettivi delle Nazioni Unite esso deve essere dotato una “certa dimensione internazionale¹⁰⁵”.

Andiamo infine ad analizzare le clausole di cessazione dello status di rifugiato, descritte dall’art. 1, lett. C) della Convenzione di Ginevra e dall’art. 11 della Direttiva Qualifiche (recepita nell’art. 9, d.lgs. n. 251/2007). Esse sono:

- la riassunzione volontaria della protezione del Paese di cittadinanza;
- il riacquisto volontario della cittadinanza del Paese di origine;
- l’acquisto volontario della cittadinanza italiana o della cittadinanza di diverso Paese;
- il ristabilimento volontario nel Paese rispetto a cui sussisteva il timore di persecuzione;

¹⁰³ Si fa riferimento alla Convenzione ONU del 1948 per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 per la protezione delle vittime di guerra, allo Statuto del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia, istituito dal Consiglio di sicurezza dell’ONU nel 1993, allo Statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (1994) e allo Statuto della Corte penale internazionale, adottato a Roma dalla Conferenza Diplomatica dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite il 17 luglio 1998.

¹⁰⁴ Convenzione di Ginevra sui Rifugiati, 1951, art.1, lett. F)

¹⁰⁵ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), Lo status di Rifugiato, *op. cit.*

Queste prime quattro ipotesi sono definite di “cessazione volontaria” perché si basano sulla modifica di circostanze personali del rifugiato. Rientrano tra le ipotesi più frequenti e le preferibili, purché non attivate in maniera automatica¹⁰⁶.

1. la possibilità di godere della protezione del Paese di cittadinanza a causa del venir meno delle circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato.;
2. la possibilità di godere della protezione del Paese di dimora abituale, nel caso dell'apolide, a causa del venir meno delle circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato.

A differenza delle prime quattro, queste ultime prevedono che sia il Paese d'origine a prendere atto dei cambiamenti avvenuti all'interno dello stesso, cambiamenti che risultano oggettivi tanto da rendere non più necessaria la protezione internazionale. Ad ogni modo, affinché un mutamento delle circostanze all'interno di uno Stato sia tale da rendere ingiustificata la protezione all'individuo, esso deve risultare fondamentale, stabile, duraturo ed effettivo.

2.1.2 La protezione sussidiaria

L'altra *species* nel *genus* “protezione internazionale” è la protezione sussidiaria, una forma “complementare” rispetto a quella di rifugiato. Da quanto appena detto, possiamo stabilire che la protezione sussidiaria non è una protezione secondaria o meno importante ma riguarda situazioni diverse rispetto allo status di rifugiato. Sulla base dell'art. 2, lett. e), direttiva n. 2004/83/CE¹⁰⁷, essa, infatti, “può essere riconosciuta al cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere considerato rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se

¹⁰⁶ *ibidem*

¹⁰⁷ che recita: “*definizione «persona ammissibile alla protezione sussidiaria»: cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese;*”

ritornasse nel paese di origine, o nel caso di un'apolide se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno”¹⁰⁸.

È già possibile identificare una prima differenza sostanziale rispetto allo status di rifugiato: se quest'ultimo prevede il timore di essere perseguitato come motivo fondamentale per la richiesta di protezione, nel caso della protezione sussidiaria la discriminata riguarda l'elemento di “grave danno”. Per il riconoscimento di questa protezione, tuttavia, non può essere preso in considerazione ogni danno astrattamente qualificabile come grave ma soltanto il danno grave che lo straniero o l'apolide riceverebbe nel suo paese da quelle specifiche fonti di danno grave, espressamente contemplate dall'art. 15 della Direttiva qualifiche. Queste ipotesi sono:

- condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine (o di dimora abituale);
- minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno ed internazionale.

Cosa si intende in senso pratico? Sia nel caso del rifugiato sia in quello della protezione vi è una procedura d'esame dei fatti e delle circostanze univoca per accertare se vi sia la necessità o il diritto di protezione internazionale del soggetto e quale sia la forma più efficace per proteggere il suo diritto. La disposizione prevista nell'ordinamento italiano e specificamente all'art. 3 del d.lgs. 251 del 2007¹⁰⁹, individua due elementi della domanda di protezione internazionale:

- le dichiarazioni rese dal richiedente;
- e tutta la documentazione concernente quel che riguarda le circostanze o le condizioni da cui possano trarsi elementi utili per la valutazione per poi definirne l'ambito.

Il legislatore stabilisce dovere di collaborazione leale da parte del richiedente che è chiamato a presentare insieme alla domanda di protezione internazionale tutti gli elementi e la documentazione necessaria a motivare la richiesta che attua. Il riconoscimento e l'accertamento dello status di

¹⁰⁸ DIRETTIVA 2004/83/CE DEL CONSIGLIO del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

¹⁰⁹ che recita: “Il richiedente è tenuto a presentare, unitamente alla domanda di protezione internazionale o comunque appena disponibili, tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la medesima domanda. L'esame è svolto in cooperazione con il richiedente e riguarda tutti gli elementi significativi della domanda.”

beneficiario della protezione sussidiaria è demandato alla Commissione territoriale competente¹¹⁰ su richiesta della questura o dell'ufficio di polizia di frontiera.

Andando ad analizzare nello specifico le fonti del danno grave incorriamo nella spiegazione della prima ipotesi, ovvero il *rischio effettivo* di condanna a morte o esecuzione. Non è necessario che l'individuo che sta presentando la domanda di protezione risulti già soggetto ad una pena di condanna a morte o qualsiasi pena equivalente, ma è sufficiente sia presente un rischio di poter subire uno di questi trattamenti. È necessario sottolineare che qualora la motivazione che ha portato ad esprimere la pena di condanna a morte si qualifichi come atto persecutorio e quindi, quando si individua un legame tra il comportamento persecutorio e fattori di razza, religione, nazionalità appartenenza ad un gruppo sociale o opinioni politiche, la protezione da riconoscere non sarà quella sussidiaria, bensì quella di status di rifugiato¹¹¹.

La seconda ipotesi riguarda il rischio effettivo di subire torture o trattamenti inumani e degradanti, una forma di danno grave vietata dall'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo¹¹² e delle libertà fondamentali e dall'art. 5 della Dichiarazione Universale¹¹³, stabilendo un divieto assoluto e categorico, senza possibilità di eccezione e deroga, di subire torture, pene e/o trattamenti inumani e degradanti. Una definizione di questi ultimi termini è possibile grazie alla Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹¹⁴, conclusa a New York il 10 dicembre 1984, ratificata e resa esecutiva con legge 3 novembre 1988, n. 498.

Sulla base dell'art. 1 di questa Convenzione, il termine tortura indica “*qualsiasi atto con il quale*

¹¹⁰ vedi: art. 32, d.lgs. n. 25/2008

¹¹¹ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), La Protezione Sussidiaria, Scheda ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2012, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/protezione.sussidiaria.morandi.bonetti.11.marzo.2012.pdf>

¹¹² Firmata a Roma il 4 novembre 1950. Testo coordinato con gli emendamenti di cui al Protocollo n. 11 firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994, entrato in vigore il 01 novembre 1998, https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/ISSMI/Corsi/Corso_Consigliere_Giuridico/Documents/31356_conv_Roma1950.pdf

¹¹³ Approvata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf

¹¹⁴ La Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT) obbliga gli Stati parte a prendere tutti i provvedimenti necessari per impedire e punire gli atti di tortura e i trattamenti crudeli e a proteggere le persone detenute da attacchi contro la loro integrità fisica e psichica.

sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale”.

Non esiste una lista esaustiva di atti formalmente proibiti ma con il diritto internazionale la tortura può essere ricondotta a qualsiasi trattamento crudele, inumano e degradante, includendo anche tutte le azioni che possono causare una sofferenza mentale¹¹⁵.

Una definizione più ampia rispetto all’art. 1 della Convenzione è quella data Corte europea dei Diritti dell’Uomo, secondo la quale;

- è punizione o trattamento degradante quello che *“umilia o sminuisce un individuo, rivelando una mancanza di rispetto per la sua dignità, ovvero ledendo quest’ultima, generando sentimenti di paura, angoscia o inferiorità”*;
- è punizione o trattamento inumano quello che *“provoca intenzionalmente danni fisici concreti o sofferenze mentali o fisiche di particolare intensità”*;
- è tortura la *“forma deliberata ed aggravata di punizione o trattamento inumano o degradante”*, che può causare *“sofferenze crudeli e molto serie”*.

Anche in questo caso, se le torture o i trattamenti inumani e degradanti sono causati da motivi attinenti a razza, religione, opinioni politiche, orientamento religioso o appartenenza ad un gruppo sociale, lo status di riferimento riconosciuto sarà quello di rifugiato e non quello di protezione sussidiaria.

L’ultima ipotesi di danno grave riguarda il rischio effettivo di subire una minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona in condizione di violenza generalizzata derivante da un conflitto armato. In questa situazione il termine “minaccia” viene considerato in maniera più ampia rispetto alle prime due ipotesi e contempla una situazione di “conflitto armato interno o internazionale” nel Paese di origine. Inoltre, la violenza alla base della minaccia deve risultare “indiscriminata”, cioè a prescindere dalla situazione personale, e riguardare esclusivamente i civili.

¹¹⁵ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), La Protezione Sussidiaria, *op. cit.*

Riguardo il termine utilizzato di minaccia “individuale”, invece, si è espressa la Corte di Giustizia dell’Unione europea con la sentenza *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* del 17 febbraio 2009¹¹⁶, con la quale ha elaborato una serie di criteri per interpretare al meglio l’espressione di “rischio individualizzato” soffermandosi su due punti:

- *“l’esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla condizione che quest’ultimo fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale;*
- *l’esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso (...) raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia”.*

Questo criterio interpretativo è stato recepito dai Tribunali di merito italiani, tra i quali ricordiamo il Tribunale di Roma, sentenza del 21 giugno 2011, n. 5944¹¹⁷ e la Corte d’Appello di Napoli, sentenza del 17 marzo 2010, n. 38¹¹⁸.

Esattamente come nel caso dello status di rifugiato sulle forme di persecuzione, con l’art. 6 della Direttiva Qualifiche si stabiliscono i *responsabili* dell’attuazione di un grave danno, richiesto come presupposto per la protezione sussidiaria. Essi sono:

- lo Stato;
- partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;

¹¹⁶ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’art. 15, lett. c), della direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/CE, recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304, pag. 12; in prosieguo: la «direttiva»), in combinato disposto con l’art. 2, lett. e), di questa stessa direttiva. Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra il sig. e la sig.ra Elgafaji (in seguito: i «coniugi Elgafaji»), entrambi cittadini iracheni, e lo Staatssecretaris van Justitie in merito al rigetto da parte di quest’ultimo delle loro domande dirette al rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo nei Paesi Bassi.

¹¹⁷ Tribunale Ordinario di Roma, Sezione Prima Civile, sentenza n. 5944 del 4 maggio, 2011 dd. 21 giugno 2011, Pur non dimostrando adeguatamente una situazione di personale persecuzione, il Giudice ha dichiarato accoglibile la domanda di protezione sussidiaria di una cittadina straniera che avrebbe dovuto essere rimpatriata.

¹¹⁸ Avente ad oggetto l’attribuzione dello status di rifugiato politico e/o diritto di asilo e avente come conclusione l’accoglimento del reclamo.

- soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere a) e b) comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione ai sensi dell'art. 6, comma 2, contro persecuzioni o danni gravi.

I soggetti che, invece, possono *offrire* protezione sussidiaria ai richiedenti sono elencati nell'art. 7 della Direttiva Qualifiche e nell'art. 6 del d.lgs. n. 251/2007. Essi sono:

- lo Stato;
- partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio.

La protezione fornita deve soddisfare alcuni criteri imprescindibili, ovvero deve consistere nell'adozione di misure sostanziali, idonee e adeguate a prevenire l'adozione di grave danno e deve garantire che il colpevole sia perseguito penalmente e punito, attraverso un sistema giuridico adatto¹¹⁹.

Infine, è bene ricordare che anche lo status di protezione sussidiaria ha carattere temporaneo e, pertanto, esso è destinato a cessare nel momento in cui vengono meno le condizioni che ne hanno determinato il riconoscimento, sulla base di una valutazione individuale per ogni caso¹²⁰. Riguardo, invece, le clausole di esclusione dello status di beneficiario di protezione sussidiaria, esse non coincidono con quelle dello status di rifugiato in quanto sono più ampie rigorose, da interpretare in modo più restrittivo sulla base dell'art. 15 della Direttiva Qualifiche. Esse riguardano colui che:

- *abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini;*
- *abbia commesso, nel territorio nazionale o all'estero, un reato grave.* In questo caso, la norma è più rigorosa rispetto allo status di rifugiato che si attua solo per un reato commesso al di fuori del territorio nazionale;
- *si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi della Nazioni unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni unite;*

¹¹⁹ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), La Protezione Sussidiaria, *op. cit.*

¹²⁰ Art. 15 d.lgs. n. 251/2007, che recepisce l'art. 19 della Direttiva Qualifiche. Recita: “*la cessazione dello status di protezione sussidiaria è dichiarata su base individuale quando le circostanze che hanno indotto al riconoscimento sono venute meno o sono mutate in misura tale che la protezione non è più necessaria. Per produrre gli effetti di cui al comma 1, è necessario che le mutate circostanze abbiano natura così significativa e non temporanea che la persona ammessa al beneficio della protezione sussidiaria non sia più esposta al rischio effettivo di danno grave di cui all'articolo 14 e non devono sussistere gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine.*”

- *costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica.* A differenza dello status di rifugiato che prevede un semplice diniego, con la protezione sussidiaria si ha una vera e propria esclusione di ammissibilità.

Ai sensi dell'art. 18, d.lgs. n. 251/2007, la sussistenza di una clausola di esclusione che sorge solo successivamente all'accertamento o che risulta non conosciuta all'epoca dell'ammissione della domanda va a costituire motivo di revoca dello status di protezione sussidiaria¹²¹.

2.2 Il sistema di accoglienza

Come esposto all'inizio di questo capitolo, ogni Stato gode del diritto sovrano di decidere se concedere o meno il permesso per l'ingresso di uno straniero nel proprio territorio. Tuttavia, è bene ricordare che ogni Paese, nel controllo delle proprie frontiere, deve agire rispettando sempre gli obblighi internazionali sulla tutela dei diritti umani di ogni persona¹²² che risulta soggetta alla sua giurisdizione¹²³ e a prescindere dalla nazionalità.

Dopo questa fondamentale premessa è possibile analizzare la procedura italiana per il riconoscimento della protezione internazionale, disciplinata d.lgs. 28.1.2008, n. 25, emanato in attuazione della dir. 2005/85/CE, rifiuta dalla dir. 2013/32/UE, c.d. Direttiva Procedure, recante "*procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*"¹²⁴. Essa si articola in due fasi principali: una amministrativa e una giurisdizionale.

Durante la prima fase, l'accesso alla procedura è nelle mani della Polizia, degli uffici di frontiera e gli uffici del territorio, ovvero le Questure; il colloquio e la decisione sono responsabilità delle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale e, infine, la revoca e la cessazione della protezione sono affidate alla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo. Quest'ultima risulta particolarmente importante in quanto ha il compito di monitorare le richieste di protezione attraverso un'apposita banca dati e una serie di documentazioni riguardanti la situazione

¹²¹ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), *La Protezione Sussidiaria*, *op. cit.*

¹²² INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS – ICJ. *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n. 6*. Ginevra, Traduzione Italiana (2012), pag. 45

http://www.cestim.it/sezioni/normativa/12_immigrazione_normativa_internazionale_diritti_umani_guida_operatori_international_commission_jurists_italiano.pdf

¹²³ Art. 2.1 del Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici; art.1 della Convenzione Europea dei Diritti Umani

¹²⁴ ASSOCIAZIONE DEGLI STUDI GIURIDICI – ASGI (Luglio 2019), *La tutela della protezione internazionale e altre forme di protezione – Manuale giuridico per l'operatore*, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/Manuale-per-Operatori-ASGI.pdf>

sociopolitica dei Paesi di origine dei richiedenti asilo. Questa Commissione è composta da cinque membri: un Prefetto, dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero Affari Esteri, Ministero dell'Interno (Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione e Dipartimento di Pubblica Sicurezza) e un rappresentante UNHCR. Essa ha, inoltre, un potere di indirizzo, coordinamento e aggiornamento sulle Commissioni Territoriali.

Attualmente, le Commissioni Territoriali sono 20, sparse in tutto il territorio italiano e sono composte da un funzionario dell'Ufficio Territoriale di Governo (ovvero la Prefettura) come presidente, un funzionario della Polizia di Stato, un rappresentante di un ente territoriale, e un rappresentante UNHCR (l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati)¹²⁵. Esse sono affiancate da 21 Sezioni per un totale di 41 collegi.

Lo straniero che vuole entrare in Italia presenta la domanda di riconoscimento di protezione internazionale o presso l'ufficio di Polizia di frontiera all'ingresso sul territorio nazionale oppure, se egli è già presente in Italia, presso la Questura territorialmente competente. Il richiedente si sottopone ai rilievi dattiloscopici e fornisce dunque, tutte le informazioni utili al fine dell'esame, riguardante età, condizione sociale, identità, cittadinanza, paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di identità e di viaggio e motivi della domanda di protezione internazionale; la Questura è incaricata di redigere un verbale e di lasciarne una copia allo straniero, il quale viene inserito nel casellario della centrale di identità, ovvero la banca dati nazionale e la banca dati europea, l'Eurodac¹²⁶. La Questura, quindi, avvia la procedura seguendo le indicazioni del Regolamento Dublino, decidendo riguardo le misure di accoglienza e rilasciando un attestato nominativo che dimostra come l'individuo sia un "richiedente protezione internazionale". È la Commissione territoriale competente che può concedere o rifiutare (dietro motivazione) la richiesta di protezione internazionale. Qualora la domanda sia valutata positivamente, alla persona è riconosciuto o lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, a seconda della condizione del richiedente ma è bene ricordare che questa decisione ha forma meramente ricognitiva e non

¹²⁵ UNHCR Italia, *la Procedura per il riconoscimento della Protezione Internazionale*, https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/procedura_riconoscimento.pdf

¹²⁶ European Dactyloscopy (Dattiloscopia europea), è il database europeo delle impronte digitali per coloro che richiedono asilo politico e per le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'Unione Europea. Confrontando le impronte, gli Stati membri possono verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato una domanda in un altro Stato membro o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione.

costitutiva dello status: l'atto giuridico in cui si sostanzia la protezione da parte dell'ordinamento giuridico italiano nei confronti del soggetto richiedente è il permesso di soggiorno per motivi di asilo.

Per quanto riguarda lo status di rifugiato, il permesso di soggiorno ha una durata di cinque anni, è rinnovabile ma temporaneo: il timore di subire una persecuzione, infatti, ha natura temporale e non eterna, poiché, in qualsiasi momento, potrebbero mutare le condizioni nel Paese di origine al quale è chiamato a fare rientro nel momento in cui non c'è più il rischio che sia un soggetto perseguitato. Questo permesso dà il diritto al rifugiato di poter svolgere un'attività lavorativa, di poter accedere al pubblico impiego, al servizio sanitario nazionale, alle prestazioni assistenziali dell'Inps ed allo studio¹²⁷ e può, inoltre, richiedere la cittadinanza italiana dopo cinque anni. La protezione sussidiaria, invece, prevede un permesso di soggiorno della durata di tre anni, anch'esso rinnovabile e temporaneo e può: richiedere la cittadinanza dopo dieci anni, richiedere il ricongiungimento familiare, iscriversi al servizio sanitario nazionale e beneficiare dell'assistenza sociale.

Vale la pena sottolineare il caso speciale del minore non accompagnato: il procedimento ordinario viene interrotto e l'autorità che riceve la domanda di protezione ha il dovere di segnalare immediatamente il minore al Tribunale dei Minorenni e al Giudice Tutelare e deve informare, inoltre, il Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati per l'inserimento del minore in una delle strutture operanti nell'ambito del Sistema di protezione stesso¹²⁸. Nel caso in cui ciò non sia possibile nell'immediato, il minore si troverà temporaneamente sotto la responsabilità della pubblica autorità del comune dove egli si trova ma, in nessun caso, un minore non accompagnato può essere trattenuto in un centro di accoglienza per adulti o per minori accompagnati.

La seconda fase del riconoscimento della protezione internazionale è quella giurisdizionale e riguarda i casi in cui richiedente riceve una decisione negativa o se ritiene che la forma di protezione ricevuta non sia adeguata. Se ciò avviene, egli può fare ricorso al tribunale territorialmente competente. Di fronte una decisione di rigetto totale o parziale da parte della Commissione territoriale, il richiedente può presentare ricorso al giudice ordinario, ed il termine di impugnazione può variare tra i 15 ed i 30 giorni dalla notifica della decisione della Commissione.

Infine, durante il ricorso, lo stesso richiedente ha il diritto di essere assistito da un avvocato e ha accesso a tutte le informazioni che possono influire sulla decisione finale in merito alla questione¹²⁹.

¹²⁷ FAQ – La Protezione internazionale: definizioni, procedure e diritti; 2015; Sistema Accoglienza Integrazione; Ministero dell'Interno; <https://www.retesai.it/faq-la-protezione-internazionale-definizioni-procedure-e-diritti/>

¹²⁸ UNHCR Italia, *la Procedura per il riconoscimento della Protezione Internazionale*, op. cit.

¹²⁹ *ibidem*

2.3 I cambiamenti della normativa italiana dopo le Primavere Arabe

A seguito degli enormi sbarchi avvenuti sulle coste italiane durante e subito dopo il fenomeno delle Primavere Arabe, l'Italia (Paese tra i più colpiti gravemente dal fenomeno migratorio dei due flussi: del Mediterraneo centrale e della Rotta balcanica) è dovuta intervenire nel consolidato giuridico della normativa riguardante la protezione internazionale. Gli interventi più significativi sono sicuramente quelli avvenuti negli ultimi quattro anni (ovvero dal 2017 ai giorni nostri), scanditi da altrettante modifiche relative alla normativa dell'asilo in Italia.

Il primo intervento a cui si fa riferimento è il decreto-legge del 17 febbraio 2017, n. 13¹³⁰, proposto dall'allora Ministro dell'Interno Marco Minniti, sul tema delle Commissioni territoriali. Nello specifico, il problema affrontato riguardava la questione della risposta, considerata troppo lenta, delle Commissioni per l'esame dei ricorsi sulle domande d'asilo rispetto all'aumento esponenziale delle domande di protezione internazionale.

I punti principali del decreto erano quattro:

- l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego;
- l'abolizione dell'udienza;
- l'estensione della rete dei centri di detenzione per i migranti irregolari;
- l'introduzione del lavoro volontario per i migranti.

Nella pratica, il decreto Minniti del 2017 si occupò di assumere duecentocinquanta unità per il personale altamente qualificato circa le funzioni di carattere specialistico, di videoregistrare il colloquio presso la Commissione territoriale competente e di intervenire sui tempi degli atti relativi alla notifica nel domicilio. Inoltre, intervenne sull'identificazione nei "punti di crisi" all'interno delle strutture di prima accoglienza dei cittadini stranieri soccorsi durante operazioni di salvataggio in mare o rintracciati come irregolari in caso di attraversamento della frontiera, sul contrasto all'immigrazione illegale anche attraverso un Sistema Informativo Automatizzato (Sia) monitorato dal dipartimento della Pubblica sicurezza del ministero e su rimpatri con iter più veloci puntando sulla cooperazione con i paesi di provenienza attraverso accordi bilaterali¹³¹.

¹³⁰ Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg>

¹³¹ Aggiornamento del Ministero dell'Interno dell'11 dicembre 2018; tema: Immigrazione e Asilo; Governo italiano, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/e-legge-decreto-minniti-sul-contrasto-allimmigrazione-illegale>

In ultimo, ma non meno importante il decreto Minniti cambiò, simbolicamente e giuridicamente, la denominazione del Centro di Identificazione ed Espulsione, il CIE, in Centro di Permanenza per il Rimpatrio, prevedendo che i prefetti di intesa per i comuni interessati promuovessero ogni iniziativa utile alla implementazione dell'impiego su base volontaria dei richiedenti protezione internazionale, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali.

Il secondo intervento è il decreto del 4 ottobre 2018, n. 113¹³², il cosiddetto “Decreto Sicurezza”, con l'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini e l'allora Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. Prima di analizzare le misure significative di questo decreto, è bene soffermarsi sul concetto di “protezione umanitaria” previsto dal Testo Unico sull'Immigrazione del 1998. La protezione umanitaria consisteva in una forma residuale di protezione concessa dalla Questura lì dove non vi erano i presupposti per accordare lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, ma vi fossero seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano; oppure, nel caso di emergenze, ad esempio conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione europea. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari aveva durata di due anni, rinnovabile e convertibile a permesso di soggiorno per lavoro¹³³. Sulla base di questa premessa è possibile ora esaminare concretamente il Decreto Sicurezza.

Le principali novità in materia di integrazione, infatti, furono:

- l'abolizione della protezione umanitaria e quindi del permesso di soggiorno per motivi umanitari;
- individuare una sorta di terza ipotesi ulteriore e puramente italiana rispetto allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria.

Già nel luglio del 2018, era stata fatta una circolare dal ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini diretta ai prefetti, alla Commissione per il diritto d'asilo e ai Presidenti delle Commissioni territoriali in cui viene chiesto di prendere in considerazione con più rigore le richieste di protezione umanitaria e di stabilire dei criteri più rigidi per l'assegnazione di questo tipo di protezione, diventato il più usato in

¹³² Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. (18G00140) (GU Serie Generale n.231 del 04-10-2018)

¹³³ Open Migration – Capire i dati, proteggere la dignità; *Protezione Umanitaria*, <https://openmigration.org/glossary-term/protezione-umanitaria/>

Italia. A seguito dell'abolizione della protezione umanitaria, sorse il problema di indentificare una terza categoria, più ristretta, riguardo alcune situazioni più gravi.

Si diede così vita ai cosiddetti "casi speciali" riguardanti:

- vittime di violenza domestica,
- vittime di grave sfruttamento lavorativo,
- vittime di tratta, violenza o grave sfruttamento

In questa situazione, i permessi di soggiorno vengono rilasciati dal Questore, su proposta o parere dell'Autorità giudiziaria competente, al di fuori della procedura inerente alla protezione internazionale e quindi senza necessità di presentarne la domanda¹³⁴.

Essi consentono l'esercizio dell'attività lavorativa e hanno durata di due anni, alla scadenza dei quali o possono essere convertiti in permessi di soggiorno per motivi di lavoro subordinato e autonomo oppure, in altri casi, le Questure rilasciano un permesso di soggiorno per protezione speciale, previa approvazione della Commissione Territoriale competente.

Nel 2019, con lo stesso Presidente del Consiglio e lo stesso Ministro dell'Interno, poco prima della caduta governo, vede la luce il terzo intervento in materia di immigrazione, con l'approvazione del Decreto-legge "Sicurezza *Bis*", poi trasformato in legge approvata l'8 agosto del 2019, n. 77.

I punti fondamentali di questo decreto riguardano:

- le frontiere marittime e terrestri: ovvero, l'accesso delle navi nel mare territoriale, prevedendo che il Ministro dell'Interno abbia il potere di vietare o limitare l'ingresso per motivi di ordine e sicurezza pubblica oppure quando siano state violate le leggi in materia di immigrazione. Questo provvedimento viene adottato di concerto tra il Ministero della Difesa e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, informando il Presidente del Consiglio;
- le sanzioni alle ONG (Organizzazioni non governative) che vanno da 150 mila euro fino a un milione per il comandante della nave "in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane". Come sanzione aggiuntiva è previsto anche il sequestro della nave¹³⁵;

¹³⁴ Centro Informativo per l'Immigrazione; Permessi di soggiorno per Casi Speciali;

<https://www.cinformi.it/Informazioni/Permesso-di-soggiorno/Permesso-di-soggiorno-per-casi-speciali>

¹³⁵ La Repubblica, *Sicurezza bis, ecco cosa prevede il testo: dalle multe alle Ong alla lotta ai clandestini - Viminale può limitare accesso navi, previsto anche il sequestro*, 2019,

- Le sanzioni all’immigrazione clandestina con un importo minimo di 10.000 euro ad un massimo di 50.000 euro;
- La competenza e le intercettazioni dell’immigrazione clandestina, estendendo così la competenza delle procure distrettuali e la disciplina delle intercettazioni preventive¹³⁶;

Infine, l’ultimo intervento è quello dell’approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del Decreto-legge n. 130 del 2020, proposto dall’attuale Ministra degli Interni Luciana Lamorgese. L’obiettivo principale era quello di apportare alcune modifiche ai Decreti Sicurezza (uno e *bis*) la cui ratio si basava sulle osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica e su alcune recenti sentenze formulate dalla Corte Costituzionale che spingevano alla decretazione d’urgenza.

Con questo decreto, sono state proposte delle misure urgenti in materia di riconoscimento di protezione complementare, contemplando la presenza di una “protezione speciale”, garantita ai richiedenti asilo già presenti in Italia. Tali permessi avranno una validità di due anni e, a differenza dei “casi speciali” previsti dai decreti sicurezza, potranno essere convertiti in permessi di soggiorno per lavoro, così come avverrà per quelli per residenza elettiva, calamità, assistenza a minori, acquisto della cittadinanza, per motivi sportivi¹³⁷.

Un altro elemento di distanza dai Decreti Sicurezza riguarda l’abolizione delle sanzioni alle ONG, in particolare nel Mediterraneo Centrale. Rimane, tuttavia, la possibilità che il Ministro degli Interni possa vietare l’ingresso delle navi nei porti nazionali.

Infine, riguardo la tematica dell’accoglienza e dell’integrazione, è stata reinserita un tipo di accoglienza diffusa suddivisa in due livelli denominata “Sistema di accoglienza e integrazione” (SAI). Il primo livello riguarda i servizi essenziali a cui tutti coloro che godono di diritto d’asilo possono accedere come l’accoglienza materiale, l’assistenza sanitaria e psicologica, il sostegno legale, la mediazione linguistico-culturale, i corsi di italiano lingua seconda, l’orientamento al lavoro. Il secondo livello si rivolge invece a coloro che vengono riconosciuti titolari di protezione internazionale e ai beneficiari della protezione speciale garantendo un orientamento rafforzato alla

https://www.repubblica.it/politica/2019/08/05/news/sicurezza_bis_ecco_cosa_prevede_il_testo_dalle_multe_alle_ong_a_lia_lotta_ai_clandestini-232905639/

¹³⁶ BIARELLA L., *Decreto Sicurezza bis: in vigore le nuove norme*, 2019; Altalex, <https://www.altalex.com/documents/leggi/2019/06/12/decreto-sicurezza-bis>

¹³⁷ POLI C.C. *Il “Decreto Lamorgese”: Luci e ombre delle modifiche ai decreti sicurezza - Una analisi immune da facili entusiasmi per gli aspetti innovativi*; 2021, Progetto MELTING POT EUROPA; <https://www.meltingpot.org/Il-Decreto-Lamorgese-luci-e-ombre-delle-modifiche-ai.html#.YOsyk-gzZPZ>

formazione al lavoro e meccanismi di integrazione e inclusione diffusivi soprattutto nel sostegno all'inserimento nel tessuto sociale, economico, culturale e politico del paese di accoglienza¹³⁸.

Alla luce di quanto esaminato finora, è possibile evincere che la tematica riguardante la protezione internazionale in Italia, nel corso degli anni, è stata ampiamente discussa e, soprattutto, è stata fortemente soggetta a continue revisioni che più volte sono state oggetto di critiche per la poca considerazione riguardo i diritti umani, specialmente riguardo il divieto di *non-refoulement*, che andrò ad analizzare nel prossimo capitolo.

CAPITOLO 3: L'Italia e la tutela dei Diritti Umani

3.1 Quadro giuridico italiano sui diritti dei migranti e dei rifugiati

Per “diritti umani” si intendono tutti quei diritti riconosciuti all'uomo semplicemente in quanto appartenente al genere umano. La concretezza di questo concetto nasce dopo la Seconda Guerra Mondiale con il tentativo di trovare uno strumento capace di garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali e della dignità della persona, soprattutto a seguito dello sterminio del popolo ebraico (e non solo) nei campi di concentramento.

I diritti umani, in quanto tali, non prevedono alcuna distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione¹³⁹ e quindi la tutela deve essere garantita a prescindere dal contesto in cui si trovi. L'Italia ha riconosciuto e fatto propri i diritti dell'uomo, garantendone la tutela attraverso la Costituzione: l'articolo 2, infatti, recita “*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia all'interno delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, politica, economica e sociale*”. Con esso si afferma il principio che persino il potere sovrano si deve arrestare davanti ai diritti inviolabili ma ciò non significa che lo Stato non possa, in alcuni casi, limitare questi diritti, ma che queste limitazioni debbano essere effettuate attraverso atti aventi valore di legge¹⁴⁰.

Per quanto riguarda la normativa italiana in tema di protezione giuridica dello straniero, anch'essa è ispirata alla riaffermazione dell'art. 2 della Costituzione, il quale si mostra strutturato in modo tale da poter essere considerato uno strumento essenziale per favorire l'integrazione degli stranieri e per

¹³⁸ *Ibidem*

¹³⁹ Art. 1 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo 1948

¹⁴⁰ INTEGRAZIONE MIGRANTI, *Vivere e lavorare in Italia, I Diritti Fondamentali: l'Italia*,

<https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-norme/Dettaglio-norma/id/19>

estendere il principio di eguaglianza enunciato nell'art. 3 della Costituzione¹⁴¹. Questo principio va a concedere agli stranieri regolarmente soggiornanti non solo obblighi, ma anche dei diritti concessi a pari modo ai cittadini che sono proporzionati al periodo stabilimento e di integrazione dello straniero che vive in Italia.

Non sono solo le norme interne a regolare la tutela dello straniero in Italia ma ci sono anche Convenzioni internazionali e principi di diritto internazionale riconosciuti ai sensi dell'art. 2 del Testo Unico sull'immigrazione e dell'art. 10, co. 1 della Costituzione. Ad esempio, l'art. 10, par. 2 della Costituzione contiene una riserva di legge che si riferisce ad obblighi enunciati da molte norme internazionali a tutela dei diritti umani inerenti alla dignità della persona.

Tra queste norme, ricordiamo la Convenzione di Ginevra del 1951, la Convenzione europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali¹⁴² di cui l'Italia è parte grazie alla legge 4 agosto 1955, n. 848, il Patto internazionale sui Diritti civili e politici¹⁴³ (ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881) e il Patto internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali¹⁴⁴.

Di seguito, è riportato parte dell'elenco dei diritti fondamentali tutelati dalla normativa italiana o da Convenzioni e norme internazionali alla quale ha aderito:

- diritto alla vita¹⁴⁵, compreso il divieto di applicare la pena di morte;
- diritto a non essere sottoposto a pene, trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti¹⁴⁶;
- diritto a non essere ridotto in schiavitù o ad essere obbligato a un lavoro forzato¹⁴⁷;
- diritto alla libertà ed alla sicurezza personale, salvo in caso di arresto e detenzione legittima¹⁴⁸;

¹⁴¹ che recita: *“tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”*.

¹⁴² Trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa, firmato nel 1950 dal Consiglio d'Europa

¹⁴³ Trattato delle Nazioni Unite nato dall'esperienza della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo del 1976

¹⁴⁴ Trattato delle Nazioni Unite elaborato dal Consiglio economico e sociale (ECOSOC), adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976

¹⁴⁵ Art. 2 Convenzione europea; Art. 6 Patto internazionale dei Diritti Civili e Politici

¹⁴⁶ Art. 3 Convenzione europea; Art. 7 Patto internazionale dei Diritti Civili e Politici

¹⁴⁷ Art. 4 Convenzione europea; Art. 8 Patto internazionale dei Diritti Civili e Politici

¹⁴⁸ Art. 5 Convenzione europea; Art 9 Patto internazionale dei Diritti Civili e Politici; Art. 13 Costituzione italiana

- diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza, senza alcuna interferenza che non sia prevista dalla legge¹⁴⁹;
- diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, compresa la libertà di cambiare religione o pensiero e la libertà di manifestare la propria religione o pensiero in forma privata o condivisa¹⁵⁰;
- diritto di contrarre matrimonio e formare una famiglia, all'interno della quale i coniugi godono di uguali diritti e responsabilità tra loro e verso i loro figli¹⁵¹.

Inoltre, sulla base del d.lgs. n. 251/2007, i titolari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria hanno il diritto di ottenere:

- *accesso al lavoro* compreso il lavoro subordinato, il lavoro autonomo, l'iscrizione agli albi professionali, la formazione professionale e il tirocinio sul luogo di lavoro. Esclusivamente i rifugiati possono, invece, accedere al pubblico impiego alle stesse condizioni dei cittadini comunitari (art. 25);
- *accesso all'assistenza sociale* compreso la concessione dell'assegno sociale e della pensione per gli invalidi civili, l'assegno di maternità, l'assegno per il nucleo familiare con tre figli minori e di ogni altro intervento o prestazione anche economica prevista per i cittadini italiani a livello regionale, provinciale e comunale¹⁵² (art. 27);
- *accesso all'abitazione* compreso l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa di abitazione alle stesse condizioni del cittadino italiano (art.29, co. 3). Per far in modo che questo diritto sia effettivamente garantito tramite direttiva gli Stati sono obbligati a adoperarsi per l'attuazione di politiche volte a prevenire la discriminazione nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale e garantire pari opportunità.

Va ricordato, tuttavia, che lo straniero può accedere anche a centri di prima e seconda

¹⁴⁹ Art. 8 Convenzione europea; art. 17 Patto internazionale dei Diritti Civili e Politici; Artt. 14 e 15 Costituzione italiana

¹⁵⁰ Art. 9 Convenzione europea; Art. 18 Patto internazionale dei Diritti Civili e Politici; Artt. 19, 20 e 21 Costituzione italiana

¹⁵¹ Art.12 Convenzione europea; Art. 23 Patto internazionale dei Diritti Civili e Politici; Art. 29 Costituzione italiana

¹⁵² MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), *Lo Status di Rifugiato, op.cit.*

- accoglienza previsti dall'art. 40 d. lgs. n. 286/1998¹⁵³ e ad altre strutture previste nell'ambito dello SPRAR, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati¹⁵⁴;
- *accesso all'assistenza sanitaria* a pari del trattamento riconosciuto al cittadino italiano (art. 27). Con l'art. 34 comma 1, lett. b) del d. lgs. 286/98¹⁵⁵ viene riconosciuto l'obbligo di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale per gli stranieri che abbiano chiesto il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione internazionale;
 - *accesso all'istruzione e il riconoscimento dei titoli di studio* (art. 26). Per quanto riguarda i minori, essi hanno diritto di accedere agli studi di ogni ordine e grado in qualsiasi momento e secondo le modalità previste per il cittadino italiano; i maggiorenni godono del diritto di accesso all'istruzione generale nei limiti e nei modi stabiliti per gli stranieri regolarmente soggiornanti (art. 26, co. 2); gli universitari, infine, hanno parità di trattamento con il cittadino italiano, nei modi e nei limiti stabiliti nell'art. 39, d.lgs. n. 286/1998. L'art. 26, co. 3 si occupa, per ultimo, della questione relativa al riconoscimento di diplomi, certificati ed altri titoli conseguiti dal rifugiato nel Paese d'origine.
 - *libertà di circolazione e soggiorno in altri Paesi dell'Unione Europea*: i rifugiati possono, infatti circolare liberamente sul territorio italiano mentre, per recarsi all'estero (con documento di viaggio) può circolare per un periodo di massimo tre mesi e senza necessità di visto in tutti gli stati firmatari dell'Accordo di Shengen. Nel caso in cui il rifugiato superi il periodo di tre mesi all'estero ciò comporterà il trasferimento coattivo del rifugiato nel paese di asilo¹⁵⁶, sulla base del Regolamento CE n. 343/2003; se invece egli deve soggiornare per un periodo più lungo di tre mesi per motivi lavorativi dovrà effettuare una richiesta di visto alla rappresentanza diplomatica e, successivamente, avviare presso il nuovo Stato la

¹⁵³ al comma 4 recita: “*Lo straniero regolarmente soggiornante può accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti, secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell'ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva*”

¹⁵⁴ istituito dall'art. 1-sexies del D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni nella legge 28 febbraio 1990, n. 39, introdotto dalla legge n. 189/2002

¹⁵⁵ che recita: “*hanno l'obbligo di iscrizione al SSN e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene l'obbligo contributivo [...] gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno [...] per asilo politico*”

¹⁵⁶ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), *Lo Status di Rifugiato, op.cit.*

procedura di “trasferimento di responsabilità” come previsto dall’Accordo europeo sul Trasferimento della Responsabilità relativa ai Rifugiati, concluso a Strasburgo il 16 ottobre 1980 (ratificato dall’Italia con legge 30 luglio 1985, n. 438).

Merita approfondimento il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) menzionato poc’anzi, ovvero il progetto nazionale costituito da una rete di enti locali e realtà del terzo settore, volto a garantire accoglienza a rifugiati e titolari di protezione sussidiaria con un sistema pubblico di protezione. Gli enti responsabili dell’accoglienza sono: il Ministero dell’Interno e gli enti locali come comuni, province e regioni, i quali partecipano ai progetti su base volontaria.

All’interno del circuito SPRAR il rifugiato o il richiedente asilo ha diritto non solo a vitto e alloggio, ma anche a ulteriori misure di integrazione come l’insegnamento della lingua e corsi di formazione professionale¹⁵⁷. I rifugiati hanno diritto di rimanere all’interno del Sistema di Protezione per un periodo di sei mesi, prorogabile su autorizzazione del Servizio Centrale, che coordina la rete d’accoglienza, fino a un massimo di ulteriori 6 mesi o di 9 mesi per i nuclei familiari che versano in condizioni di oggettiva difficoltà. In caso di riferimento ad un minore straniero non accompagnato il diritto di rimanere all’interno del circuito SPRAR può protrarsi fino a sei mesi dal compimento della maggiore età. Allo straniero viene rilasciato un tesserino che attesta la sua ammissione allo status di rifugiato e conseguentemente il riconoscimento di un insieme di diritti e di doveri di cui godono i cittadini italiani, a esclusione dei diritti che presuppongono la cittadinanza italiana, tra cui il diritto di voto.

Tutti questi diritti elencati rientrano nell’ambito del sistema di integrazione e accoglienza dei migranti a cui l’Italia ha aderito. Ma esiste un ulteriore diritto di cui gli stranieri godono che riguarda un così definibile “diritto negativo” ovvero, l’obbligo di non espulsione trasferimento, diretto o indiretto, di un rifugiato o di un richiedente asilo in un luogo nel quale la sua vita o la sua libertà sarebbe in pericolo a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche. Questo principio è noto come principio di “*non-refoulement*”.

3.2 Il principio di *non-refoulement*

¹⁵⁷ MELISSARI L., *A cosa avrebbero diritto e come vivono in realtà i rifugiati in Italia*; TPI, The Post Internazionale, 2017; <https://www.tpi.it/news/rifugiati-italia-diritti-2017082951146/>

Il divieto di *refoulement* nasce all'inizio del XX secolo all'interno dei primi trattati sui rifugiati, istituito con carattere convenzionale e definito dalla Convenzione di Ginevra sui Rifugiati del 1951 che, all'art. 33 recita:

"Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se non per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese."

La diffusione di questo divieto ha fatto sì che, col tempo, esso venisse riconosciuto come principio di diritto internazionale consuetudinario¹⁵⁸ e riportato anche nella Dichiarazione dell'ONU sull'asilo territoriale del 1967¹⁵⁹ e a livello regionale nei principi riguardanti il trattamento dei rifugiati adottati dal Comitato consultivo legale afro-asiatico nel 1966, nella Risoluzione del Consiglio europeo riguardo l'asilo a persone in pericolo di persecuzione del 1967, nelle Convenzioni dell'Organizzazione dell'unità africana riguardo gli specifici aspetti del problema dei rifugiati in Africa del 1969 e nella Dichiarazione americana dei diritti dell'uomo del 1969¹⁶⁰.

In Italia, il divieto di espulsione è regolato dall'art. 20 d.lgs. n. 251/2007, che recepisce l'art. 21 della direttiva "qualifiche" e ribadisce che un rifugiato può essere espulso solo se:

- sussistono motivi per ritenere che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato;
- rappresenta un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per un reato per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni.

¹⁵⁸ Cfr. UNHCR, *Global Consultations on International Protection, Summary Conclusion – The principle of non-refoulement*, Cambridge Roundtable, 9-10 July 2001

¹⁵⁹ l'art. 3 recita: "Nessuna persona indicata nell'articolo 1, paragrafo 1, sarà soggetta a misure quali il respingimento alla frontiera o, se già entrata nel territorio nel quale cerca asilo, l'espulsione o il rimpatrio forzato, in quegli Stati dove potrebbe essere soggetta a persecuzione. Può essere fatta eccezione al precedente principio solamente per supreme ragioni di sicurezza nazionale o per salvaguardare la popolazione, come nel caso di afflusso massiccio di persone."

¹⁶⁰ RESCIGNO F. *Il Diritto di Asilo*, op.cit.

Queste deroghe, tuttavia, sono applicabili solo al di fuori dalle ipotesi del divieto di respingimento e di espulsione previsto dall'art. 19, c. 1, del d.lgs. n. 286/1998 (Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili) che vieta la possibilità di *refouler*, ovvero respingere un cittadino straniero verso un paese in cui rischia di essere perseguitato. Questo principio risulta inderogabile in quanto più ampio dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra, in conformità di alcuni obblighi assunti dallo Stato italiano, ad esempio derivanti dalla CEDU. La Corte europea dei diritti umani, infatti, agli artt. 2 e 3 vieta l'espulsione che metta in potenziale pericolo la vita dello straniero o che comporti un trattamento inumani e degradante.

Queste ipotesi di espulsione necessitano quindi, di un'interpretazione in senso restrittivo e applicabili dopo un'accurata valutazione individuale del caso, come indicate nelle clausole elencate agli artt. 10 e 12, risultando tuttavia vietate da altre norme internazionali ed interne, diverse dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, tra le quali l'art. 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti del 1984, l'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, gli articoli 6 e 7 del Patto ONU sui diritti civili e politici del 1966, l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea e l'art. 10 della Costituzione italiana¹⁶¹.

È importante precisare che questo principio trova applicazione non solo verso chi risulta beneficiario dello status di rifugiato ma anche verso chi potrebbe esserlo in un futuro, sulla base del fatto che, come già specificato precedentemente, il riconoscimento dello status di rifugiato ha valore meramente dichiarativo: un soggetto non diventa rifugiato perché stato riconosciuto come tale ma, al contrario, è possibile riconoscerlo come tale proprio perché rifugiato.

Il principio di *non-refoulement*, inoltre, non indica esclusivamente il divieto di rinvio *diretto* del rifugiato verso un Paese nel quale teme di essere perseguitato, ma indica anche il divieto di rinvio *indiretto* verso un Paese terzo che potrebbe successivamente allontanare lo straniero verso il Paese di temuta persecuzione; il Paese terzo deve quindi, sempre garantire dei criteri base di protezione verso il migrante. Il Comitato sui Diritti Umani ha infatti stabilito che il principio di *non-refoulement* ha l'obiettivo di proteggere lo straniero dal rischio di violazioni di diritti umani, includendo violazioni del diritto alla vita o al divieto della tortura e altre pene e trattamenti crudeli, inumani o degradanti. La Corte Europea dei Diritti Umani ha dichiarato inoltre che il divieto di *refoulement* protegge “i valori fondamentali delle società democratiche”, inclusi il divieto della tortura e altre pene e

¹⁶¹ MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), *Lo Status di Rifugiato*, *op.cit.*

trattamenti crudeli, inumani o degradanti, il diritto alla vita, e gli aspetti fondamentali del diritto a un equo processo e alla libertà¹⁶².

Infine, come sottolineato dall'International Commission of Jurists, tutti i trattati contengono la norma secondo cui nessuno Stato può “esporre gli individui al pericolo di tortura o di subire una pena o un trattamento crudele, inumano o degradante al rientro in un altro Paese a seguito di estradizione, espulsione o *refoulement*”¹⁶³. Il rischio delle più gravi violazioni dei diritti umani esige il rispetto del principio di non-*refoulement* e, sulla base di ciò, il Comitato sui Diritti Umani ha precisato che il principio di *non-refoulement* si applica a tutte le attività vietate dall'art. 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici¹⁶⁴ e la Convenzione contro la tortura ha previsto esplicitamente l'obbligo di *non-refoulement* unicamente per l'atto di tortura.

L'Italia è stata al centro di molte discussioni riguardo il principio di *non-refoulement*, accusata più volte di essere andata contro questo divieto in alcuni casi specifici, come quello della Libia, della Slovenia e della Grecia.

Nel 2018, ad esempio, il rimorchiatore dell'unità navale italiana Asso28, aveva riportato in Libia alcuni sfollati soccorsi in acque internazionali. La nave Asso28 inizialmente sembrava essere coordinata dalla Guardia Costiera italiana ma il governo italiano aveva ribadito più volte che era stata la Guardia Costiera libica a chiedere il ritorno degli sfollati in Libia. Questa affermazione non solo non ha trovato conferme documentali, ma è stata smentita anche dalle indagini svolte dalla Guardia Costiera di Napoli su delega della procura partenopea¹⁶⁵. La ricostruzione dell'eventi si è rivelata particolarmente complessa e diverse associazioni e istituzioni avevano chiesto accertamenti riguardo il potenziale coinvolgimento della Guardia Costiera italiana, tra cui l'UNHCR, la quale aveva richiesto la possibilità di accedere ad archivi e informazioni per valutare se il diritto internazionale fosse stato violato. Secondo un recente studio del *Maritime Safety and Security Law Journal*, per il

¹⁶² International Commission of Jurists, *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani* – Guida per operatori del diritto n. 6, Ginevra 2012;

http://www.cestim.it/sezioni/normativa/12_immigrazione_normativa_internazionale_diritti_umani_guida_operatori_international_commission_jurists_italiano.pdf

¹⁶³ Rubin Byahuranga c. Danimarca, CDU, op. cit., nota n. 331, par. 11.2 (traduzione ufficiosa); Commentario Generale n. 20 relativo al divieto di tortura e trattamenti o pene crudeli, CDU, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 10 marzo 1992, par. 9

¹⁶⁴ che cita “nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti. In particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico”

¹⁶⁵ SCAVO N. *Migranti. Caso Asso 28, processo per il respingimento di 101 persone. Ecco gli audio*; Avvenire.it; 2020; <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/caso-asso-28-processo-per-il-respingimento-di-101-migranti>

diritto internazionale “le istruzioni diffuse da una autorità nazionale a veicoli privati oltre le proprie acque territoriali possono essere considerate solo delle “richieste di cooperazione”, che ricordino alle navi di adeguarsi alle leggi e alle regole previste dallo stato di cui battono bandiera in merito agli obblighi di soccorso”. La nave Asso 28 era quindi obbligata a rispettare le leggi italiane e tutte le norme internazionali derivanti dagli accordi sottoscritti dall’Italia; non avrebbe dovuto seguire le indicazioni dei libici e allo stesso tempo non poteva consegnare i migranti in un posto considerato un “porto non sicuro”, perché avrebbe violato diverse norme internazionali¹⁶⁶.

Un altro caso riguarda la nave di soccorso gestita dalla ONG Sea Watch: nel 2017, la Sea Watch e una motovedetta della guardia costiera libica, informate dall'MRCC (Maritime Rescue Coordination Centre) della Guardia costiera italiana, erano entrambe in viaggio verso un'imbarcazione di migranti. Questa imbarcazione si trovava in acque internazionali e ciò aveva causato l’inizio di un’operazione di salvataggio conflittuale che aveva provocato la morte di 20 persone e l’allontanamento di 47 passeggeri in Libia. Sulla base di questa ricostruzione dell’Oceanografia forense¹⁶⁷, nel 2018 il Global Legal Action Network (GLAN) ha presentato un reclamo legale alla Corte europea dei diritti dell'uomo contro l'Italia "per il suo coordinamento dei porti della Libia non può essere considerato sicuro, date le numerose violazioni dei diritti umani e il rischio di essere sottoposte a trattamenti o torture disumani e degradanti”.

Nel novembre del 2017 è stato firmato un *Memorandum of Understanding* tra Italia e Libia (prorogato di altri tre anni, a partire da febbraio 2020, nonostante le ONG ne avessero chiesto la denuncia e la revoca) che ha lo scopo di stabilire i termini per la cooperazione dei due Paesi in materia di migrazione. In seguito a pressioni esercitate dai parlamentari sulle conseguenze negative del Memorandum riguardo i diritti umani, il governo italiano ha deciso di modificarlo consentendo l'accesso libero e incondizionato degli operatori umanitari ai centri di detenzione, chiudendo centri non ufficiali per gli sfollati e garantendo il rispetto dei diritti umani nei centri. Tuttavia, al momento della stesura (giugno 2020), nessun emendamento è stato ancora approvato. Con questo memorandum, l'Italia continua a sostenere la Guardia costiera libica, nonostante la situazione in Libia non rispetti i diritti umani generali. Diverse ONG, inoltre, hanno accusato l'Italia di aver

¹⁶⁶ Il Post, *Il caso della Asso 28, spiegato*; 2018; <https://www.ilpost.it/2018/08/01/asso-28-migranti-libia/>

¹⁶⁷ Forensic Oceanography report, 2018, <https://forensic-architecture.org/investigation/seawatch-vs-the-libyan-coastguard#toggle-id-3>

indirettamente allontanato gli sfollati in Libia, esponendoli così alla tortura e a trattamenti inumani e degradanti¹⁶⁸.

Per quanto riguarda in casi di Slovenia e Grecia, il report del Refugee Rights Europe riporta che, nel 2019, l'Italia ha ripetutamente continuato a respingere le persone al confine sloveno sulla base dell'accordo di riammissione tra Italia e Slovenia (accordi che violano il diritto d'asilo); tra luglio 2018 e luglio 2019 infatti, sono state riammesse in Slovenia 361 persone¹⁶⁹. Nel caso della Slovenia i richiedenti asilo rischiano il cosiddetto “*chain-refoulement*”, ovvero un respingimento a catena che comporta un primo rimpatrio in Slovenia e, successivamente, in Croazia, Bosnia e Serbia, dove le condizioni di vita sono terribili e il diritto di chiedere asilo non viene spesso rispettato¹⁷⁰. Molte ONG hanno inoltre confermato l'esistenza di una reiterata pratica di *refouler* le persone in Grecia, Paese che non sempre garantisce i diritti del richiedente asilo e dove già 190 persone sono state respinte. A causa di ciò, l'Italia è stata condannata nel caso *Sharifi e altri vs. Italia e Grecia*¹⁷¹ per la riammissione in Grecia di tutti quegli individui destinati a subire condizioni di vita inumane e degradanti¹⁷².

3.3 Trattamenti inumani e degradanti

Con il termine “tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti” vengono identificati non solo quegli atti volti a provocare un grave dolore fisico o lesione corporale, ma anche quei comportamenti volti a causare alle vittime un'intensa sofferenza mentale, paura, angoscia o

¹⁶⁸ Refugee Rights Europe, *A Reluctant Welcome – Exploring issues of pushbacks, treatment in detention and living conditions for displaced people in Italy*; 2020; https://refugee-rights.eu/wp-content/uploads/2020/07/RRE_AReluctantWelcome.pdf?fbclid=IwAR02eLf-qHxEvSq_9c-g-C8VC9mVuYna2PTPhnVE4IDgk1pLe-vL837C-Ug

¹⁶⁹ ASGI, *AIDA Report 2019*, available at <https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy> pag.31

¹⁷⁰ ASGI, *Rotta balcanica, ASGI: interrompere le riammissioni illegali al confine italo-sloveno* (2020); <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/rotta-balcanica-asgi-interrompere-le-riammissioni-illegali-alconfine-italo-sloveno>

¹⁷¹ European Court of Human Rights: *Indiscriminate collective expulsion by the Italian authorities of Afghan migrants, who were then deprived of access to the asylum procedure in Greece*, 2014, <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-4910702-6007035%22%5D%7D>

¹⁷² FACCHINI M. *La crisi umanitaria in Grecia e il collasso del diritto d'asilo europeo erano annunciati*; Altreconomia, 2020; <https://altreconomia.it/migranti-grecia-turchia-crisi-umanitaria-annunciata/>

sentimenti di inferiorità, attraverso il degrado e l'umiliazione¹⁷³. Il divieto di tortura o di trattamenti o pene inumani o degradanti è riconosciuto come uno dei diritti di fondamentale importanza ai sensi del diritto internazionale sui diritti umani ed è stato ribadito nei principali strumenti internazionali che si occupano di diritti civili e politici, come nell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, unico divieto della Convenzione non soggetto ad alcuna limitazione o deroga. Nonostante la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti crudeli, disumani o punizioni (UNCAT) stabilisca una definizione di tortura, non esiste una definizione di trattamento disumano o degradante o di punizione che sia accettata a livello universale¹⁷⁴. La CEDU fornisce una linea guida basata sul livello di gravità del maltrattamento distinguendo tre concetti vietati e successivamente riconfermati con la sentenza *Selmouni contro la Francia* del 28 luglio 1999:

- tortura;
- trattamento disumano o punizione;
- trattamento inumano o punizione.

Delineare l'esatta linea di confine tra le diverse forme di maltrattamento è spesso complicato, in quanto è necessaria una valutazione del grado di sofferenza che può variare in base alle circostanze del caso e dalle caratteristiche della vittima specifica. Secondo la CEDU, gli elementi che permettono di distinguere tra tortura, trattamento disumano o punizione sono diversi:

- la gravità del trattamento;
- la presenza dell'intenzionalità;
- l'intensità del dolore;
- la durata del trattamento;
- il livello di crudeltà dell'atto.

Oltre a tutti i maltrattamenti fisici eseguiti durante l'arresto o l'interrogatorio, il sistema internazionale per la tutela dei diritti umani ha definito ed elencato come atti di maltrattamento i seguenti comportamenti¹⁷⁵:

- le punizioni corporali o altre pene crudeli imposte oppure no da un'ordinanza giudiziaria;

¹⁷³ Raninen c. Finlandia, C.edu, Caso n. 52/1996/771/972, Sentenza del 16 dicembre 1997, par.167; M.S.S. c. Belgio e Grecia, C.edu, op. cit., nota n. 323, par. 219; CDU, Commentario Generale n. 20, op. cit., nota n. 379, par.5

¹⁷⁴ EMN European Migration Network, Glossario: *trattamento inumano o pena umana*, nota 2;

<http://www.emnitalyncp.it/definizione/trattamento-inumano-o-pena-inumana/>

¹⁷⁵ INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS – ICJ. *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n. 6. Ginevra, op.cit.*

- gli atti di violenza sessuale, comprendendo, ma non limitandosi, anche lo stupro;
- la prolungata detenzione in isolamento senza potere comunicare con l'esterno;
- le pratiche dannose nei confronti delle donne e delle adolescenti, come le mutilazioni genitali femminili;
- la ripetuta detenzione in isolamento o inutilmente prolungata;
- il sovraffollamento carcerario o condizioni detentive scadenti e la mancata attenzione all'assistenza medica in detenzione;
- le ripetute perquisizioni sulla persona o inutilmente invadenti;
- la violenza domestica;
- le forme più severe di discriminazione razziale;
- il tempo trascorso nel “braccio della morte” in attesa di esecuzione.

Questa lista non può essere considerata esaustiva per quanto riguarda le situazioni tutelate e possiamo fare riferimento a due casi considerati come “eccezionali”. La prima è quella della Corte Europea dei Diritti Umani la quale, attraverso una sentenza storica del caso *D c. Regno Unito*, ha ritenuto che l'espulsione di uno straniero con diagnosi in fase terminale di AIDS sarebbe da considerare un trattamento inumano, dato che non avrebbe potuto ricevere nel Paese di destinazione i trattamenti medici disponibili nel Regno Unito¹⁷⁶. Il secondo caso è *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, in cui la Corte ha accertato la presenza di trattamenti inumani o degradanti nel momento in cui lo Stato, attraverso comportamenti omissivi, ha concesso “per diversi mesi al richiedente asilo di vivere in strada senza accesso ai servizi igienici e senza mezzi per provvedere ai bisogni minimi essenziali, in aggiunta ad una prolungata e incerta procedura di asilo”¹⁷⁷.

Per quanto concerne il caso italiano, dal 2018, diverse navi sono state bloccate prima di raggiungere il porto, tra cui la nave della guardia costiera Diciotti, la già citata Sea Watch, la Ocean Viking, la Gregoretti e la Mare Jonio. In tutti questi casi, i migranti hanno testimoniato di aver subito torture e trattamenti degradanti attraverso le loro rotte migratorie, in particolare in Libia; inoltre, la prolungata privazione della libertà subita all'interno dell'imbarcazione ha dimostrato di aver compromesso

¹⁷⁶ D. c. Regno Unito, C.edu, Ricorso n. 30240/96, Sentenza del 2 maggio 1997, parr. 49-54

¹⁷⁷ M.S.S. c. Belgio e Grecia, C.edu, op. cit., nota n. 323, par. 263

gravemente la salute e le condizioni psicologiche degli individui¹⁷⁸. Nel caso della nave Diciotti, a cui non è stato permesso di far sbarcare i suoi passeggeri a causa di un'ordinanza del Ministero dell'Interno, la Procura di Agrigento aveva aperto un fascicolo in materia e aveva iscritto l'ormai ex ministro dell'Interno Matteo Salvini nel registro degli indagati, accusato di sequestro di persona aggravato con abuso di potere, per la precisa volontà di determinare la privazione della libertà personale di 177 sfollati, bloccati sulla suddetta imbarcazione. Inoltre, secondo il Tribunale di Catania il comportamento di Salvini violava la regolamentazione internazionale e le norme nazionali di attuazione relative alle operazioni di salvataggio per non aver consentito, senza giustificato motivo, un luogo di sicurezza su richiesta del MRCC¹⁷⁹. In questo caso però, non è stato possibile giudicare l'ex ministro dell'Interno il quanto la richiesta di autorizzazione non è stata autorizzata dal Senato. Nel caso della nave Ocean Vikings, un soccorritore dell'SOS del Mediterraneo ha testimoniato riguardo le gravi condizioni di affollamento, di accesso limitato ad acqua e docce e di condizioni cagionevoli di salute fisica e mentale (la maggior parte di loro mostrava segni di violenza fisica subita in Libia), in una nave non adatta ad ospitare un numeroso gruppo di persone per diversi giorni¹⁸⁰. Sulla nave Sea Watch diversi individui risultavano disidratati, alcuni con ustioni gravi a causa del viaggio e con uomini che dormivano sul ponte lasciando le stanze a donne e bambini; infine, gli sfollati della Sea Watch 3 sono stati trattenuti irregolarmente per undici giorni nei centri Hotspot e ciò è stato possibile grazie alla controversia Legge n. 132/2018 che legittima la possibilità sia di trattenere le persone ai fini dell'identificazione e sia di trattenere il cittadino straniero destinatario di un provvedimento di espulsione in caso di assenza di posti nei centri di permanenza per il rimpatrio, ipotesi è possibile solo attraverso l'emissione di un ordine scritto e convalidato dall'autorità giudiziaria¹⁸¹. Questa legge è stata tuttavia travisata in quanto, nel caso della nave Sea Watch, le autorità si sono limitate a privare le persone della loro libertà senza notificare alcun provvedimento e senza che queste persone abbiano mai avuto la possibilità di incontrare un giudice che si esprimesse sulla legittimità del trattenimento.

¹⁷⁸ INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS – ICJ. *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n. 6*. Ginevra, *op.cit.*

¹⁷⁹ *ibidem*

¹⁸⁰ La Repubblica, *Ocean Viking in attesa di un porto sicuro. La Francia: "Pronti ad accogliere dei migranti"*; 2019; https://www.repubblica.it/cronaca/2019/08/21/news/ocean_viking_bloccata_tra_malta_e_lampedusa_con_356_migranti_la_francia_pronti_ad_accoglierne_40_-234022015/

¹⁸¹ ASGI Progetto INLIMINE, *Da un confinamento all'altro. Il trattenimento illegittimo nell'hotspot di Messina dei migranti sbarcati dalla Sea-Watch*, 2019; <https://inlimine.asgi.it/da-un-confinamento-allaltro-il-trattenimento-illegittimo-nellhotspot-di-messina-dei-migranti-sbarcati-dalla-sea-watch/>

3.3.1 Le condizioni dei migranti sul territorio italiano

Il report elaborato dal Europe Refugee Rights analizza le condizioni degli stranieri in Italia in due casi specifici: il primo riguardo migranti soggetti ad arresto e detenzione e il secondo riguardo il trattamento dei migranti nei centri di espulsione (Cpr).

Personne soggette ad arresto e detenzione

Con l'introduzione nel 2018 del "Decreto Salvini" l'art. 14 della legge n. 286/1998 era stato modificato, dilatando il periodo massimo di detenzione all'interno delle CPR da un massimo di 90 giorni ad un massimo di 180. Su questo cambiamento, si era espresso il Garante Nazionale per la privazione delle libertà dichiarando che il periodo di detenzione di 180 giorni risultava eccessivo e sproporzionato ai fini identificativi¹⁸². Con la stessa legge, inoltre, era stata introdotta la possibilità di detenere persone all'interno degli Hotspots fino ad un massimo di 30 giorni, nel caso in cui non risultasse possibile stabilirne la nazionalità; in questo caso, le persone dovevano essere indirizzate presso luoghi specifici per l'identificazione. Informazioni più dettagliate su queste situazioni erano risultate tuttavia difficili da ottenere in quanto, nonostante alcune ONG, l'UNHCR e alcuni media hanno avuto la possibilità di entrare nei centri di detenzione essi non avevano avuto la possibilità di condividere informazioni su questioni critiche a causa di condizioni contrattuali come l'obbligo esplicito di riservatezza¹⁸³. In alcuni casi, come riportato da ASGI, la richiesta di accesso all'interno degli Hotspots e delle Cpr era stata ufficialmente negata come, ad esempio, la richiesta di accesso per l'Hotspot di Lampedusa. Inoltre, era stato riferito che all'interno del CPR di Roma i cellulari erano stati sequestrati, rendendo ancora più difficile ottenere informazioni sull'espulsione¹⁸⁴ e compromettendo i diritti delle persone detenute senza che fosse stato possibile attivare alcun meccanismo di denuncia in quanto inesistente all'interno delle CPR (a differenza delle carceri). Un altro caso riguarda la CPR di Potenza, nella quale era stato violato il diritto di difesa¹⁸⁵ a causa di omissioni di comunicazioni cruciali comportando così una violazione della tutela giuridica, nonché

¹⁸² AMNESTY INTERNATIONAL SUBMISSION FOR THE UN UNIVERSAL PERIODIC REVIEW, 34 TH SESSION OF THE UPR WORKING GROUP, NOVEMBER 2019, *Italy: Refugees and migrants' rights under attack*; <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3002372019ENGLISH.pdf>

¹⁸³ AIDA, Asylum Information Database; *Country Report: Italy*; 2019; ASGI; https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/05/report-download_aida_it_2019update.pdf

¹⁸⁴ GENNARO A.; *Ponte Galeria, il centro alle porte di Roma dove le donne vittime di tratta e violenza sono a rischio rimpatrio collettivo*; Open; 2020; <https://www.open.online/2020/01/24/ponte-galeria-cpr-roma-dove-le-donne-vittime-di-tratta-e-violenza-rischio-rimpatrio-collettivo/>

¹⁸⁵ Garantito dall'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo, dalla Costituzione della Repubblica all'art.24

una violazione del diritto per un tempo che risulti adeguato per preparare un ricorso con assistenza legale¹⁸⁶.

Per quanto riguarda la situazione alla frontiera, il Garante nazionale aveva riscontrato alcune criticità rispetto la limitazione della libertà per le persone detenute negli aeroporti, evidenziando la problematica della privazione delle libertà individuali che i detenuti si trovavano a sopportare, con riferimento all'art. 5 della CEDU¹⁸⁷ e i paragrafi 1 e 13 della Costituzione italiana. Il Garante aveva inoltre riferito che le informazioni riguardo lo status giuridico fornite agli sfollati alla frontiera risultavano insufficienti, generando così la necessità di avere sul posto mediatori culturali con il compito di fornire informazioni accurate e complete ai richiedenti¹⁸⁸.

Infine, nell'ambito delle condizioni nelle carceri, l'Associazione Antigone aveva riferito che i detenuti non erano sempre informati nella loro lingua madre. Il Garante, infatti, durante una visita nelle carceri calabresi nel 2018, aveva sottolineato una mancanza di servizio di mediazione culturale a causa del quale altri detenuti venivano chiamati ad assistere nella traduzione¹⁸⁹. Nonostante fosse stato annunciato un bando di reclutamento per mediatori linguistici e/o culturali nell'amministrazione

¹⁸⁶ LasciateCIEntrare – Campagna Nazionale contro la detenzione amministrativa dei migranti; *CPR di palazzo San Gervasio: la campagna lasciatecientrare presenta un esposto. Violato il diritto di difesa*; 2019; <https://www.lasciatecientrare.it/cpr-di-palazzo-san-gervasio-la-campagna-lasciatecientrare-presenta-un-esposto-violato-il-diritto-di-difesa/>

¹⁸⁷ Che cita: “ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, salvo che nei casi seguenti e nei modi prescritti dalla legge: se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente; se è in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o per garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge; se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono ragioni plausibili per sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati per ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di fuggire dopo averlo commesso; se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa per sorvegliare la sua educazione o della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente; se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo; se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio, o di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione”.

¹⁸⁸ INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS – ICJ. *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n. 6*. Ginevra, op.cit.

¹⁸⁹ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale; *RAPPORTO SULLA VISITA REGIONALE IN CALABRIA, 9-13 SETTEMBRE 2018*; <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/f93df459771eed1628272230e6f3a077.pdf>

penitenziaria, il problema risulta ancora persistente ancora a causa di un rinvio delle prove di selezione dal 2018 al settembre 2019.

Le condizioni nei centri di espulsione

Il report Europe Refugee Rights, alcuni documenti ASGI e molti media hanno descritto le condizioni di vita all'interno di alcuni centri di espulsione e di rimpatrio in Italia a seguito di rivolte causate dalla mancanza di diritti all'interno degli stessi centri durante il 2019-2020. Nel CPR di Torino, nel Novembre 2019, molte persone iniziarono uno sciopero della fame come forma di protesta contro le condizioni inumane della struttura come le docce fredde, il riscaldamento guasto, l'assenza di materassi e di prodotti igienici e la mancanza di assistenza sanitaria. La protesta si è trasformata velocemente in rivolta, fino a causare un incendio nella struttura che ne ha ridotto la capienza, passando da 161 posti a 98¹⁹⁰.

Nella CPR di Potenza (San Gervasio), a seguito di alcune investigazioni del giornalista Fabio Amendolara, sono emerse prove di abusi sui migranti, in particolare riguardo l'uso di medicinali per sedarli in attesa dell'espulsione dal Paese¹⁹¹; anche nella CPR di Caltanissetta sono state riportate condizioni di vita estremamente povere e si è indagato sulla possibile relazione con la morte di un uomo di origine tunisina di 34 anni, nonostante il coroner abbia stabilito la morte per cause naturali. A seguito della sua morte, i migranti (i quali ritenevano che il giovane tunisino non avesse ricevuto cure adeguate¹⁹²) hanno iniziato una rivolta all'interno del centro protestando contro l'impossibilità di accedere ai servizi sanitari e contro l'assenza di cibo e coperte¹⁹³.

Nei centri di accoglienza le famiglie spesso sono divise con donne e bambini in una struttura, separati dagli uomini e senza alcun *standard mechanism* a tutela della violenza di genere; le persone più

¹⁹⁰ PEGGIO M., *Rivolta al centro di permanenza e rimpatrio, un incendio dimezza la capacità di accoglienza*; La Stampa, 2019; <https://www.lastampa.it/torino/2019/11/25/news/rivolta-al-centro-di-permanenza-e-rimpatrio-un-incendio-dimezza-la-capacita-di-accoglienza-1.37993884>

¹⁹¹ Il Mattino di Basilicata; "Maltrattamenti nel Cpr di Palazzo San Gervasio", la scoperta del giornalista investigativo Amendolara su Panorama: "Sedavano gli immigrati"; 2020; <https://www.ilmattinodifoggia.it/news/basilicata-free/46746/maltrattamenti-nel-cpr-di-palazzo-san-gervasio-la-scoperta-del-giornalista-investigativo-amendolara-su-panorama-sedavano-gli-immigrati.html>

¹⁹² Lasciateci centrare; Aymen, morto di Cpr a Caltanissetta; 2020; <https://www.lasciateci centrare.it/aymen-morto-di-cpr-a-caltanissetta/>

¹⁹³ TOMASETTA L. *Muore trentaquattrenne nel Cpr di Caltanissetta. Scoppia la rivolta dei migranti: non credono alla morte per cause naturali*; 2020, <https://www.tpi.it/cronaca/muore-ragazzo-cpr-caltanissetta-20200113528487/>

vulnerabili spesso non hanno sostegno adeguato e hanno accesso solo al CAS, centro di prima accoglienza che offre cibo e alloggio e non più supporto psicologico e aiuti per l'integrazione sociale ed economica.

Anche gli hotspot risultano spesso sovraffollati: gli hotspot di Lampedusa hanno ospitato tra le 260 e le 300 persone a settembre 2019¹⁹⁴ nonostante la capacità massima di 96; nel campo della Croce Rossa di Ventimiglia, nel giugno 2020, erano presenti quasi 100 persone e quasi 250 nel periodo di emergenza di Covid-19. In entrambi i casi non sempre l'acqua calda era disponibile, l'ordine pubblico spesso non era rispettato e minori accompagnati si ritrovavano a dividere lo stesso bagno con adulti. Infine, il Garante nazionale per la privazione della libertà ha fatto visita all'insediamento informale di San Ferdinando, in Calabria, nel 2018, ritenendo inaccettabile la situazione nel campo in termini di tutela dei diritti umani fondamentali, in quanto molti sfollati vivono e lavorano in campagna, spesso vittime dello sfruttamento del lavoro¹⁹⁵.

In conclusione, negli ultimi anni l'Italia è stata più volte al centro di discussioni e preoccupazioni riguardo reiterate violazioni del divieto di *refoulement* con respingimenti sommari e accordi bilaterali di riammissione, riguardo scarse condizioni di vita nelle strutture di accoglienza, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Sicurezza nel 2018 (con la politica di "chiusura dei porti") e riguardo il trattamento dei migranti nei centri di detenzione. Ad oggi, è necessario inquadrare la situazione all'interno di una serie di tentativi europei di correggere, attraverso il Nuovo Patto sulla Migrazione, alcune delle carenze più critiche della risposta europea all'asilo e alla migrazione nella rotta del Mediterraneo centrale verso l'Italia e tutta l'Europa¹⁹⁶.

¹⁹⁴ DI MENO S. GRIMALDI V., PLATANIA P. *Il confine Lampedusa. Prassi illegittime, indifferenza e resistenza*, Progetto Melting Pot Europa, 2019; <https://www.meltingpot.org/Il-confine-Lampedusa-Prassi-illegittime-indifferenza-e.html#nb2>

¹⁹⁵ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *RAPPORTO SULLA VISITA REGIONALE IN CALABRIA*, 9-13 SETTEMBRE 2018, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/f93df459771eed1628272230e6f3a077.pdf>

¹⁹⁶ INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS – ICJ. *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n. 6*. Ginevra, *op.cit.*

CAPITOLO 4: La strategia europea

4.1 La normativa europea per la gestione dei flussi migratori

L'Unione Europea rappresenta l'evoluzione finale del progetto degli anni '50 sullo sviluppo economico dell'area europea, obiettivo delle allora tre Comunità Europee (energia, sicurezza e libero scambio) da perseguire attraverso l'attuazione della libertà circolazione di mezzi, servizi, capitali e persone.

Il primo regolamento europea sulla libera circolazione dei lavoratori è risalente al 1968 e riconosce ai lavoratori di qualsiasi nazionalità la libertà di circolazione e il diritto di portare con sé i componenti del nucleo familiare¹⁹⁷; da questa data in poi, l'UE ha sviluppato una rete legislativa per la protezione dei diritti fondamentali, soprattutto in materia di sicurezza sociale, assistenza sociale e assistenza sanitaria e che si applica non solo per i cittadini europei ma anche per categorie di vari cittadini di paesi terzi¹⁹⁸. Nel 1994, ad esempio, è stato istituito il SEE, Spazio economico europeo, che comprende stati non membri dell'Unione Europea ma che godono degli stessi diritti di libera circolazione di quelli UE e sono: Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Allo stesso modo, dal 1999, a seguito di un accordo stipulato con l'Unione Europea i cittadini svizzeri godono del diritto di circolazione all'interno dell'UE. Questi quattro Paesi sono inoltre membri dell'EFTA (Associazione europea di libero scambio), ovvero un progetto di integrazione economica nato nel 1960 su iniziativa dei paesi non aderenti all'allora Comunità economica europea, come alternativa e a quest'ultima¹⁹⁹. Meritevoli di menzione sono anche in casi particolari di Turchia e Regno Unito. I cittadini turchi non godono del diritto di libera circolazione verso e nell'UE ma, grazie ad un accordo tra la CEE e la Turchia, il cosiddetto Accordo di Ankara²⁰⁰, i cittadini turchi che possono entrare nel territorio europeo per motivi di lavoro godono di alcuni privilegi e risultano oltretutto protetti da una possibile espulsione. Inoltre, con l'art. 41 del Protocollo aggiuntivo dell'accordo, i cittadini turchi possono

¹⁹⁷ Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, GU 1968 L 257/2, pagg. 02 – 12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31968R1612&from=PL>

¹⁹⁸ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione* Edizione 2020; https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ITA.pdf

¹⁹⁹ Enciclopedia Treccani, *European Free Trade Association (Efta) Associazione europea di libero scambio*, consultato in data 09/08/2021, https://www.treccani.it/enciclopedia/european-free-trade-association-associazione-europea-di-libero-scambio_%28Atlante-Geopolitico%29/

²⁰⁰ Accordo di associazione CEE-Turchia, firmato il 12 settembre 1963, GU n. 217 del 29.12.1964 integrato da un Protocollo addizionale firmato il 23 novembre 1970, GU 1972 L 293/3

beneficiare della clausola *standstill* secondo la quale le parti contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi²⁰¹.

Riguardo il caso britannico, invece, con l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, i cittadini britannici sono diventati cittadini di paesi terzi dal 1° febbraio 2020 anche se, con l'accordo di recesso era stato stabilito un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2020 durante il quale il Paese rimane vincolato al diritto dell'UE e i cittadini britannici avranno lo stesso trattamento degli altri cittadini dell'Unione Europea.

L'idea di un'Europa senza frontiere prende vita nel 1985 con la decisione di cinque stati dell'Unione Europea (Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo) di abolire i controlli alle frontiere interne con la firma dell'Accordo di Schengen²⁰², prevedendo l'adozione di norme comuni per impedire l'immigrazione illegittima dei cittadini dei Paesi terzi. A seguito dell'adozione dell'Accordo (ampliato dalla Convenzione di Schengen del 1990), molte polemiche sono suscitate a causa della creazione del Sistema di informazione Schengen (SIS), istituito per garantire la sicurezza interna negli Stati Schengen attraverso un sistema di informazione su larga scala collegato alle banche dati degli archivi della polizia e che garantisce il reperimento degli elenchi di stranieri che non possono essere ammessi per motivi di ordine pubblico o sicurezza. Ad oggi, lo spazio Schengen è composto da 26 paesi europei: Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia, insieme a Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Dal 1997, inoltre, il sistema Schengen è entrato ufficialmente a far parte dell'ordinamento giuridico dell'UE fino a svilupparsi nel contesto del Codice frontiere Schengen (regolamento (UE) n.399/2016), il quale codifica le norme dell'UE relative alla gestione delle frontiere²⁰³.

A differenza dell'Accordo di Schengen, la *Convenzione* dedica un intero capitolo, il VII, alla questione del diritto di asilo, prevedendo all'art. 5:

“Per un soggiorno non superiore a tre mesi, l'ingresso nel territorio delle Parti contraenti può essere concesso allo straniero che soddisfi le condizioni seguenti: essere in possesso di un documento o di documenti validi che consentano di attraversare la frontiera, quali determinati dal comitato esecutivo; essere in

²⁰¹ PITRONE A., La condizione giuridica dei cittadini turchi nell'Unione Europea: dall'accordo di Ankara alla sentenza Demirkan, *Ordine internazionale e diritti umani*, (2014), http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/8_Pitrone_0.pdf

²⁰² L'accordo di Schengen prende il nome da una cittadina lussemburghese, situata nel punto in cui i confini del Granducato incontrano quelli di Francia e Germania.

²⁰³ *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione* Edizione 2020, *op.cit.*

possesso di un visto valido, se richiesto; esibire, se necessario, i documenti che giustificano lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza o per il transito verso un terzo Stato nel quale la sua ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi; non essere segnalato ai fini della non ammissione; non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti. L'ingresso nel territorio delle Parti contraenti deve essere rifiutato allo straniero che non soddisfi tutte queste condizioni, a meno che una Parte contraente ritenga necessario derogare a detto principio per motivi umanitari o di interesse nazionale ovvero in virtù di obblighi internazionali. In tale caso, l'ammissione sarà limitata al territorio della Parte contraente interessata che dovrà avvertirne le altre Parti contraenti.”

e all'art 6:

“La circolazione transfrontiera alle frontiere esterne è sottoposta al controllo delle autorità competenti. Il controllo è effettuato in base a principi uniformi, nel quadro delle competenze nazionali e della legislazione nazionale, tenendo conto degli interessi di tutte le Parti contraenti e per i territori delle Parti contraenti. [...] a) Il controllo delle persone non comprende soltanto la verifica dei documenti di viaggio e delle altre condizioni d'ingresso, di soggiorno, di lavoro e di uscita, bensì anche l'individuazione e la prevenzione di minacce per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico delle Parti contraenti. Il controllo riguarda anche i veicoli e gli oggetti in possesso delle persone che attraversano la frontiera. Esso è effettuato da ciascuna Parte contraente in conformità con la propria legislazione, specialmente per quanto riguarda la perquisizione. [...] c) All'ingresso, gli stranieri devono essere sottoposti ad un controllo approfondito, ai sensi delle disposizioni della lettera a). d) All'uscita, il controllo richiesto è effettuato nell'interesse di tutte le Parti contraenti in base alla normativa sugli stranieri ed ai fini di individuare e prevenire minacce per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico delle Parti contraenti. [...] Un controllo di livello equivalente è effettuato alle frontiere esterne.²⁰⁴”

²⁰⁴ *Acquis* di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo

La Convenzione di Schengen trova una “specificazione” nella Convenzione di Dublino del 1990²⁰⁵ che ha come obiettivo la “determinazione dello Stato competente all’esame della domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità²⁰⁶” e evitare possibili duplici richieste d’asilo presentate in diversi Stati, prevenendo in questo modo l’ “*asylum shopping*²⁰⁷” ovvero il fenomeno per cui un cittadino di un paese terzo presenta domanda di protezione internazionale in più di uno Stato membro, avendo o non avendo già ottenuto protezione internazionale in uno dei suddetti Stati membri²⁰⁸. La soluzione a questo problema è individuata con l’adozione della “*one chance rule*”, ovvero la regola secondo cui ogni individuo ha diritto una sola possibilità di esame della domanda di riconoscimento dello status senza poterla presentare anche alle autorità di un altro Paese. Questo sistema si ricollega al concetto di responsabilità del Paese di “primo ingresso” attraverso cui il Paese ottiene la competenza ad esaminare la richiesta di riconoscimento sulla base dell’art. 5 (aver concesso un permesso di soggiorno o un visto di entrata all’interessato), dell’art. 6. (aver subito l’ingresso irregolare da uno Stato non membro dell’Unione Europea) e dell’art. 7 (aver permesso l’ingresso regolare ed il transito autorizzato nel territorio degli Stati membri)²⁰⁹.

La Convenzione di Dublino è stata superata dal Regolamento 343/2003/CE del Consiglio del febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo²¹⁰ sulla base del quale i meccanismi di riconoscimento dello status di rifugiato e delle domande d’asilo si devono basare su criteri oggettivi ed equi²¹¹.

Sulla base dell’art. 3:

“Gli Stati membri esaminano la domanda di asilo di un cittadino di un paese terzo presentata alla frontiera o nel rispettivo territorio. Una domanda d’asilo è

all’eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. Gazzetta ufficiale n. L 239 del 22/09/2000 pag. 0019 – 0062; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=ET)

²⁰⁵ Entrata in vigore nel settembre 1997, ai sensi del Protocollo di Bonn.

²⁰⁶ RESCIGNO F., *Il diritto di asilo*, op. cit.

²⁰⁷ Definizione elaborata da EMN sulla base del Documento di lavoro della Commissione Europea SEC (2008).

²⁰⁸ European Migration Network (EMN), The National Contact Point for Italy; Glossario- *Shopping delle richieste d’asilo*; <http://www.emnitalyncp.it/definizione/shopping-delle-richieste-di-asilo/>

²⁰⁹ RESCIGNO F., *Il diritto di asilo*, op. cit.

²¹⁰ Regolamento (CE) n. 343/2003, ASGI, Associazione degli studi giuridici; <https://www.asgi.it/banca-dati/regolamento-ce-n-3432003/>

²¹¹ Preambolo, punto 4; REGOLAMENTO (CE) N. 343/2003 DEL CONSIGLIO del 18 febbraio 2003; <https://file.asgi.it/343.2003.pdf>

esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III”

I criteri per determinare la responsabilità la competenza di uno Stato riguardo le domande di asilo sono stabiliti ai sensi degli artt. 5-14 che individuano lo Stato responsabile quello in cui “soggiorni legalmente un familiare del minore non accompagnato o in cui un familiare del richiedente asilo abbia già ottenuto lo status di rifugiato²¹²”.

Meritevole di menzione sono la “clausola umanitaria” introdotta con il Regolamento di Dublino II che permette di estendere il principio del riconoscimento familiare in presenza di ragioni umanitarie “prendendo in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie, fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente²¹³” e la “clausola di sovranità” all’art. 3.2 prevedendo che “ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda [...] anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento”.

Nel corso degli anni, l’Unione Europea ha sviluppato un *acquis* in materia di asilo composto da accordi intergovernativi, regolamenti e direttive che sono costantemente in fase di revisione; con il Trattato di Amsterdam del 1997, l’UE ha ottenuto maggiori competenze in materia di immigrazione, asilo, visti e rimpatri e con il Trattato di Lisbona del 2007 sono state assegnate ulteriori competenze nell’ambito dell’integrazione di cittadini di paesi terzi. Nel 1999, nello specifico, la Commissione e il Consiglio sono stati incaricati dai Capi di Stato e di Governo (riuniti al Consiglio europeo di Cardiff) di sviluppare un Piano d’azione che potesse attuare nel miglior modo le disposizioni presenti nel Trattato di Amsterdam riguardo la creazione di uno spazio “di libertà, sicurezza e giustizia”. Gli obiettivi di questo Piano sono stati sviluppati nel corso del Vertice di Tampere dell’ottobre 1999 durante il quale i governi degli Stati membri hanno deciso di procedere nella realizzazione di un regime comune europeo in materia di asilo attraverso l’attuazione di due fasi: la prima nel breve periodo di cinque anni dedicata alla realizzazione delle quattro *milestones* dell’asilo²¹⁴; la seconda, nel lungo periodo, si incentrava sull’attuazione di procedure comuni in materia d’asilo volte a

²¹² RESCIGNO F., *Il diritto di asilo, op. cit.*

²¹³ Art. 15.1 del Regolamento Dublino II; <https://file.asgi.it/343.2003.pdf>

²¹⁴ a) determinazione con chiarezza e praticità dello Stato competente per l’esame delle domande d’asilo; b) previsione di norme comuni per le procedure di concessione dell’asilo; c) condizioni minime per l’accoglienza degli *asylum seekers*; d) riavvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato. RESCIGNO F., *Il diritto di asilo, op. cit.*

garantire uno status che potesse essere considerato valido ed uniforme per tutta l'Unione Europea²¹⁵. Con il Vertice di Tampere, per la prima volta, si è aperta una nuova visione riguardo il fenomeno della migrazione, non vista più esclusivamente come concetto strettamente legato al tema della sicurezza nazionale ma anche come opportunità e risorsa per l'Unione attraverso politiche di collaborazione con i Paesi d'origine per una migliore gestione dei flussi migratori, per la lotta contro l'immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani e altre politiche per incrementare l'integrazione e ridurre la discriminazione economica, sociale e culturale. Nonostante gli obiettivi di Tampere non abbiano avuto una piena attuazione a causa di vedute politiche diverse di alcuni Paesi membri, alcuni risultati sono stati comunque raggiunti come l'istituzione del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)²¹⁶ e l'introduzione della Direttiva sulla protezione temporanea comune in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi²¹⁷.

Merita inoltre menzione l'istituzione nel 2001 dell'Agenzia dell'Unione Europea Frontex che ha come obiettivo l'assistenza agli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne dell'UE.

Nel 2013, è entrato in vigore il Regolamento di Dublino III²¹⁸ contenente i criteri e meccanismi per l'individuazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o apolide²¹⁹ e che, agli artt. 4 e 5 cita:

“Secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il CEAS dovrebbe prevedere a breve termine un meccanismo per determinare con chiarezza e praticità lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo. Tale meccanismo dovrebbe essere fondato su criteri oggettivi ed equi sia per gli Stati membri sia per le persone interessate. Dovrebbe, soprattutto, consentire di determinare con rapidità lo Stato membro competente al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale e

²¹⁵ Cfr. parr. 14 e 15 delle Conclusioni del vertice di Tampere, e la Comunicazione della Commissione, *Towards a Common Asylum Procedure and a Uniform Status, Valid throughout the Union, for Persons Granted Asylum*, COM (2000) 755 final, 22 novembre 2000.

²¹⁶ Decisione 2000/596/CE del Consiglio, del 28 settembre 2000, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33078&from=EN>

²¹⁷ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001; <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>

²¹⁸ REGOLAMENTO (UE) N. 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013

²¹⁹ FP CGIL, Regolamento di Dublino III e Norme di Protezione Internazionale, *Sistema europeo comune di asilo*; <https://www.fpcgil.it/regolamento-dublino/>

non dovrebbe pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale.”

Per quanto concerne la tutela di diritti umani, i trattati della Comunità europea non facevano inizialmente alcun riferimento ad essi; nel 2000, l'UE ha introdotto un documento²²⁰ con valore di “dichiarazione”, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²²¹ la quale elenca una serie di diritti ispirati ad ulteriori trattati e convenzioni, come ad esempio la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e, soprattutto, la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo del 1950 (CEDU) la quale, nonostante non preveda espressamente delle disposizioni in materia di asilo, produce effetti in materia grazie all'interpretazione dell'art. 3 fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo riguardo il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti come limite per la possibilità di *refoulement*²²². Con l'introduzione del Trattato di Lisbona lo status della Carta è passato da “dichiarazione” a strumento giuridicamente vincolante.

Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il diritto di asilo e le norme sul *refoulement* sono trattate negli artt. 18 e 19 i quali recitano rispettivamente:

- “il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea²²³”.
- “le espulsioni collettive sono vietate. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti²²⁴”.

²²⁰ Nel corso della Conferenza intergovernativa tenutasi a Nizza nel dicembre del 2000.

²²¹ “La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo”. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, Preambolo; 18/12/2000 https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

²²² RESCIGNO F., *Il diritto di asilo, op. cit.*

²²³ art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

²²⁴ art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Nella gestione dei flussi migratori l'Unione Europea ha deciso di attuare due distinte strategie, una nei confronti delle migrazioni legali²²⁵ e un riguardo gli altri flussi migratori.

Nel primo caso, riguardo la tematica del “reinsediamento” l'UE ha adottato due programmi, il primo nel 2015 e il secondo nel 2017, permettendo in tal modo ad oltre 70.000 rifugiati bisognosi e meritevoli di protezione di entrare nel territorio dell'Unione Europea in modo legale e in sicurezza. Nel luglio del 2019, durante il nono forum sul reinsediamento la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a presentare impegni di reinsediamento per il 2020, nel tentativo di portare avanti gli sforzi di reinsediamento in attesa dell'istituzione di un quadro stabile²²⁶. Nel 2020, inoltre, più di 27.000 persone erano state reinsediate grazie alla dichiarazione UE-Turchia del 2016²²⁷. Nonostante la pandemia da Covid-19 abbia avuto un forte impatto sui programmi di reinsediamento, dal 2022 dovrebbero essere delineati nuovi programmi²²⁸ sulla base della disponibilità delle risorse stanziare dal Fondo Asilo e Migrazione nel periodo 2021-2027 per supportare gli impegni degli Stati membri.

Per quanto concerne gli altri flussi migratori l'Unione europea ha adottato norme comuni per il trattamento di domande d'asilo e accordi di riammissione per il rimpatrio di migranti illegali. Nel primo caso, il sistema europeo comune di asilo (CEAS) ha stabilito alcune norme minime comuni per il trattamento dei richiedenti asilo che non sono però sufficienti a rendere uniforme i “tassi di riconoscimento” che variano tra gli Stati membri. A conseguenza di ciò, molti richiedenti asilo si spostano all'interno dell'area dell'Unione Europea alla ricerca del miglior paese in cui chiedere asilo creando quel fenomeno conosciuto come "caccia all'asilo più vantaggioso"²²⁹

Riguardo le politiche di rimpatrio, l'Unione Europea tiene fede alla cosiddetta “direttiva rimpatri²³⁰” la quale stabilisce norme chiare, trasparenti ed eque per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui

²²⁵ Che comprendono richiedenti asilo, lavoratori altamente qualificati, studenti e ricercatori, lavoratori stagionali e ricongiungimento familiare.

²²⁶ Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione Europea; Politica migratoria dell'UE: Come l'UE gestisce i flussi migratori; <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/managing-migration-flows/>

²²⁷ vedi: Consiglio europeo Comunicato stampa 18 marzo 2016, Dichiarazione UE-Turchia; <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

²²⁸ vedi: ANNEX to the Commission Recommendation on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, 2020; https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_annexe_acte_autonome_part1_v4.pdf

²²⁹ Consiglio europeo, *Come l'UE gestisce i flussi migratori*; *op.cit.*

²³⁰ DIRETTIVA 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

soggiorno è illegale e sottolinea inoltre la necessità di concludere accordi di riammissione con i paesi terzi²³¹. Ad oggi, l'UE ha concluso diciotto accordi di riammissione, tra cui l'Accordo di Cotonou²³² il quale include disposizioni sul rimpatrio dei migranti irregolari nei rispettivi paesi di origine. Nel settembre 2018, la Commissione europea ha proposto una riforma delle norme comuni dell'UE in materia di rimpatrio con l'obiettivo di rendere le norme vigenti più efficaci; nel giugno 2019 il Consiglio ha concordato la sua posizione e sta attualmente esaminando alcune proposte legislative presentate dalla Commissione europea nel 2016 sulla riforma del sistema di asilo, nonché alcuni punti nel quadro del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione.

4.1.1 La riforma del Sistema di Asilo nell'UE

Il sistema europeo comune di asilo (CEAS) stabilisce norme comuni per il trattamento di tutti i richiedenti asilo e di tutte le domande di asilo nell'UE ma, l'attuale crisi migratoria ha sottolineato l'evidente necessità di un cambiamento riguardo le norme dell'Unione Europea in materia di asilo.

La riforma del sistema europeo comune di asilo ha quattro obiettivi principali:

- istituire un quadro comune che contribuisca all'approccio globale in materia di gestione dell'asilo e della migrazione;
- rendere il sistema più efficiente e più resistente alla pressione migratoria;
- eliminare i fattori di attrazione e i movimenti secondari;
- lottare contro gli abusi e fornire un sostegno migliore agli Stati membri più colpiti²³³.

A tal fine sono state avanzate nove diverse proposte legislative che sono attualmente in discussione e sono:

Un nuovo sistema di gestione dell'asilo e della migrazione

L'attuale sistema di Dublino applicato, come visto, comporta un forte onere per gli Stati membri in prima linea per cui, la nuova proposta legislativa del 2020 mira alla sostituzione del regolamento Dublino con un nuovo regolamento che:

- istituisca una governance completa a livello dell'Unione Europea per garantire una migliore gestione e attuazione delle politiche;

²³¹ Consiglio europeo, *Come l'UE gestisce i flussi migratori*; *op.cit.*

²³² Quadro dell'UE per le relazioni con 79 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

²³³ Consiglio europeo, *Riforma del Sistema di asilo nell'UE*; <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>

- individui in maniera più efficace un unico Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo;
- garantisca un'equa ripartizione delle responsabilità fra Stati membri attraverso un nuovo meccanismo di solidarietà;
- scoraggi gli abusi e impedisca i movimenti secondari dei richiedenti asilo all'interno dell'UE²³⁴.

Nuove norme che disciplinano le situazioni di crisi migratoria e di forza maggiore

Il nuovo regolamento riguardo le situazioni di crisi prevede adeguate norme procedurali, deroghe e una rapida attivazione dei meccanismi di solidarietà per rispondere in maniera efficace a situazioni di crisi e per affrontare situazioni di forza maggiore, come la pandemia di COVID-19, che hanno (e hanno avuto) effetti nella gestione dell'asilo e della migrazione all'interno dell'UE. Il nuovo regolamento contempla un adeguamento alle norme dell'UE in materia di procedure di asilo e di rimpatrio nonché nuovi ai meccanismi di solidarietà. Lo strumento di crisi proposto include, inoltre, un nuovo status di protezione immediata per le persone che fuggono da conflitti armati in una crisi.

Aggiornamento della banca dati UE delle impronte digitali

La proposta di riforma del regolamento Eurodac, banca dati che contiene tutte le impronte digitali di migranti e richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione Europea mira a:

- migliorare il sistema con la rilevazione di ulteriori dati, come le immagini del volto;
- ampliare il suo ambito di applicazione includendo dati relativi ai cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE che non hanno chiesto asilo;
- semplificare l'accesso da parte delle autorità di contrasto;
- contribuire al monitoraggio e all'individuazione di movimenti non autorizzati all'interno dell'Unione europea²³⁵.

Una nuova agenzia dell'UE per l'asilo

In questo caso l'obiettivo risulta quello di modificare l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in un'agenzia dell'Unione Europea per l'asilo a pieno titolo, incaricata di:

- garantire la convergenza nelle valutazioni delle domande di protezione internazionale;
- fornire assistenza operativa e tecnica agli Stati membri.

²³⁴ *ibidem*

²³⁵ *ibidem*

Un nuovo regolamento sullo screening

L'obiettivo del nuovo regolamento sullo screening è quello di permettere di individuare nel più breve tempo possibile la procedura corretta da applicare a una persona che entra nell'Unione Europea senza soddisfare le condizioni di ingresso. Lo screening comprenderà l'identificazione, i controlli sanitari e di sicurezza, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac. Nell'ambito dell'agenda europea è stata prevista la istituzione degli *hotspots* che hanno essenzialmente due scopi:

- l'identificazione di tutti i migranti che giungono via mare nell'area Schengen;
- la necessità di definire rapidamente la posizione del migrante;

Il nuovo approccio *hotspots* risponde alla necessità di canalizzare in una serie di porti di sbarco selezionati i flussi, in modo tale da effettuare direttamente in loco tutte le procedure già elencate. Sulla base degli esiti le persone che richiedono la protezione internazionale sono trasferite nei centri di accoglienza, mentre per coloro i quali risultano in una posizione irregolare o non richiedono la protezione internazionale vengono attivate tutte le procedure di allontanamento dal territorio nazionale.

Una procedura comune di asilo

La direttiva sulla nuova procedura di asilo prevede una sostituzione delle varie le varie procedure attualmente applicate negli Stati membri con una procedura più semplice, oltre a migliorare la tutela dei diritti dei richiedenti asilo e la protezione delle persone più vulnerabili. Il progetto prevede inoltre l'introduzione di norme più rigide per impedire gli abusi e l'istituzione di un processo di verifica più rapido delle domande al fine di rendere anche i rimpatri più efficaci.

Norme uniformi per le domande di asilo

L'obiettivo di questa proposta legislativa è quello di garantire pari trattamento per tutti i richiedenti asilo nei vari Stati membri, stabilendo criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e garantendo al contempo diritti comuni per tali persone in tutti gli Stati membri.

Migliori condizioni di accoglienza

Assicurare condizioni standard di accoglienza a tutti i richiedenti asilo permette ai richiedenti asilo di beneficiare di condizioni di vita migliori e analoghe in tutta l'Unione Europea. Per ottenere ciò le norme proposte stabiliscono:

- una definizione comune delle condizioni di accoglienza per tutti i richiedenti asilo;
- il diritto al lavoro per i richiedenti asilo entro nove mesi dalla presentazione della domanda;
- il diritto all'istruzione per i minori e la necessità di nominare tutori per i minori non accompagnati²³⁶.

Un nuovo quadro dell'UE per il reinsediamento

Il nuovo quadro per il reinsediamento, mira a sostituire gli attuali programmi di reinsediamento ad hoc dell'UE con il fine di:

- offrire percorsi sicuri e legali verso l'UE e ridurre il rischio di arrivi irregolari su larga scala nel lungo periodo;
- fornire norme comuni per l'ammissione umanitaria e il reinsediamento;
- contribuire alle iniziative globali di reinsediamento e ammissione umanitaria;
- sostenere i paesi terzi che ospitano un numero elevato di persone bisognose di protezione internazionale²³⁷.

Merita menzione, infine, parte del discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo nel 2019, in cui la Presidente Ursula von der Leyen ha sottolineato le priorità in materia di migrazione e asilo indicando:

- la riduzione della migrazione irregolare;
- il contrasto al traffico di esseri umani;
- la salvaguardia del diritto d' asilo;
- il miglioramento delle condizioni dei rifugiati, con la possibile introduzione di corridoi umanitari in collaborazione con l'UNHCR.

Inoltre, la Presidente ha individuato ulteriori punti fondamentali per l'Agenda Europea, tra cui il progetto di un nuovo Patto su Migrazione e Asilo, il processo di rafforzamento dell'Agenzia europea

²³⁶ *ibidem*

²³⁷ *ibidem*

della guardia di frontiera e costiera (Frontex) entro il 2024 e la necessità di maggiore cooperazione con i Paesi di origine e di transito²³⁸.

4.1.2 Il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo

Il Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo nasce con l'idea di coniugare insieme diversi pilastri al fine di creare un approccio europeo globale fondato sui principi di solidarietà e responsabilità, soprattutto a seguito della crisi dei migranti del 2015/2016 che ha svelato le varie difficoltà nella gestione del fenomeno e ha acceso preoccupazioni riguardo le tematiche della sicurezza e della tutela dei diritti umani fondamentali. Il nuovo patto presenta quindi, quattro macroaree essenziali per la creazione di un approccio globale e per l'istituzione di un nuovo e duraturo quadro europeo che offra stabilità, certezza e una risposta chiara e rapida alle nuove e vecchie sfide della migrazione.

Il primo pilastro di questo nuovo progetto europeo getta le basi per il tentativo di garantire un rafforzamento della fiducia grazie a procedure migliori e più efficaci attraverso, ad esempio, l'introduzione di una procedura *integrata* alla frontiera che permette accertamenti preliminari all'ingresso²³⁹ riguardo identificazione, controlli sanitari e di sicurezza, garanzie legali (come ad esempio, *l'independent monitoring mechanism* e *l'individual assessment of asylum claim*²⁴⁰) e rilevamento delle impronte digitali; allo stesso tempo, tutte le altre procedure seguono l'obiettivo di un miglioramento grazie ad un maggiore monitoraggio. Inoltre, al fine di garantire che i controlli siano effettuati per tutti gli arrivi irregolari prima dell'ingresso legale in uno Stato membro, anche gli Stati membri dovranno effettuare gli accertamenti nel caso in cui una persona elude i controlli di frontiera ed è successivamente identificata all'interno del territorio di uno Stato membro²⁴¹.

²³⁸ Camera dei deputati – Ufficio rapporti con l'Unione europea, XVIII legislatura; *L'Agenda europea sulla migrazione*, 4 settembre 2019; https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105644.pdf?_1555278797350

²³⁹ Proposta di regolamento che introduce uno screening dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne, COM (2020) 612 del 23 settembre 2020

²⁴⁰ European Commission, *Migration - New Pact on Migration and Asylum - Stronger trust fostered by better and more effective procedures - Well-managed Schengen and external borders - Effective solidarity - Skills and talent - Acting together to deepen international partnerships - Flexibility and resilience*; September 2020; https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf

²⁴¹ Commissione europea, Bruxelles, 23.9.2020 COM(2020) 609 final - *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni; Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

Il secondo punto riguarda, invece, l'equa ripartizione di responsabilità e solidarietà che si traduce con l'introduzione di un sistema di contributi flessibili da parte degli Stati membri che possono variare dalla ricollocazione dei richiedenti asilo dal paese di primo ingresso all'assunzione della responsabilità del rimpatrio delle persone senza diritto di soggiorno, fino a varie forme di sostegno operativo²⁴². È importante precisare che, sebbene questo meccanismo si fondi su un sostegno principalmente su base volontaria, potranno essere richieste forme di contributo maggiormente rigorose in specifici periodi di pressione su singoli Stati membri. Questo "meccanismo di solidarietà", implicante il contributo di tutti gli Stati membri²⁴³, prevede il concetto di equità come parte integrante del sistema d'asilo dell'UE. Per quanto riguarda la competenza degli Stati in materia di esame di domanda di protezione internazionale la proposta corrente è quella di rafforzare il sistema scoraggiando abusi e impedendo spostamenti non autorizzati. Un ulteriore passo avanti comprende la modifica dei soggiornanti di lungo periodo affinché i beneficiari della protezione internazionale risultino incentivati a rimanere nello Stato membro che ha concesso la protezione internazionale, avendo la prospettiva di ottenere lo status di "soggiornanti di lungo periodo" al termine dei tre anni di soggiorno legale e ininterrotto in tale Stato membro²⁴⁴.

Il terzo obiettivo prevede l'istituzione di partenariati su misura e reciprocamente vantaggiosi con i paesi terzi. Questi partenariati saranno gli strumenti attraverso i quali l'Unione europea affronterà sfide comuni come il traffico di migranti attraverso un modo d'azione unitario e un'attenta e profonda cooperazione con i Paesi terzi in materie di riammissione a livello nazionale, regionale e multilaterale. Come precisato dalla Commissione europea nel report esplicativo del Patto "le tendenze demografiche ed economiche, l'instabilità politica e i conflitti, oltre ai cambiamenti climatici, indicano che la migrazione rimarrà un fenomeno importante e una sfida globale per gli anni a venire. Politiche migratorie ben funzionanti sono nell'interesse dei paesi partner, dell'UE e degli stessi rifugiati e migranti". Questa collaborazione, inoltre, permetterà all'Unione Europea di svolgere il proprio importante ruolo di donatore mondiale di aiuti allo sviluppo, possibile soprattutto grazie alla nuova strategia globale per l'Africa, l'Asia²⁴⁵ e l'America latina.

²⁴² Commissione europea, Comunicato stampa 23 settembre 2020, Bruxelles; *Un nuovo inizio in materia di migrazione: costruire la fiducia e trovare un nuovo equilibrio tra responsabilità e solidarietà*;

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1706

²⁴³ Sentenza nelle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 *Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*.

²⁴⁴ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni; Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo; op.cit.*

²⁴⁵ Soprattutto con i Paesi parte della Via della Seta, quali Afghanistan, Bangladesh, Iran, Iraq e Pakistan.

L'ultimo settore d'intervento riguarda il sistema comune UE per i rimpatri che prevede alcuni punti fondamentali come la presenza di un quadro giuridico più efficace, un coordinatore UE per i rimpatri, una governance comune per la migrazione e una migliore gestione delle frontiere esterne attraverso un corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea. Il principale elemento necessario per la realizzazione di questo obiettivo è la proposta del 2018 di rifusione della direttiva rimpatri, volta a prevenire e a ridurre la fuga e gli spostamenti non autorizzati, con criteri comuni per una valutazione caso per caso, compresa la possibilità di ricorrere al trattenimento per motivi di ordine pubblico e di sicurezza.

Inoltre, Frontex deve svolgere un ruolo guida nel sistema comune dell'UE per i rimpatri, rendendoli più efficaci nel lato pratico, deve comprendere tra le proprie priorità quella di diventare il “braccio operativo della politica di rimpatrio dell'Unione Europea”, e dovrà sostenere l'introduzione di un sistema di gestione dei casi di rimpatrio sia a livello UE che livello nazionale, che copra tutte le fasi della procedura in modo da sostenere i rimpatri con un'efficace cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione.

Questo Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo rappresenta una politica in materia di migrazione legale e integrazione credibile e vantaggiosa per i Paesi membri dell'Unione europea e non solo: il patto si estende anche a paesi terzi attraverso lo sviluppo di partenariati per la gestione dei talenti adatti alle esigenze del mercato del lavoro e di competenze nell'UE²⁴⁶. Infine, la Commissione adotterà un nuovo piano d'azione globale sull'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2024.

4.2 La Partnership con l'Africa

La comunicazione del Parlamento Europeo e del Consiglio, congiunta alla Commissione Europea e all'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, che si intitola “Verso una Strategia Globale per L'Africa²⁴⁷”, del 9 Marzo del 2020, rappresenta una strategia politico-generale dell'Europa per l'Africa;

I paesi africani e l'UE cooperano attraverso i cosiddetti “quadri di cooperazione” ma anche attraverso dialoghi, che si concentrano su una collaborazione più strutturata con l'Africa. Questo nuovo documento rappresenta una scelta politico-strategica-globale che l'UE ha fatto da alcuni anni per

²⁴⁶ *ibidem*

²⁴⁷ COMMISSIONE EUROPEA, Bruxelles, 9.3.2020; JOIN (2020) 4 final; Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Verso una strategia globale per l'Africa*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52020JC0004>

l'Africa, la quale viene definita il “nostro continente gemello”, con oltre un miliardo di abitanti e che vanta la classe media più giovane a più rapida crescita nel mondo. Nel 2018, infatti, sei delle dieci economie a più rapida crescita del mondo erano africane; trenta stati africani risultano come Paesi a reddito medio o alto e, per converso, l'Africa conta 36 fra i Paesi più fragili al mondo. L'idea di questa *partnership* è quella di costruire con l'Africa un partenariato a lungo termine, che sia affidabile, multidimensionale e si dovrebbe tradurre in una forte alleanza politica attraverso la comunicazione. Al fine di rafforzare questa alleanza strategica, la proposta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione è di creare una nuova strategia globale dell'Unione Europea per l'Africa, basata su cinque diversi partenariati, ciascun o dei quali ha una strategia specifica:

- Per la transizione verde e l'accesso all'energia;
- Per la trasformazione digitale;
- Per la crescita e l'occupazione sostenibile;
- Per la pace e la *governance*;
- Per la corretta migrazione e la mobilità.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, l'idea del documento è che la migrazione crei sfide importanti, ma anche opportunità da cogliere per gli Stati membri dell'UE attraverso due obiettivi principali: il primo riguarda la gestione sostenibile ed efficace della migrazione, per soggetti vulnerabili e l'Unione Europea si impegna ad aiutare i partner africani ad affrontare le crisi dei rifugiati e a trovare soluzioni durature nei paesi di accoglienza attraverso tre livelli: continentale, regionale e globale. A livello continentale, l'UE propone l'istituzione di un quadro comune per il dialogo intercontinentale in materia di migrazione e mobilità, rafforzando allo stesso tempo la cooperazione tra l'Unione Africana, l'UE e le Nazioni Unite, sulla base dell'esperienza positiva della task force sulla migrazione. A livello regionale, l'Unione europea avanza la proposta di continuare sulla strada dell'attuazione del piano d'azione comune di La Valletta e i processi di Khartoum e di Rabat insieme all'Unione Africana, alle Nazioni Unite, agli Stati membri dell'Unione Europea e alle organizzazioni regionali. Infine, a livello bilaterale, l'UE dovrebbe sviluppare dialoghi e partenariati su misura nel quadro delle sue relazioni complessive con i paesi africani²⁴⁸.

Il secondo obiettivo riguarda la gestione efficace delle frontiere, al fine di prevenire la migrazione irregolare e porre fine alla perdita di vite umane in mare, quindi intensificare la lotta contro il traffico di migranti. In questo caso, le sfide che l'Unione Europea intravede sono:

²⁴⁸ *ibidem*

- L'uso di strumenti per eliminare la migrazione irregolare e lo sfollamento forzato che vengono, per esempio, dal *Trust Fund for Africa*;
- Il miglioramento dei livelli di rimpatrio volontario (a cui dovrebbe essere affiancata la questione della reintegrazione sostenibile nei paesi di origine) e delle riammissioni;
- Una gestione più efficiente e comune delle questioni che riguardano la migrazione regolare, poiché una migrazione legale può produrre notevoli vantaggi reciproci offrendo opportunità di occupazione;
- Un'agevolazione delle rimesse, le quali garantirebbero una migliore vita nel paese di origine ai familiari;
- La collaborazione con i paesi di transito, non solo con quelli di origine e di destinazione.

Con una comunicazione dalla struttura essenzialmente uguale alla Strategia Globale per l'Africa, congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 settembre del 2018, nasce la cosiddetta "Nuova Alleanza Africa-Europa per gli Investimenti e l'occupazione Sostenibile", la quale rappresenta una strategia di cooperazione economica.

Nel documento si parla del tentativo dell'Unione Europea di trasformare una politica di puro aiuto, nei confronti dei paesi africani, in un'alleanza che ha come obiettivo la creazione di investimenti e occupazione sostenibili. L'idea di fondo è quella di mobilitare le risorse europee ai fini di creare investimenti e occupazione ed in modo tale che questi rappresentino il disincentivo economico e sociale alle partenze. Questo partenariato si fonda sul principio di solidarietà, e condivisione delle responsabilità, con in più un impegno europeo alla mobilitazione delle risorse economiche e di garanzie. Le linee guida di questa alleanza sono:

- La promozione degli investimenti strategici, creazione di posti di lavoro e potenziamento del ruolo del settore privato, riducendo i rischi legati a progetti di investimento grazie alla presenza di una combinazione di sovvenzioni e prestiti;
- Investimenti nella formazione, istruzione e competenze degli individui a livello sia continentale che nazionale al fine di potenziare l'occupabilità e adeguare le competenze all'offerta di lavoro;
- Rafforzamento del contesto imprenditoriale, promozione di un clima più favorevole agli investimenti;
- Sfruttamento del potenziale di integrazione economica e degli scambi commerciali con la prospettiva di concludere un accordo intercontinentale di libero scambio tra Unione europea e Africa;

- Mobilitazione di risorse economiche per l’Africa, considerata come “regione prioritaria”²⁴⁹.

Questi cinque capitoli si traducono in dieci azioni concrete che sono:

- Incrementare gli investimenti strategici attraverso finanziamenti misti e garanzie;
- Sostenere le possibilità di produzione e trasformazione a livello nazionale e regionale attraverso i patti per l'occupazione e la crescita;
- Creare gruppi settoriali di operatori pubblici, privati e finanziari e di accademici africani ed europei, sotto la guida di un commissario, per fornire consulenze, pareri e raccomandazioni;
- Sostenere l'istruzione e lo sviluppo delle competenze a livello continentale;
- Sostenere lo sviluppo delle competenze a livello nazionale per adeguarle alle scelte strategiche di ciascun paese in materia di sviluppo;
- Consolidare il dialogo, la cooperazione e il sostegno per un clima più favorevole alle imprese e agli investimenti;
- Sostenere la zona continentale di libero scambio per l'Africa;
- Potenziare gli scambi commerciali all'interno dell'Africa e tra l'UE e l'Africa nella prospettiva a lungo termine di concludere un accordo intercontinentale di libero scambio;
- Sostenere la connettività sia all'interno dell'Africa che tra l'UE e il continente africano;
- Mobilitare un ingente pacchetto di risorse finanziarie.²⁵⁰

4.3 Le criticità del coordinamento con la sovranità italiana

A seguito della pubblicazione del Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo il 23 settembre 2020, l’associazione ASGI ha pubblicato un documento che mette in luce le criticità del patto in relazione al contesto italiano riguardo tre punti principali: la gestione delle frontiere, la determinazione dello Stato membro competente e il meccanismo di gestione della crisi migratoria.

Per quanto concerne il primo punto, come già evidenziato, il Patto prevede uno screening relativo all’identità, salute e sicurezza, un’analisi di ammissibilità attraverso una procedura accelerata e

²⁴⁹ Commissione europea; Comunicato stampa, 12 settembre 2018 Bruxelles; Stato dell'Unione 2018: verso una nuova “alleanza Africa-Europa” per approfondire le relazioni economiche e stimolare gli investimenti e l'occupazione; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_5702

²⁵⁰ COMMISSIONE EUROPEA; Bruxelles, 12.9.2018, COM(2018) 643 final; Comunicazione della Commissione - *Comunicazione riguardante una nuova alleanza Africa - Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili: far avanzare allo stadio successivo il nostro partenariato per gli investimenti e l'occupazione*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0643&from=EN>

un'eventuale espulsione o respingimento. La prima criticità evidenziata riguarda la ripartizione degli oneri in quanto, l'attuazione di questo meccanismo andrebbe a gravare esclusivamente su quei Paesi con frontiere esterne (marittime o terrestri) e su Paesi già colpiti da una crisi migratoria. Questa ripartizione poco equilibrata andrebbe in questo modo a violare i principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità degli Stati membri, prevista dal Patto stesso ma anche dall'art.80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea²⁵¹.

La seconda importante criticità concerne la formalizzazione del sistema Hotspot che ha determinato alcune gravi violazioni dei diritti umani dei cittadini stranieri, nello specifico del diritto alla difesa relativo alla valutazione del rischio di *refoulement*. All'interno di questa macroarea emergono quattro sottogruppi di problematiche relative ai centri Hotspot e sono:

- La “finzione di non ingresso” nel territorio dello Stato, prassi da ritenersi incompatibile con il diritto di asilo, garantito dall'art. 10, comma 3 della Costituzione italiana e che potrebbe avere come conseguenza, come specificato da ASGI, “la radicale elusione delle garanzie previste dalla vigente Direttiva Rimpatri non trattandosi di un'espulsione dal territorio di uno stato membro ma solamente di un respingimento alla frontiera”.
- Il “trattenimento arbitrario”, il quale prevede che durante le procedure di pre-screening e dell'esame delle domande di asilo con procedura accelerata, i cittadini stranieri che non godono del diritto ad un soggiorno legale devono essere sottoposti a misure di trattenimento all'interno di alcune strutture; ciò andrebbe contro l'attuale diritto dell'Unione che specifica che il trattenimento arbitrario debba essere considerato esclusivamente come misura residuale. Questa misura risulta adottata già in alcuni luoghi di frontiera nonostante il contrasto con gli artt. 10 e 13²⁵² della Costituzione e gli artt. 3 e 5²⁵³ della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
- L'esclusione arbitraria dal diritto di asilo sulla base della nazionalità: le procedure di screening, infatti, potrebbero determinare una violazione sistematica dei diritti dei cittadini

²⁵¹ che recita: “*The policies of the Union set out in this Chapter and their implementation shall be governed by the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States. Whenever necessary, the Union acts adopted pursuant to this Chapter shall contain appropriate measures to give effect to this principle*”.

²⁵² che cita: “*La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge*”.

²⁵³ Riguardo il diritto alla libertà ed alla sicurezza.

stranieri attraverso l'esclusione di alcune nazionalità dall'esercizio di tale diritto²⁵⁴. Questa prospettiva potrebbe portare ad una generalizzazione del rischio di esclusione arbitraria dal diritto di asilo che riguarda molti Stati Unione Europea, tra cui l'Italia²⁵⁵.

- Mancato accesso a un'informazione piena e corretta: l'attuale Regolamento non risolve le gravi criticità osservate nei centri hotspot in quanto non prevede l'obbligo di fornire informazioni sul diritto di asilo *prima* dello screening ma prevede la distribuzione di un'informativa cartacea che può comportare un trattamento discriminatorio nei confronti di quei soggetti che non hanno la possibilità di comprendere le informazioni trasmesse per iscritto.

Il secondo punto concerne quei meccanismi di determinazione dello Stato membro competente che, all'interno del Patto, sono rivisti solo parzialmente. Le criticità che emergono, in questo caso, riguardano l'incompatibilità tra la proposta della Commissione e le discussioni nate a seguito del testo di riforma del 2017 del Parlamento europeo e a seguito di alcuni malfunzionamenti del sistema di Dublino. Nel primo caso, oltre alla mancata eliminazione del criterio del Paese di primo ingresso, il contrasto nasce a seguito dell'eliminazione delle opzioni che permettono ad uno Stato di assumere la competenza di una domanda di asilo per ragioni umanitarie o per altre ragioni. La proposta, approvata dal Parlamento europeo, contemplava la possibilità che il richiedente facesse il suo ingresso nell'Unione europea come zona considerata nel complesso e non ridotta esclusivamente al territorio di un singolo Paese; in questo modo si permette una piena attuazione al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità con conseguente alleggerimento la pressione sui paesi con frontiere esterne, tra cui l'Italia.

Nel secondo caso, il Regolamento Dublino III ha determinato la crisi del Sistema Schengen in quanto, i vari trasferimenti di migranti verso l'Italia (in quanto Paese di primo ingresso), sono stati spesso attuati senza una appropriata valutazione delle condizioni di accoglienza. L'esperienza italiana dimostra che un ampliamento della nozione di famiglia per permettere il ricongiungimento familiare tra richiedenti asilo rischia di risultare inconcludente se persiste l'assenza di una semplificazione della prova dell'esistenza dei legami familiari.

²⁵⁴ ASSOCIAZIONE DEGLI STUDI GIURIDICI – ASGI (2021) *Le criticità del patto europeo migrazione e asilo alla luce del contesto italiano*, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/criticita-patto-europeo-migrazione-e-asilo-contesto-italiano/>

²⁵⁵ Ciò accade soprattutto per i richiedenti asilo che provengono da Stati di origine considerati "sicuri" e perciò trattati con una procedura sommaria e accelerata.

Il terzo e ultimo punto riguarda la gestione delle situazioni della crisi migratoria. Nello specifico, il Patto prevede che, nel caso in cui uno Stato membro si trovi ad affrontare una situazione di crisi e di forza maggiore, esso possa adottare una serie di deroghe di procedure agli obblighi e ai termini a cui era precedentemente legato. Ciò crea preoccupazione nel momento in cui questa possibilità di deroga potrebbe comportare una situazione di “non diritto”, in cui accrescerebbe la possibilità per i cittadini stranieri di essere sottoposti a *refoulement*. Ulteriori timori comprendono l’introduzione della procedura di frontiera obbligatoria che può comportare una crescente frammentazione del diritto di asilo e la sospensione della registrazione delle domande di asilo, la quale entra in contrasto col diritto di asilo garantito dall’art. 10, comma 3 della Costituzione.

A fronte di queste criticità, ASGI propone una direzione che permetta di evitare possibili contrasti tra la normativa europea e la sovranità italiana, soprattutto in materia di diritti fondamentali, elencando nove obiettivi da perseguire:

- Garantire una gestione delle frontiere interne ed esterne europee trasparente e basata sui diritti;
- Garantire ai cittadini stranieri un accesso pieno ed effettivo alle procedure di protezione internazionale e alle garanzie di difesa e di tutela giurisdizionale;
- Prevedere che i richiedenti asilo abbiano un diritto di regolare soggiorno nel territorio dello Stato che esamina la loro domanda di asilo, con condizioni dignitose;
- Garantire il pieno diritto ad un ricorso effettivo per i richiedenti protezione internazionale a tutti i livelli;
- Rifiutare l’introduzione di meccanismi di gestione delle situazioni di “crisi migratoria” che comportino una possibile violazione dei diritti dei cittadini stranieri e dei richiedenti asilo;
- Stabilire meccanismi veloci di ripartizione della responsabilità di accoglienza e di esame delle domande di asilo tra gli Stati membri;
- Aumentare i canali di accesso e permanenza regolari in Europa;
- Rafforzare e rendere vincolanti per gli Stati i programmi di reinsediamento dei rifugiati bloccati in Paesi terzi tramite l’adozione di un apposito Regolamento;
- Predisporre operazioni europee di ricerca e soccorso in mare.²⁵⁶

²⁵⁶ ASSOCIAZIONE DEGLI STUDI GIURIDICI – ASGI (2021) *Le criticità del patto europeo migrazione e asilo alla luce del contesto italiano, op.cit.*

CAPITOLO 5: La strategia globale

5.1 Le agenzie delle Nazioni Unite: UNHCR e IOM

Con la fine della Seconda Guerra Mondiale e lo scoppio della Guerra Fredda, le relazioni internazionali vissero un irrigidimento e una profonda tensione ideologica. In questo contesto, il blocco occidentale era ulteriormente diviso al suo interno a causa dell'indecisione riguardo la migliore politica da adottare in materia di migrazioni e rifugiati; da una parte, gli Stati Uniti pensavano ad un'istituzione a carattere temporaneo e con mandato definito, dall'altra, i Paesi Europei premevano per la creazione di un'istituzione forte, permanente e multifunzionale²⁵⁷. L'Assemblea generale optò, così, per la nascita *dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati* (UNHCR) il 3 dicembre 1949, approvandone lo statuto il 14 dicembre 1950 con il consenso di tutte le parti e stabilendone la natura di organo sussidiario sulla base dell'art. 22 della Carta²⁵⁸. Quest'organo aveva un iniziale mandato di tre anni, successivamente esteso a cinque con rinnovo quinquennale e lo scopo primario era quello di prestare aiuto ai rifugiati europei. Una caratteristica essenziale di questa Agenzia la si può evincere dall'art.2²⁵⁹ dello Statuto dell'UNHCR²⁶⁰, contenente l'affermazione riguardo il carattere apolitico del lavoro dell'Alto Commissariato²⁶¹ che ha permesso allo stesso di poter operare efficacemente anche durante periodi di forti crisi internazionali, guadagnando così la reputazione di “principale agenzia umanitaria nel mondo”.

I due obiettivi fondamentali dell'Agenzia sono quelli di “provvedere protezione internazionale” ai rifugiati e “ricercare soluzioni permanenti al problema dei rifugiati”²⁶². Nel primo caso, l'Alto

²⁵⁷ RESCIGNO F., *Il diritto di asilo*, op. cit.

²⁵⁸ che cita: “L'Assemblea Generale può istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni”.

²⁵⁹ che cita: l'attività dell'Alto Commissariato “ha carattere totalmente apolitico; è umanitaria e sociale e riguarda, di norma, gruppi e categorie di rifugiati”.

²⁶⁰ Statuto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati; Risoluzione n. 428 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 14 Dicembre 1950; <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Statuto-UNHCR.pdf>

²⁶¹ Per evitare che eventuali dispute tra Stati possano ripercuotersi sulla protezione dei rifugiati.

²⁶² Art. 1 Statuto UNHCR: “L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati che agisce sotto l'autorità dell'Assemblea Generale, assume funzioni di protezione internazionale, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, per quanto concerne i rifugiati che rientrano nel quadro del presente Statuto, e di ricerca di soluzioni permanenti del problema dei

Commissariato si occupa di garantire il rispetto dei diritti umani dei rifugiati e assicura che non ci siano rimpatri contro la volontà verso Paesi in cui esiste rischio di persecuzione. In questo ambito, l'UNHCR controlla e svolge attività riguardanti la conclusione e la ratifica di convezioni a protezione dei rifugiati, prende parte ad iniziative in materia e coopera con i vari governi. Per ribadire ancora una volta il concetto di apoliticità dell' Agenzia, è stato dunque utilizzato il termine "protezione internazionale" come alternativa a "protezione politica e giuridica" o "protezione amministrativo-giuridica"²⁶³. Dalla sua nascita ad oggi, l'Alto Commissariato si è adoperato per far fronte a varie emergenze umanitarie come la Rivoluzione ungherese del 1956, la decolonizzazione africana degli anni Sessanta, il volo verso l'India di dieci milioni di bengalesi nel 1971, la guerra del Vietnam nel 1975, la guerra del Golfo nel 1990 e altre importanti crisi di rifugiati in Asia e Medio Oriente. Attualmente l' Agenzia lavora in 132 Paesi e, anche se inizialmente era dotata di un budget modesto con contributi volontari degli Stati e un fondo di emergenza, ad oggi conta un budget 8.6 miliardi di dollari²⁶⁴.

L'altra Agenzia delle Nazioni Unite che si occupa a livello umanitario del fenomeno migratorio è l'*Organizzazione Internazionale della Migrazione (IOM)*, nata nel 1951 anch'essa a seguito del secondo conflitto mondiale ma conosciuta all'epoca come Comitato Intergovernativo Provvisorio per il Movimento dei Migranti dall'Europa (PICMME). L'attuale denominazione dell' Agenzia è stata adottata definitivamente nel 1989, dopo diverse variazioni attuate nel corso degli anni: dal PICMME al Comitato intergovernativo per le migrazioni europee (ICEM) nel 1952, al Comitato intergovernativo per le migrazioni (ICM) nel 1980 e infine ad IOM.

Inizialmente ideata come agenzia logistica operativa, la sua competenza e il suo raggio di azione sono aumentati a tal punto da essere considerata ad oggi come "la principale agenzia internazionale che lavora con i governi e la società civile per far progredire la comprensione delle questioni migratorie, incoraggiare lo sviluppo sociale ed economico attraverso la migrazione e sostenere la dignità umana e il benessere dei migranti"²⁶⁵. Come l'UNHCR, quest'organizzazione internazionale è stata operativa durante le grandi crisi internazionali, offrendo aiuto umanitario in Ungheria nel 1956, in

rifugiati, aiutando i Governi e - previa approvazione dei Governi interessati - le organizzazioni private per facilitare il libero rimpatrio di tali profughi o la loro assimilazione in nuove comunità nazionali. Nell'esercizio delle sue funzioni, e in particolare in caso di difficoltà, specialmente se si tratta di contestazioni relative allo status internazionale di tali persone, l'Alto Commissario chiederà consiglio ad un Comitato Consultivo per i Rifugiati, se sarà creato".

²⁶³ RESCIGNO F., *Il diritto di asilo, op. cit.*

²⁶⁴ Aggiornato al 2019; *History of UNHCR, Archives and Records*; <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html>

²⁶⁵ IOM - UN Migration, *IOM History*; <https://www.iom.int/iom-history>

Cecoslovacchia nel 1968, in Cile nel 1973, al Popolo nautico vietnamita nel 1975, in Kuwait nel 1990, in Kosovo e Timor nel 1999, e durante lo tsunami asiatico e il terremoto pakistano del 2004-2005.

Ad oggi, l'IOM opera in 150 Paesi, con 174 Stati Membri e 8 Stati Osservatori, percependo un budget operativo annuale di 1,5 miliardi di dollari con più di diecimila dipendenti.

5.2 I Global Compact

Il 19 settembre 2016 è stata adottata a New York la prima dichiarazione²⁶⁶ delle Nazioni Unite sulla migrazione volta a riconoscere l'importanza nell'agenda internazionale di un approccio globale per le questioni relative alla migrazione e ai rifugiati e l'esigenza di una maggiore responsabilità condivisa a livello internazionale. La Dichiarazione riafferma l'importanza della protezione internazionale e del rispetto dei diritti umani di rifugiati e migranti e fa, inoltre, appello all'UNHCR per la creazione di un patto globale sui rifugiati e uno per la migrazione sicura, ordinata e regolare.

Nel 2018, alla Conferenza di Marrakech, i due Global Compact sono stati ufficialmente istituiti e invitano la comunità internazionale a fornire una efficace e adeguata risposta, sia in merito al fenomeno dei rifugiati, sia in riferimento alla migrazione economica. La natura giuridica non è vincolante ma si basa sulla volontà politica degli Stati; hanno entrambi una portata storica poiché, per la prima volta, la questione della migrazione converge in una direzione comune.

Il Global Compact sui Rifugiati²⁶⁷ ha una struttura che consta di quattro parti: un'introduzione, la risposta alla problematica dei rifugiati, un programma di azione e un follow up con successiva revisione. Il documento propone quattro obiettivi che ogni Paese cercherà di raggiungere e sono:

1. alleviare la pressione sui paesi ospitanti e confinanti i quali devono fronteggiare l'afflusso dei migranti;
2. migliorare l'autosufficienza dei rifugiati a livello economico, lavorativo, dell'inserimento sociale e dell'integrazione;
3. ampliare l'accesso ad ipotesi alternative di accoglienza da parte di paesi terzi;
4. verificare le condizioni di supporto nei paesi di origine per il ritorno in sicurezza e dignità.

²⁶⁶ Definizione elaborata da EMN dalla descrizione della Dichiarazione di New York sui rifugiati e i migranti disponibile sul sito delle Nazioni Unite e dell'UNHCR (ACNUR).

²⁶⁷ United Nations Report of the United Nations High Commissioner for Refugees - Part II - *Global compact on refugees*, General Assembly, Official Records, Seventy-third Session, Supplement No. 12; https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/04/global_compact_refugees.pdf

Secondo il documento *“la situazione dei rifugiati è una preoccupazione comune dell'intera umanità perché è aumentata in termini di portata e complessità e in aggiunta approdano in paesi molto spesso a basso e medio reddito creando problemi nella gestione del fenomeno”*. In aggiunta, il Compact indica anche le condizioni che portano un soggetto a diventare rifugiato e illustra come sia difficile farsi carico della situazione senza un'azione comune. Lo scopo è quello di produrre uno sforzo mirato a garantire le libertà fondamentali e i diritti umani ponendo fine a sfruttamenti, abusi, discriminazioni di qualsiasi tipo sulla base di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche di altro genere. Gli obiettivi che il Global Compact sui Rifugiati si pone sono tre:

- dare una risposta a quei paesi che sono impegnati nell'assistenza nei confronti dei rifugiati attraverso un vero e proprio programma di azione che si fonda su due principi: l'equità (come condivisione dell'impegno) e la prevedibilità (giuste pratiche per prevenire gli afflussi).
- promuovere un'azione complementare a livello globale e regionale. Per questo motivo è stato istituito il Forum Globale dei Rifugiati, ossia un incontro periodico a livello ministeriale, con la partecipazione di tutti gli Stati membri delle Nazioni unite, per comunicare impegni e dare contributi concreti. Sempre nell'ambito del Compact si invitano i paesi a stringere accordi di cooperazione bilaterali, a livello regionale o sub regionale per elaborare una risposta globale, individuando gli strumenti più idonei per realizzare la ripartizione degli oneri e delle responsabilità.
- avere finanziamenti collegati a flussi di rifugiati che siano prevedibili, con una organizzazione flessibile che nasce dal dialogo tra il Paese che accoglie i rifugiati e la comunità internazionale sotto l'egida dell'ONU. Si cerca dunque, di lavorare nei paesi di provenienza dei rifugiati per creare le condizioni che disincentivino l'uscita dal territorio nazionale dei migranti (rifugiati, lavoro per la pace, per la stabilità e per la sicurezza, migranti economici, lavoro di natura economica).

Il Compact sulla Migrazione Ordinata, Sicura e Regolare²⁶⁸ riguarda, invece, le strategie comuni da attuare per far sì che le migrazioni economiche siano per l'appunto ordinate, sicure e regolari e riguarda i soggetti che lasciano il proprio paese per la ricerca di un futuro migliore, un contesto di vita più dignitoso, e la possibile realizzazione dei desideri. Tutti questi sono elementi che non producono il riconoscimento della protezione internazionale ma rendono necessaria, comunque, la

²⁶⁸ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration Final Draft 11 July 2018; https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

tutela dei diritti umani e una gestione globale, il più possibile coordinata tra i paesi. Nel documento si evince che la migrazione è una caratteristica distintiva del mondo globalizzato e viene sottolineato che le profonde trasformazioni che le società stanno subendo sono all'origine di questi flussi migratori (cambiamenti demografici, economici, sociali e ambientali su diverse scale). Anche in questo caso il Compact ribadisce la sovranità degli stati nel determinare la propria politica migratoria nazionale e la loro prerogativa di governare la migrazione all'interno della propria giurisdizione in conformità al diritto internazionale. Il documento si propone di rispettare il principio di non discriminazione per garantire il rispetto, la protezione e la tutela effettiva dei diritti umani di tutti i migranti, indipendentemente dal loro status, in tutte le fasi del ciclo migratorio. Il Compact fa riferimento ad un approccio che deve essere finalizzato eliminare tutte le forme di discriminazione (razzismo, xenofobia, intolleranza contro i migranti e le loro famiglie, etc.), deve essere finalizzato ad essere appunto *gender responsive*, e deve possedere una realtà multidimensionale nel rapporto tra i governi e gli attori della società civile.

Per far sì che questo approccio sia rispondente e conforme alle aspettative, il Compact individua ventitré obiettivi concreti realizzati attraverso un coordinamento affidato all'OIM, con l'Agenda 2030²⁶⁹ e con l'Agenda di azione di Addis Abeba²⁷⁰. Per la prima volta da decenni la comunità internazionale ha provato ad agire e a gestire il fenomeno attraverso un chiaro sentimento multilaterale con linee di indirizzo direttamente proposte dalle Nazioni Unite.

Gli obiettivi concreti del Compact sulla migrazione ordinata, sicura e regolare sono:

- ridurre al minimo i fattori negativi e i fattori strutturali che costringono le persone a lasciare il paese d'origine;
- fornire informazioni accurate tempestive in tutte le fasi della migrazione;
- assicurarsi che tutti i migranti abbiano la documentazione adeguata;
- migliorare la disponibilità e la flessibilità dei percorsi per la migrazione regolare;
- facilitare il reclutamento etico ed equo e salvaguardare le condizioni che garantiscono un lavoro dignitoso;
- affrontare e ridurre le vulnerabilità della migrazione;

²⁶⁹ “L’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell’ONU”; Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite; <https://unric.org/it/agenda-2030/>

²⁷⁰ “The Action Agenda establishes a strong foundation to support the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. It provides a new global framework for financing sustainable development by aligning all financing flows and policies with economic, social and environmental priorities.” Sustainable Development Goals; <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35>

- salvare vite umane e stabilire sforzi internazionali coordinati sui migranti dispersi;
- rafforzare la risposta transnazionale al traffico di migranti;
- prevenire combattere ed eliminare la tratta di persone nel contesto della migrazione internazionale;
- gestire le frontiere in modo integrato sicuro e coordinato;
- rafforzare la certezza e la prevedibilità delle procedure di migrazione per uno screening, una valutazione ed un rinvio eventuale appropriato;
- utilizzare la detenzione migratoria solo come misura di ultima istanza e lavorare verso alternative;
- rafforzare la protezione e l'assistenza e la cooperazione consolare durante il ciclo migratorio
- fornire l'accesso ai servizi di base per i migranti;
- responsabilizzare i migranti e le società a realizzare la piena inclusione e coesione sociale;
- eliminare tutte le forme di discriminazione e promuovere le prove basate sul discorso pubblico per modellare le percezioni della migrazione;
- investire nello sviluppo delle competenze e facilitare il reciproco riconoscimento delle abilità, qualifiche e competenze;
- creare condizioni per i migranti e diaspore per contribuire pienamente allo sviluppo sostenibile di tutti i paesi;
- promuovere velocemente un più sicuro ed economico trasferimento delle rimesse e incentivazione dell'inclusione finanziaria dei migranti;
- cooperare nell'agevolare il ritorno sicuro e dignitoso e la riammissione nonché il reinserimento sostenibile;
- stabilire meccanismi per la portabilità dei diritti alla sicurezza sociale ai benefici ottenuti;
- rafforzare la cooperazione internazionale e partnership globali per una migrazione sicura ordinata e regolare.

Per ciascuno di questi ventitré punti, infine, il documento presenta una spiegazione e una modalità di implementazione chiarendo come il funzionamento e gli scopi del Global Compact per la migrazione.

Conclusioni

I flussi migratori sono fenomeni imprescindibili dalla storia moderna, che caratterizzano le società, le trasformano e le coniugano insieme nel tentativo di trovare una risposta globale adatta e sempre attuale.

Con la comparsa del Covid-19 in Europa, alla fine di febbraio 2020, è iniziata una chiusura delle frontiere che colpito principalmente i migranti. In totale diciotto paesi Schengen hanno reintrodotta i controlli ai valichi di terra, dimostrandosi inflessibili anche con potenziali rifugiati oltrefrontiera generando un collasso della solidarietà intraeuropea. Per far fronte a questo problema si è scelto di chiedere ai Paesi che si trovano lungo le rotte migratorie (Turchia e Libia soprattutto) di fare tutto ciò che risulta in loro potere per impedire il passaggio verso l'Europa²⁷¹.

Allo stesso tempo, una nuova crisi si affaccia nello scenario globale, generando ondate di flussi migratori verso il vecchio continente: la crisi dell'Afghanistan. Secondo una stima dell'UNHCR sono circa 400.000 le persone che sono state costrette a fuggire dall'inizio dell'anno. Questa nuova sfida globale pone prepotentemente le grandi potenze di fronte ad una nuova scelta su come intervenire congiuntamente per anteporre la protezione di centinaia di migliaia di innocenti all'istinto di protezionismo intrinseco nei vari Paesi. Il ponte aereo concluso il 28 agosto 2021 ha portato in salvo in Italia cinquemila profughi afgani e l'Italia si trova ora in fase di attuazione di un piano che, dopo la prima accoglienza, sia in grado di garantire "percorsi di integrazione pieni e duraturi" ai cittadini afgani in fuga dal loro Paese²⁷².

Tutto ciò dimostra come il fenomeno migratorio risulti sempre attuale, toccando le corde della storia moderna e contemporanea ma anche dell'immediato futuro, trasformando le società e costringendo i Paesi ad interfacciarsi continuamente a nuove realtà e, contemporaneamente, a nuove soluzioni per garantire sicurezza, solidarietà e protezione. Alla luce di quanto esposto, risulta evidente che la migrazione internazionale contemporanea produrrà effetti significativi sul futuro prossimo, effetti che si spera col tempo smetteranno di essere motivo di conflittualità all'interno dei Paesi occidentali, per trasformarsi in opportunità di riscatto per chi migra e di dare dimostrazione di solidarietà umana per chi accoglie.

²⁷¹ Ispi – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Responsabile Daily Focus: Alessia De Luca; *Europa e Migrazioni: a che punto siamo?* 2020; <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-e-migrazioni-che-punto-siamo-27333>

²⁷² Sky TG24, *Comuni in campo per accogliere i profughi in fuga*, 2021; <https://tg24.sky.it/cronaca/2021/08/30/afghanistan-profughi-piano-accoglienza-italia>

Bibliografia

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione* Edizione 2020;

https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ITA.pdf

Aggiornamento del Ministero dell'Interno dell'11 dicembre 2018; tema: Immigrazione e Asilo; Governo italiano, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/e-legge-decreto-minniti-sul-contrasto-allimmigrazione-illegale>

AIDA, Asylum Information Database; *Country Report: Italy*; 2019; ASGI;

https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/05/report-download_aida_it_2019update.pdf

ALCARO R. HAUBRICH-SECO M. (a cura di), *Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising*. Roma: Edizioni Nuova Cultura/IAI, 2012

Amnesty International Submission for the UN Universal Periodic Review, 34 Th Session of The Upr Working Group, November 2019, *Italy: Refugees and migrants' rights under attack*;

<https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3002372019ENGLISH.pdf>

ANNEX to the Commission Recommendation on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, 2020;

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_annexe_acte_autonome_part1_v4.pdf

ASGI Progetto INLIMINE, *Da un confinamento all'altro. Il trattenimento illegittimo nell'hotspot di Messina dei migranti sbarcati dalla Sea-Watch*, 2019; <https://inlimine.asgi.it/da-un-confinamento-allaltro-il-trattenimento-illegittimo-nellhotspot-di-messina-dei-migranti-sbarcati-dalla-sea-watch/>

<https://inlimine.asgi.it/da-un-confinamento-allaltro-il-trattenimento-illegittimo-nellhotspot-di-messina-dei-migranti-sbarcati-dalla-sea-watch/>

ASGI, *AIDA Report 2019*, available at <https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy> pag.31

ASGI, *Rotta balcanica, ASGI: interrompere le riammissioni illegali al confine italo-sloveno* (2020); <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/rotta-balcanica-asgi-interrompere-le-riammissioni-illegali-alconfine-italo-sloveno>

ASSOCIAZIONE DEGLI STUDI GIURIDICI – ASGI (2021) *Le criticità del patto europeo migrazione e asilo alla luce del contesto italiano*, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/criticita-patto-europeo-migrazione-e-asilo-contesto-italiano/>

ASSOCIAZIONE DEGLI STUDI GIURIDICI – ASGI (2021) *Le criticità del patto europeo migrazione e asilo alla luce del contesto italiano*, *op.cit.*

ASSOCIAZIONE DEGLI STUDI GIURIDICI – ASGI (Luglio 2019), *La tutela della protezione internazionale e altre forme di protezione – Manuale giuridico per l'operatore*, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/Manuale-per-Operatori-ASGI.pdf>

AYSE BALTACIOGLU-BRAMMER, *Alawites and the Fate of Syria*, ORIGINS: Current Events in Historical Perspective, vol.7, issue 4- january 2014, <https://origins.osu.edu/article/alawites-and-fate-syria>

BIARELLA L., *Decreto Sicurezza bis: in vigore le nuove norme*, 2019; Altalex, <https://www.altalex.com/documents/leggi/2019/06/12/decreto-sicurezza-bis>

BLANGIARDO G.C., CODINI E., D'ODORICO M., GILARDONI G., MENONNA A., *Beneficiari di Protezione*

BONTEMPELLI S., Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavere arabe, *Meridiana*, 2016, No. 86, PROFUGHI (2016), pp. 167-179
Published by: Viella SRL Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/43941756>

Camera dei deputati – Ufficio rapporti con l'Unione europea, XVIII legislatura; *L'Agenda europea sulla migrazione*, 4 settembre 2019;
https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105644.pdf?_1555278797350

CAPORALE E. *Siria, una lunga strada verso la pace? Dalla rivolta anti-Assad alla guerra civile: tre anni di conflitto e 150 mila vittime*, La Stampa, 2015,
<https://www.lastampa.it/cultura/e20/cronaca/2015/06/08/news/siria-una-lunga-strada-verso-la-pace-1.35766732>

Cassazione, sentenza del 20 settembre 2012, n. 15981, Cassazione, sentenza del 25 luglio 2007, n. 16417

Centro Informativo per l'Immigrazione; Permessi di soggiorno per Casi Speciali;
<https://www.cinformi.it/Informazioni/Permesso-di-soggiorno/Permesso-di-soggiorno-per-casi-speciali>

Commissione europea, Bruxelles, 23.9.2020 COM(2020) 609 final - *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni; Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

COMMISSIONE EUROPEA, Bruxelles, 9.3.2020; JOIN (2020) 4 final; Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Verso una strategia globale per l'Africa*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52020JC0004>

Commissione europea, Comunicato stampa 23 settembre 2020, Bruxelles; *Un nuovo inizio in materia di migrazione: costruire la fiducia e trovare un nuovo equilibrio tra responsabilità e solidarietà*; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1706

Commissione europea; Bruxelles, 12.9.2018, COM(2018) 643 final; Comunicazione della Commissione - *Comunicazione riguardante una nuova alleanza Africa - Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili: far avanzare allo stadio successivo il nostro partenariato per gli investimenti e l'occupazione*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0643&from=EN>

Commissione europea; Comunicato stampa, 12 settembre 2018 Bruxelles; Stato dell'Unione 2018: verso una nuova "alleanza Africa-Europa" per approfondire le relazioni economiche e stimolare gli investimenti e l'occupazione; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_5702

Consiglio europeo *Comunicato stampa 18 marzo 2016, Dichiarazione UE-Turchia*;
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione Europea; Politica migratoria dell'UE: Come l'UE gestisce i flussi migratori; <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/managing-migration-flows/>

Consiglio europeo, *Riforma del Sistema di asilo nell'UE*;
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>

Convenzione di Ginevra del 1951, UNHCR Italia, https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

CORRAO F.M. (a cura di), *Le Rivoluzioni arabe. La transizione mediterranea* 2011, Mondadori Education S.p.A., Milano

Costituzione della Repubblica Italiana, Senato della Repubblica

Sentenza D. c. Regno Unito, C.edu, Ricorso n. 30240/96, Sentenza del 2 maggio 1997, parr. 49-54

Decisione 2000/596/CE del Consiglio, del 28 settembre 2000; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33078&from=EN>

Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251 Attuazione della direttiva 2004/83/CE (GU Serie Generale n.3 del 04-01-2008), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/01/04/007G0259/sg>

DELANEY P. (1987) Senile Bourguiba described in Tunis, The New York Times, Section A, Page 3 <https://www.nytimes.com/1987/11/09/world/senile-bourguiba-described-in-tunis.html?scp=2&sq=senile%20bourguiba&st=cseSenile>

DENTICE G. (2021) Le Primavere Arabe, dieci anni dopo: Sfide e opportunità di un processo in divenire, Centro Studi Internazionali <https://www.cesi-italia.org/articoli/1258/le-primavere-arabe-dieci-anni-dopo-sfide-e-opportunit-di-un-processo-in-divenire>

DI MENO S. GRIMALDI V., PLATANIA P. *Il confine Lampedusa. Prassi illegittime, indifferenza e resistenza*, Progetto Melting Pot Europa, 2019; <https://www.meltingpot.org/Il-confine-Lampedusa-Prassi-illegittime-indifferenza-e.html#nb2>

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, 1948

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001; <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>

Direttiva 2004/83/CE DEL CONSIGLIO del 29 aprile 2004

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

DRISS Ahmed, *The EU Response to the Arab Uprising: A Show of Ambivalence* in ALCARO R. HAUBRICH-SECO M. (a cura di), *Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising*. Roma: Edizioni Nuova Cultura/IAI, 2012

EMN European Migration Network, Glossario: *trattamento inumano o pena umana*, nota 2; <http://www.emnitalyncp.it/definizione/trattamento-inumano-o-pena-inumana/>

Enciclopedia Treccani, *European Free Trade Association (Efta) Associazione europea di libero scambio*, consultato in data 09/08/2021, https://www.treccani.it/enciclopedia/european-free-trade-association-associazione-europea-di-libero-scambio_%28Atlante-Geopolitico%29/

ENTELIS, J. (2000). Notre Ami Ben Ali : L'Envers du "Miracle Tunisien," by Nicolas Beau and Jean-Pierre Tuquoi. 228 pages. Paris: Editions La Découverte, 1999. 98FF (Paper) ISBN 2-7071-3116-4. *Middle East Studies Association Bulletin*, 34(2), 267-268.
doi:10.1017/S0026318400040980

European Commission, *Migration - New Pact on Migration and Asylum - Stronger trust fostered by better and more effective procedures - Well-managed Schengen and external borders - Effective solidarity - Skills and talent - Acting together to deepen international partnerships - Flexibility and resilience*; September 2020; https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf

European Court of Human Rights: *Indiscriminate collective expulsion by the Italian authorities of Afghan migrants, who were then deprived of access to the asylum procedure in Greece*, 2014, <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-4910702-6007035%22%5D%7D>

European Migration Network (EMN), The National Contact Point for Italy; Glossario- *Shopping delle richieste d'asilo*; <http://www.emnitalyncp.it/definizione/shopping-delle-richieste-di-asilo/>

FACCHINI M. *La crisi umanitaria in Grecia e il collasso del diritto d'asilo europeo erano annunciati*; *Altroeconomia*, 2020; <https://altroeconomia.it/migranti-grecia-turchia-crisi-umanitaria-annunciata/>

FAQ – La Protezione internazionale: definizioni, procedure e diritti; 2015; Sistema Accoglienza Integrazione; Ministero dell'Interno; <https://www.retesai.it/faq-la-protezione-internazionale-definizioni-procedure-e-diritti/>

FARID A., *La rivoluzione libica. Dall'insurrezione di Bengasi alla morte di Gheddafi*. Milano: Il Saggiatore, 2012.

Forensic Oceanography report, 2018, <https://forensic-architecture.org/investigation/seawatch-vs-the-libyan-coastguard#toggle-id-3>

FP CGIL, Regolamento di Dublino III e Norme di Protezione Internazionale, *Sistema europeo comune di asilo*; <https://www.fpcgil.it/regolamento-dublino/>

FRANCESCHI D. *La Libia dopo Gheddafi: analisi storico-politica della guerra civile. Un mosaico complesso e... confuso*. 2016, *Storico.Org*,
http://www.storico.org/africa_islamici_israele/libia_postgheddafi.html

GAIARDONI A. *La Siria è in guerra da 10 anni e non si vede la fine*, *IL BO LIVE*, Università di Padova, 2021, <https://ilbolive.unipd.it/it/news/siria-guerra-dieci-anni-non-si-vede-fine>

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale; RAPPORTO SULLA VISITA REGIONALE IN CALABRIA, 9-13 SETTEMBRE 2018;
<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/f93df459771eed1628272230e6f3a077.pdf>

Generale n. 20 relativo al divieto di tortura e trattamenti o pene crudeli, CDU, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 10 marzo 1992, par. 9

GENNARO A.; *Ponte Galeria, il centro alle porte di Roma dove le donne vittime di tratta e violenza sono a rischio rimpatrio collettivo*; Open; 2020;
<https://www.open.online/2020/01/24/ponte-galeria-cpr-roma-dove-le-donne-vittime-di-tratta-e-violenza-rischio-rimpatrio-collettivo/>

GHIZZI GOLA E. *Il quadro normativo del sistema di accoglienza dei richiedenti e titolari protezione internazionale*, *ADIR - L'altro diritto*, Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, 2015,
<http://www.adir.unifi.it/rivista/2015/ghizzi/cap1.htm>

GIORGI L., *Sīdī Būzīd e la Rivoluzione Ripudiata*, *Limes in Più*, 2015

Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration Final Draft 11 July 2018;
https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

Il Mattino di Basilicata; "*Maltrattamenti nel Cpr di Palazzo San Gervasio*", *la scoperta del giornalista investigativo Amendolara su Panorama: "Sedavano gli immigrati"*; 2020; <https://www.ilmattinodifoggia.it/news/basilicata-free/46746/maltrattamenti-nel-cpr-di-palazzo-san-gervasio-la-scoperta-del-giornalista-investigativo-amendolara-su-panorama-sedavano-gli-immigrati.html>

Il Post, *Il caso della Asso 28, spiegato*; 2018; <https://www.ilpost.it/2018/08/01/asso-28-migranti-libia/>

INDELICATO M. *Il fenomeno degli sbarchi fantasma*, 2018, il Giornale.it, https://www.ilgiornale.it/news/cronache/fenomeno-degli-sbarchi-fantasma-1514152.html?_ga=2.197690799.1423279269.1621875697-1953965001.1605982176

INDELICATO M. *Le rotte dei migranti per arrivare in Unione Europea*, 2019, INSIDE OVER, <https://it.insideover.com/migrazioni/le-rotte-dei-migranti-per-arrivare-in-unione-europea.html>

INDELICATO M., *Il significato della vittoria di Kais Saied in Tunisia*, INSIDE OVER, 2019, <https://it.insideover.com/politica/il-significato-della-vittoria-di-kais-saied-in-tunisia.html>

INTEGRAZIONE MIGRANTI, *Vivere e lavorare in Italia, I Diritti Fondamentali: l'Italia*, <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-norme/Dettaglio-norma/id/19>

International Commission of Jurists – ICJ. *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n. 6*. Ginevra, Traduzione Italiana (2012), http://www.cestim.it/sezioni/normativa/12_immigrazione_normativa_internazionale_diritti_umani_guida_operatori_international_commission_jurists_italiano.pdf

International Organization for Migration - Department of Operations and Emergencies (2012), *Humanitarian Internazionale e Integrazione in Italia - Focus sull'accesso al Sistema Abitativo, NIEM National Report, 2020, FONDAZIONE ISMU, INIZIATIVE E STUDI SULLA MULTIETNICITÀ*, <https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/04/Italy-National-report-2020.-Beneficiari-di-protezione-internazionale-e-integrazione-in-Italia-1.pdf>

Intervista a DAMIANO DUCHEMIN, project manager GVC e responsabile Tunisia dell'associazione Ya Basta Caminantes, al-Riqâb, 17/6/2015, archivio personale dell'autore

Intervista di Labri Sadiki con Rashidi al-Ghannushi, Londra (Aprile 1993).

IOM - UN Migration, *IOM History*; <https://www.iom.int/iom-history>

Ispi – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Responsabile Daily Focus: Alessia De Luca; *Europa e Migrazioni: a che punto siamo?* 2020; <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-e-migrazioni-che-punto-siamo-27333>

JBILI Abdelali, ENDERS Klaus, *The Association Agreement Between Tunisia and the European Union*, Finance and Development, September 1996, Volume 33, Number 3, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1996/09/pdf/jbili.pdf>

JEAN C., *La Sicurezza Nel Mediterraneo*, Rivista Di Studi Politici Internazionali (Nuova serie), Vol. 80, No. 4; 2013

KHONDKER H.H., *Role of the New Media in the Arab Spring*, Globalizations, Vol. 8, No. 5; 2011

LA FORTEZZA R. A., *Medio Oriente e Nord Africa in trasformazione, a dieci anni dalle Primavere Arabe*, Europa Atlantica, 2021, <https://europaatlantica.it/global-look/2021/02/il-medio-oriente-in-trasformazione-cosa-si-muove-e-cosa-cambia-a-dieci-anni-dalle-primavere-arabe/>

La Repubblica, *Ocean Viking in attesa di un porto sicuro. La Francia: "Pronti ad accogliere dei migranti"*; 2019; https://www.repubblica.it/cronaca/2019/08/21/news/ocean_viking_bloccata_tra_malta_e_lampedusa_con_356_migranti_la_francia_pronti_ad_accoglierne_40_-234022015/

La Repubblica, *Sicurezza bis, ecco cosa prevede il testo: dalle multe alle Ong alla lotta ai clandestini - Viminale può limitare accesso navi, previsto anche il sequestro*, 2019, https://www.repubblica.it/politica/2019/08/05/news/sicurezza_bis_ecco_cosa_prevede_il_testo_dalle_multe_alle_ong_alla_lotta_ai_clandestini-232905639/

LasciateciEntrare; Aymen, morto di Cpr a Caltanissetta; 2020; <https://www.lasciatecientrare.it/aymen-morto-di-cpr-a-caltanissetta/>

LARBI SADIKI (2002) Bin Ali's Tunisia: Democracy by Non-Democratic Means, British Journal of Middle Eastern Studies, 29:1, 58, DOI: 10.1080/13530190220124061 <https://doi.org/10.1080/13530190220124061>

LasciateciEntrare – Campagna Nazionale contro la detenzione amministrativa dei migranti; *CPR di palazzo San Gervasio: la campagna lasciatecientrare presenta un esposto. Violato il diritto di*

difesa; 2019; <https://www.lasciatecentrare.it/cpr-di-palazzo-san-gervasio-la-campagna-lasciatecentrare-presenta-un-esposto-violato-il-diritto-di-difesa/>

Le Monde, “Trois ans de dégradation accélérée du régime Ben Ali”, (3 May 2000).

M.S.S. c. Belgio e Grecia, C.edu, op. cit., nota n. 323, par. 263

Map of military influence in Syria 01-11-2018, JUSOOR for STUDIES,
<https://jusoor.co/details/Map-of-military-influence-in-Syria-01-11-2018/455/en>

MELISSARI L., *A cosa avrebbero diritto e come vivono in realtà i rifugiati in Italia*; TPI, The Post Internazionale, 2017; <https://www.tpi.it/news/rifugiati-italia-diritti-2017082951146/>

Middle East International, “Cause Célèbre”, 624 (5 May 2000)

MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), *La Protezione Sussidiaria*, Scheda ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione, 2012, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/protezione.sussidiaria.morandi.bonetti.11.marzo_.2012.pdf

MORANDI N. BONETTI P. (a cura di), *Lo status di Rifugiato*, Scheda ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione, 2013, http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf

MÜLLER M.G. e HÜBNER C., *How Facebook Facilitated the Jasmine Revolution. Conceptualizing the Functions of Online Social Network Communication*, Journal of Social Media Studies, Vol. 1, No. 1; 2014
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.686.9780&rep=rep1&type=pdf>

NOUEIHED L. e WARREN A., *The Battle for the Arab Spring: Revolution, Counter-Revolution and the Making of a New Era*, Yale University Press, New York, 2012.

Open Migration – Capire i dati, proteggere la dignità; *Protezione Umanitaria*,
<https://openmigration.org/glossary-term/protezione-umanitaria/>

PEDDE N. *La primavera araba e la crisi libica. Impatti del possibile riassetto geopolitico del Maghreb e del Medio Oriente sulle politiche di cooperazione nel settore della difesa e della sicurezza*, CeMiSS – Piano di ricerche 2012, p 50,
https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Documents/Ricerche_2013/PrimaveraAraba_def_042103.pdf

PEGGIO M.; *Rivolta al centro di permanenza e rimpatrio, un incendio dimezza la capacità di accoglienza*; La Stampa, 2019; <https://www.lastampa.it/torino/2019/11/25/news/rivolta-al-centro-di-permanenza-e-rimpatrio-un-incendio-dimezza-la-capacita-di-accoglienza-1.37993884>

PITRONE A., *La condizione giuridica dei cittadini turchi nell'Unione Europea: dall'accordo di Ankara alla sentenza Demirkan, Ordine internazionale e diritti umani*, (2014), http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/8_Pitrone_0.pdf

POLI C.C. *Il "Decreto Lamorgese": Luci e ombre delle modifiche ai decreti sicurezza - Una analisi immune da facili entusiasmi per gli aspetti innovativi*; 2021, Progetto MELTING POT EUROPA; <https://www.meltingpot.org/Il-Decreto-Lamorgese-luci-e-ombre-delle-modifiche-ai.html#.YOSyk-gzZPZ>

Raninen c. Finlandia, C.edu, Caso n. 52/1996/771/972, Sentenza del 16 dicembre 1997, par.167; M.S.S. c. Belgio e Grecia, C.edu, op. cit., nota n. 323, par. 219; CDU, Commentario Generale n. 20, op. cit., nota n. 379, par.5

Refugee Rights Europe, *A Reluctant Welcome – Exploring issues of pushbacks, treatment in detention and living conditions for displaced people in Italy*; 2020; https://refugee-rights.eu/wp-content/uploads/2020/07/RRE_AReluctantWelcome.pdf?fbclid=IwAR02eLf-qHxEvSq_9c-g-C8VC9mVuYna2PTPhnVE4IDgk1pLe-vL837C-Ug

REGOLAMENTO (CE) N. 343/2003 DEL CONSIGLIO del 18 febbraio 2003; <https://file.asgi.it/343.2003.pdf>

Regolamento (CE) n. 343/2003, ASGI, Associazione degli studi giuridici; <https://www.asgi.it/banca-dati/regolamento-ce-n-3432003/>

Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, GU 1968 L 257/2, pagg. 02 – 12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31968R1612&from=PL>

REGOLAMENTO (UE) N. 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013

RESCIGNO F. *Il Diritto di Asilo*; Serie “Temi Comparatistici – I Diritti e le Istituzioni” diretta da Lucio Pegoraro; Carocci Editore, 2016

Response to the Libyan Crisis. February-December 2011 Report, Geneva CH.

Rubin Byahuranga c. Danimarca, CDU, op. cit., nota n. 331, par. 11.2 (traduzione ufficiosa);
Commentario

Save the Children: *Cosa sta succedendo in Siria: il conflitto e la situazione oggi*, 2020,
<https://www.savethechildren.it/blog-notizie/cosa-sta-succedendo-siria-il-conflitto-e-la-situazione-oggi>

SCAVO N. *Migranti. Caso Asso 28, processo per il respingimento di 101 persone. Ecco gli audio*;
Avvenire.it; 2020; <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/caso-asso-28-processo-per-il-respingimento-di-101-migranti>

SCIDÀ G., *La Lunga Primavera Araba: Mutamenti e Disillusioni*; Società Mutamento Politica:
Rivista Italiana Di Sociologia, Vol. 3, No. 5; 2012

Senato della Repubblica – Ufficio dei resoconti (2012), *Audizione del ministro dell'interno Anna Maria Cancellieri*

Sentenza nelle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 *Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*.

Sky TG24, *Comuni in campo per accogliere i profughi in fuga*, 2021;
<https://tg24.sky.it/cronaca/2021/08/30/afghanistan-profughi-piano-accoglienza-italia>

Statuto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati; Risoluzione n. 428
dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 14 Dicembre 1950; <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Statuto-UNHCR.pdf>

Summary of World Broadcasts, “Court drops accusations against journalists, his brother” ME/3832
MED

Summary of World Broadcasts, “Journalist resumes hunger strike, “I’ll go on until I die””,
ME/3827 MED

TOMASETTA L. *Muore trentaquattrenne nel Cpr di Caltanissetta. Scoppia la rivolta dei migranti: non credono alla morte per cause naturali*; 2020, <https://www.tpi.it/cronaca/muore-ragazzo-cpr-caltanissetta-20200113528487/>

Tribunale Ordinario di Roma, Sezione Prima Civile, sentenza n. 5944 del 4 maggio, 2011 dd. 21
giugno 2011,

TRICARICO A., *La rivoluzione dei gelsomini avvelenata dai fosfati*, Il Manifesto, 2013;
<https://ilmanifesto.it/la-rivoluzione-dei-gelsomini-avvelenata-dai-fosfati/>

Tunisian Constitution United Nations, 2009.

UNCHR; *History of UNHCR, Archives and Records*; <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html>

UNHCR (2012), *Country Operations Profile – Lybia*, www.unhcr.org

UNHCR Italia, *La Convenzione sui Rifugiati del 1951; A fianco dei rifugiati, ogni giorno - Una lunga storia, un futuro da scrivere*. <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/la-convenzione-sui-rifugiati-del-1951/>

UNHCR Italia, *la Procedura per il riconoscimento della Protezione Internazionale*,
https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/procedura_riconoscimento.pdf

UNHCR, *Asylum and Migration. Key facts and figures*.

UNHCR, *Global Consultations on International Protection, Summary Conclusion – The principle of non-refoulement*, Cambridge Roundtable, 9-10 July 2001

United Nations Report of the United Nations High Commissioner for Refugees - Part II - *Global compact on refugees*, General Assembly, Official Records, Seventy-third Session, Supplement No. 12; https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/04/global_compact_refugees.pdf

Universal Declaration of Human Rights, United Nations Information Centre, Italy,

WARE R. *Libya: the consequences of a failed state, 2018*, House of Commons Library, UK Parliament

ZNAIDI R., *Tunisia: Quale Futuro per i Gelsomini della Primavera Araba?* Intersezionale, 2021,
<https://www.intersezionale.com/2021/03/02/quale-futuro-per-i-gelsomini/>

ZUPI Marco (a cura di) MAZZALI Alberto (con la collaborazione di), HASSAN Sara (con i contributi di), *L'impatto delle Primavere Arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*. Osservatorio di Politica Internazionale, 2012

<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf>

Riassunto

Questo lavoro si è posto l'obiettivo di mettere in luce le cause e le conseguenze dell'ondata di flusso migratorio che nel 2011 ha raggiunto le coste italiane a seguito del fenomeno noto come "Primavera Arabe". Partendo da una ricostruzione di tre casi significativi delle proteste si giunge, seguendo il corso della rotta del Mediterraneo centrale e della Rotta balcanica, alla spiegazione della gestione del fenomeno a livello italiano, europeo e infine globale attraverso l'utilizzo di normative, accordi internazionali e agenzie delle Nazioni Unite.

Il primo capitolo indaga gli eventi delle Proteste Arabe partendo dalla Tunisia, Paese in cui si è accesa la miccia della rivoluzione a seguito del gesto di Mohamed Bouazizi, il quale il 17 dicembre 2010 si diede fuoco dopo ripetute pressioni e angherie da parte delle forze dell'ordine. Il contesto socioeconomico tunisino era già stato intaccato dal regime di controllo e restrizioni di Ben Ali, dalle tre crisi che avevano scosso il suo mandato (il *Ben Brik affaire*, il funerale di Bourguiba e i rapporti con la Francia e con i *media* francesi) e il caso della protesta di Gafsa. Quest'ultima divenne, infatti, simbolo dell'insoddisfazione e delle sofferenze tunisine, in quanto mostrò l'incuranza e l'incapacità del regime di gestire le dinamiche di un paese dilaniato da una crisi non solo economica ma anche sociale. Da questo evento alla Rivoluzione dei Gelsomini il passo fu breve: in tre anni le repressioni delle libertà e le violazioni dei diritti umani divennero sistemici fino a collimare con proteste di piazza a Tunisi, alla conseguente abdicazione del Presidente Ben Ali e alle successive elezioni democratiche nel 2011.

Il gesto di Bouazizi ebbe un forte impatto non solo la popolazione tunisina ma, in poco tempo, raggiunse numerosi altri Paesi che si trovavano già in una situazione socioeconomica tanto precaria da insorgere quasi simultaneamente con proteste, manifestazioni e rivolte. Nel marzo 2011 le proteste giunsero fino in Siria, governata da Al-Assad. La Rivoluzione siriana ebbe un corso differente rispetto a quella tunisina in quanto, a causa della presenza di una forte divisione etnica nel Paese, si giunse in poco tempo ad una vera e propria guerra civile con, alle spalle, un sostegno internazionale di Cina, Iran, Russia e Hezbollah da una parte e Stati Uniti, Unione Europea, Turchia, Qatar e Arabia Saudita dall'altra. Il livello di violenza crebbe al punto tale, con l'attacco chimico di Damasco, da cercare un tentativo di intervento ONU da parte di Italia e Francia, bloccato da Paesi come Russia e Cina che proponevano una soluzione maggiormente diplomatica. Nel settembre 2013, le Nazioni Unite approvarono all'unanimità una risoluzione per l'eliminazione dei gas che avevano distrutto Damasco. Tuttavia, ancora oggi Al-Assad continua a respingere le accuse sull'uso di armi chimiche e nega ogni responsabilità nella guerra, sostenendo che essa continuerà tanto più ci saranno "terroristi" all'interno

del territorio siriano. Inoltre, al-Assad deve fare conto non solo con le pesanti sanzioni imposte dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea ma deve anche tenere a bada una Russia che, negli anni, ha difeso la Siria per i propri interessi militari, strategici ed energetici e che ad oggi chiede un certo "riconoscimento".

Il terzo Paese meritevole di attenzione è certamente la Libia di Gheddafi, dove le proteste hanno preso piede mosse dall'esigenza dei giovani di libertà e cambiamento all'interno del territorio. Nel febbraio 2011, le manifestazioni esplosero a Bengasi e a Tripoli e le forze ribelli in poco tempo si unirono in un'unità politico-amministrativa, nota come CNT (Consiglio Nazionale di Transizione) per combattere in quella che era diventata ormai una guerra civile. Anche in questo caso l'aiuto delle forze internazionali ebbe un impatto fondamentale nella guerra: le azioni di Francia e Qatar cambiarono il corso degli eventi attraverso, ad esempio, la creazione di una coalizione militare internazionale (di cui fece parte anche l'Italia); oltre agli occidentali, grazie al Qatar, intervennero nel combattimento anche forze jihadiste che avevano precedentemente combattuto in paesi come Afghanistan, Iraq, Yemen e Somalia. Grazie a questi numerosi interventi le forze di Gheddafi iniziarono a perdere terreno finché, nell'agosto 2011 i ribelli riuscirono ad entrare a Tripoli, conquistandola. Il 21 ottobre 2011, Gheddafi venne arrestato dalle milizie del CNT mentre tentava di abbandonare Sirte e venne giustiziato sul posto. In questo modo, si concluse la primavera araba libica, una rivolta sanguinosa che portò alla fine della dittatura di Mu'ammur Gheddafi.

Poco tempo dopo la sua morte, i vari e numerosi gruppi e interessi della società libica cominciarono a trovare nuove forme di espressione: gli islamici radicali, ad esempio, che avevano sperato che la rivoluzione significasse un'apertura verso lo Stato Islamico secondo le leggi della Sharia, approfittarono dell'ampia disponibilità di armi e confini permeabili della Libia per espandersi il più possibile. In breve tempo, si innescò una situazione di profonda incertezza e caos in tutto il paese, che andò a generare un "*failed State*" in cui né il governo, né le agenzie internazionali furono più in grado di offrire protezione e supporto alla popolazione libica. La morte di Gheddafi fu un "*trigger factor*" per l'insorgenza del terrorismo e della guerra civile in quel territorio e, ancora oggi, non si è trovata la stabilità.

A dieci anni dalle "Primavere Arabe" si possono ricavare due lasciti fondamentali: la cultura dell'attivismo sociale e il consolidarsi di una abitudine intesa come forza di espressione di un pensiero al dissenso politico. Nel gennaio 2021, infatti, centinaia di giovani tunisini sono scesi nuovamente in piazza per protestare contro l'ancor presente corruzione, povertà e repressione della polizia con gli stessi slogan che avevano caratterizzato le proteste del 2011. Nonostante la Tunisia possa essere

definito come l'unico Paese che abbia effettivamente conosciuta una svolta democratica, sono presenti vari fattori che sottolineano come da un punto di vista macroeconomico e di sicurezza ci siano stati ulteriori peggioramenti nel corso del decennio passato. La svolta democratica, infatti, non è stata accompagnata da uno sviluppo economico e sociale tale da permettere un reale cambiamento della società politica riguardo, ad esempio, i fenomeni corruttivi o le disuguaglianze tra classe e, così facendo, la speranza accesa subito dopo le Rivoluzioni Arabe ha visto un lento declino con una nuova ondata di malcontento, esasperazione e frustrazione soprattutto tra le fasce più giovani della popolazione.

Alcune differenze tra le due ondate di proteste sono facilmente riscontrabili: la prima riguarda sicuramente l'assenza dell'Islam politico dalle piazze nel 2019 mentre, nel 2011, le proteste erano state cavalcate da movimenti islamisti come la Fratellanza Musulmana o l'Ennadha. Un'ulteriore differenza è riscontrabile nella durata delle rivolte: dieci anni fa, la caduta dei vari regimi era avvenuta nel giro di poche settimane l'una dall'altra; con le Rivoluzioni 2.0 si è assistito ad un cambio di strategia, con proteste pazienti, pacifiche e perseveranti. Un'ultima dissonanza delle manifestazioni riguarda l'assenza degli attori internazionali nell'ultima ondata, i quali erano stati decisivi con i loro interventi durante le Primavere del 2011.

Quella della Rivoluzione araba fu una vicenda il cui sbocco ha segnato il Mediterraneo intero, il quale ha rappresentato una vera e propria frontiera tra il nord e il sud del mondo. In primo luogo, il clima di incertezza della Rivoluzione tunisina, delle violenze in Libia e in Siria hanno generato e continuano a generare movimenti interni ai paesi e fra gli stessi paesi; in secondo luogo, è da considerare che l'evidente minor controllo del territorio, la debolezza delle istituzioni e l'abbattimento dei regimi hanno influito di molto nel processo migratorio, attraverso l'apertura di alcune specifiche rotte, due delle quali ho scelto di esaminare in questo elaborato: la prima, nata dalla guerra in Siria, ha visto la fuga di milioni di rifugiati, i quali hanno seguito la rotta definita "Rotta Balcanica"; la seconda è stata quella del Mediterraneo centrale dove il canale di uscita è rappresentato dalla Libia, essendo esso uno stato fallito, la cui frontiera terrestre era divenuta non presidiata e quasi inesistente. Quest'ultima rotta è quella che riguarda maggiormente l'Italia e risulta composta da tre diverse direttrici: la libica, la tunisina e la algerina. Di queste, la libica è stata senz'altro considerata come la principale in quanto migliaia di persone hanno affrontato condizioni di vita inumane all'interno dei centri improvvisati, spesso gestiti da trafficanti di esseri umani, nel tentativo di toccare le coste italiane e maltesi. Dal 2018, la rotta principale diventa quella tunisina, caratterizzata da fenomeni definiti come "sbarchi fantasma".

Il secondo capitolo di questo lavoro si apre con la presentazione del quadro normativo italiano riguardo l'ingresso di cittadini stranieri nel territorio. Il quadrilatero normativo italiano è composto da: la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, la quale all'art. 14 disciplina il principio secondo il quale gli uomini senza distinzione devono godere dei diritti e delle libertà fondamentali; la Costituzione della Repubblica italiana con l'art. 10 comma 3, che tutela nel territorio italiano gli stranieri che non godono di diritti e libertà fondamentali nel loro Paese d'origine; la Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati del 1951 contenente la definizione di rifugiato e infine, la Direttiva Europea del 2014, n.83, denominata "Direttiva Qualifiche", la quale reca delle norme minime sull'attribuzione a cittadini terzi della qualifica di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale e delle norme minime sul contenuto della protezione.

In Italia esistono due status di protezione internazionale: lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria. Il primo è considerato lo status più forte di cui può godere uno straniero o un apolide che vuole ottenere il diritto d'asilo in Italia. La definizione di rifugiato recita *"colui che temendo, a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, di religione, di nazionalità, appartenente a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche si trova fuori dal suo paese, paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese, ovvero, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal paese in cui aveva residenza abituale, a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra"*.

All'interno di questa definizione si ricavano le cosiddette clausole di inclusione ovvero, le clausole che permettono di riconoscere una persona come meritevole di essere definita rifugiato. Esse sono tre e riguardano: il timore fondato, la persecuzione e l'impossibilità e la non volontà di avvalersi della protezione dello stato di cittadinanza o residenza e la presenza fuori dal paese di cittadinanza o di residenza abituale.

Il primo elemento, il "timore fondato" consiste nella paura ragionevole di essere perseguitato (componente oggettiva) sulla base di una valutazione sulla personalità del richiedente che comprende sia le caratteristiche personali della persona, sia gli eventi che ne hanno caratterizzato le esperienze (componente soggettiva). Per essere valutati come meritevoli di protezione non risulta necessario che la persona abbia subito persecuzioni in passato, perché potrebbe essere riuscita precedentemente ad evitarle ma avere comunque una ragionevole preoccupazione di poterle subire nel futuro.

Il secondo elemento riguarda la persecuzione i cui motivi sono riconducibili a razza, cittadinanza, religione, appartenenza ad un determinato gruppo sociale e opinioni politiche. Nonostante non sia

prevista una definizione specifica di persecuzione, si può ricavare dalla lettura della Convenzione di Ginevra e, nello specifico dall'art. 1, lett. A, co. 2 che qualsiasi minaccia che riguardi il diritto alla vita o alla libertà personale per le motivazioni sopraelencate può sempre qualificarsi come persecuzione. Tuttavia, per qualificare un atto o un comportamento come "persecutorio", bisogna sempre tenere conto dell'impossibilità di fissarne nel tempo il concetto e della necessità di interpretarlo in maniera flessibile in modo tale da riflettere la natura evolutiva della persecuzione.

Sempre dalla Convenzione di Ginevra risulta possibile identificare due tipi di persecuzione. La prima tipologia riguarda la grave violazione dei diritti umani e delle libertà democratiche garantiti dalla Costituzione Italiana e dalle Convenzioni internazionali come, ad esempio, il diritto alla vita, il diritto alla protezione dalla tortura e da trattamenti umani degradanti, il diritto alla protezione dalla riduzione in schiavitù o servitù, il diritto alla legalità e retroattività delle criminose azioni penali e delle pene, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

La seconda tipologia è quella riconducibile ad una pluralità di atti con un analogo effetto lesivo sulla persona ovvero atti che, riferiti al loro complesso, danno vita ad una grave lesione dei diritti umani. Esempi di questi atti di persecuzione possono essere trovati nell'art. 7, co. 2, d. lgs. n. 251/2007 e sono: atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale, provvedimenti legislativi e amministrativi o di polizia o giudiziari che siano discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio, azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie, rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria, azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'art. 10, co. 2 e atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

Il terzo criterio della clausola di inclusione riguarda l'assenza di protezione da parte del paese d'origine. Anche in questo caso, è possibile fare una distinzione: nel caso in cui sussista l'impossibilità di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza si fa riferimento ad una condizione oggettiva, quale la presenza di uno stato di guerra nel Paese o gravi disordini che impediscono allo stesso di garantire la protezione; nel caso in cui sussista la non volontà di rivolgersi alla protezione del Paese si fa riferimento ad una condizione soggettiva legata al timore fondato e ragionevole di essere perseguitato.

Oltre alle clausole di inclusione, ho analizzato anche le clausole di esclusione, ovvero tutti i casi in cui un individuo risulta essere non meritevole o non bisognose di protezione internazionale. Queste ipotesi sono riscontrabili nella Convenzione di Ginevra e nella Direttiva Qualifiche e sono tre: la prima riguarda tutti quegli individui che risultano già protetti da un'ulteriore tutela o protezione, come nel caso dei profughi palestinesi, i quali beneficiano della protezione da parte della United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, agenzia delle Nazioni unite che offre protezione a coloro che rientrano nella definizione di rifugiato o sfollato palestinese, indicata nell'ambito delle risoluzioni dell'assemblea delle Nazioni unite, specificamente la n. 194 (III) dell'11 dicembre 1948 e n. 2252 (ES-V) del 4 luglio 1967.

La seconda ipotesi si riferisce ai cosiddetti "quasi cittadini", coloro cioè che sono considerati dalle autorità competenti del Paese di residenza come aventi diritti ed obblighi connessi al possesso della cittadinanza di detto paese.

L'ultima clausola, infine, riguarda le ipotesi di non meritevolezza, ovvero i casi in cui uno straniero: abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini; abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima del rilascio del permesso di soggiorno in qualità di rifugiato, un reato grave ovvero che abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possano essere qualificati reati gravi; si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite.

La seconda tipologia di protezione internazionale è la protezione sussidiaria, rivolta allo straniero che non possiede i requisiti per essere considerato rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se ritornasse nel paese di origine correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno. Questo "grave danno" citato fa riferimento a situazioni di condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte, tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine (o di dimora abituale) e minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno ed internazionale.

Le clausole di esclusione per la protezione sussidiaria sono più rigorose rispetto a quelle dello status di rifugiato e da interpretare in modo più ristrettivo e riguardano: colui che abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini; abbia commesso, nel territorio nazionale o all'estero,

un reato grave; si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi della Nazioni unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni unite; costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Una volta compresa la distinzione di questi status all'interno della protezione internazionale, il secondo capitolo si sofferma sulla procedura di accoglienza sul territorio italiano, la quale si articola in due fasi principali: una amministrativa e una giurisdizionale. Nella prima fase, gli organi principali sono la Polizia, le Questure, le Commissioni Territoriali e la Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo.

Lo straniero che vuole entrare in Italia presenta la domanda di riconoscimento di protezione internazionale o presso l'ufficio di Polizia di frontiera all'ingresso sul territorio nazionale oppure, se egli è già presente in Italia, presso la Questura territorialmente competente. Successivamente, si sottopone ai rilievi dattiloscopici e fornisce le informazioni utili al fine dell'esame, riguardante età, condizione sociale, identità, cittadinanza, paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza. La Questura, quindi, rilascia un attestato nominativo che dimostra come l'individuo sia un "richiedente protezione internazionale". È la Commissione territoriale competente che può concedere o rifiutare (dietro motivazione) la richiesta di protezione internazionale. Qualora la domanda sia valutata positivamente, alla persona è riconosciuto lo status più adatto, a seconda della condizione del richiedente.

La seconda fase del riconoscimento è quella giurisdizionale e riguarda i casi in cui richiedente riceve una decisione negativa o se ritiene che la forma di protezione ricevuta non sia adeguata. Di fronte una decisione di rigetto totale o parziale da parte della Commissione territoriale, il richiedente può presentare ricorso al giudice ordinario, ed il termine di impugnazione può variare tra i 15 ed i 30 giorni dalla notifica della decisione della Commissione. Infine, durante il ricorso, lo stesso richiedente ha il diritto di essere assistito da un avvocato e ha accesso a tutte le informazioni che possono influire sulla decisione finale in merito alla questione.

A seguito del flusso di migranti che ha toccato le coste italiane dopo le Primavere Arabe, il governo italiano ha tentato varie vie per garantire una corretta gestione del fenomeno. In quattro anni si sono succeduti altrettanti interventi nella normativa d'asilo. Il primo intervento è il decreto-legge del 17 febbraio 2017, n. 13, proposto dall'allora ministro Minniti, in materia di Commissioni Territoriali con quattro punti principali: l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego, l'abolizione dell'udienza, l'estensione della rete dei centri di detenzione per i migranti irregolari e l'introduzione del lavoro volontario per i migranti.

Successivamente, nel 2018, l'allora ministro Salvini presentò il cosiddetto "Decreto Sicurezza" che implicava l'abolizione della protezione umanitaria con la conseguente introduzione dei cosiddetti "Casi Speciali", riguardanti vittime di violenza domestica, di grave sfruttamento lavorativo e tratta, violenza o grave sfruttamento.

Un anno dopo, sempre il ministro Salvini introdusse il Decreto Sicurezza *Bis*, con la possibilità che il Ministro dell'Interno avesse il potere di vietare o limitare l'ingresso per motivi di ordine e sicurezza pubblica oppure quando siano state violate le leggi in materia di immigrazione e le sanzioni alle ONG "in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane".

Infine, l'ultimo provvedimento è quello dell'attuale Ministro degli Interni Lamorgese nel 2020 con l'obiettivo principale era quello di apportare alcune modifiche ai Decreti Sicurezza (uno e *bis*) e proporre misure urgenti in materia di riconoscimento di protezione complementare, contemplando la presenza di una "protezione speciale", garantita ai richiedenti asilo già presenti in Italia.

Nella terza parte dell'elaborato, ho deciso di concentrare l'attenzione sul tema della tutela dei diritti umani, e nello specifico dei richiedenti asilo, sul territorio italiano. Grazie all'art. 2 della Costituzione, l'Italia ha garantito e riconosciuto *"i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia all'interno delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, politica, economica e sociale"*.

Tra i vari diritti di cui lo straniero gode, vengono riportati alcuni tra quelli condivisi non solo dalla Costituzione ma anche a livello internazionale con la Convenzione di Ginevra, la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, il Patto Internazionale sui diritti Civili e Politici e sui diritti Economici, Sociali e Culturali. Essi sono: diritto alla vita; diritto a non essere sottoposto a pene, trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti; diritto a non essere ridotto in schiavitù o ad essere obbligato a un lavoro forzato; diritto alla libertà ed alla sicurezza personale, salvo in caso di arresto e detenzione legittima; diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza, senza alcuna interferenza che non sia prevista dalla legge; diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, compresa la libertà di cambiare religione o pensiero e la libertà di manifestare la propria religione o pensiero in forma privata o condivisa; diritto di contrarre matrimonio e formare una famiglia e altri.

Nello specifico, sulla base del d.lgs. n. 251/2007, i titolari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria hanno il diritto di ottenere: accesso al lavoro, accesso all'assistenza sociale, accesso all'abitazione, accesso all'assistenza sanitaria, accesso all'istruzione e la libertà di circolazione e soggiorno in altri Paesi dell'Unione Europea.

Un ulteriore diritto di cui gli stranieri godono riguarda un così definibile “diritto negativo” ovvero, l’obbligo di non espulsione trasferimento, diretto o indiretto, di un rifugiato o di un richiedente asilo in un luogo nel quale la sua vita o la sua libertà sarebbe in pericolo a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche. Questo principio è noto come principio di “*non-refoulement*” che, all’art. 33 della Convenzione di Ginevra recita: *"nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se non per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese."*

Il principio di *non-refoulement*, inoltre, non indica esclusivamente il divieto di rinvio *diretto* del rifugiato verso un Paese nel quale teme di essere perseguitato, ma indica anche il divieto di rinvio *indiretto* verso un Paese terzo che potrebbe successivamente allontanare lo straniero verso il Paese di temuta persecuzione; il Paese terzo deve quindi, sempre garantire dei criteri base di protezione verso il migrante. Il Comitato sui Diritti Umani ha infatti stabilito che il principio di *non-refoulement* ha l’obiettivo di proteggere lo straniero dal rischio di violazioni di diritti umani, includendo violazioni del diritto alla vita o al divieto della tortura e altre pene e trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Proprio su questo principio l’Italia si è ritrovata al centro di molte discussioni, accusata di essere andata contro questo divieto in tre casi specifici: Libia, Grecia e Slovenia. Il primo caso riguarda la nave Asso28, accusata di aver riportato in Libia alcuni sfollati soccorsi in acque territoriali. I fatti sono subito risultati molto complicati da ricostruire in quanto più volte l’Italia aveva ribadito più volte che era stata la Guardia Costiera libica a chiedere il ritorno degli sfollati in Libia, senza trovare però conferme nella documentazione. Per quanto riguarda in casi di Slovenia e Grecia, il report del Refugee Rights Europe riporta che, nel 2019, l’Italia ha ripetutamente continuato a respingere le persone al confine sloveno sulla base dell’accordo di riammissione tra Italia e Slovenia. Nell’ultimo caso, i richiedenti asilo rischiarano il cosiddetto “*chain-refoulement*”, ovvero un respingimento a catena che comporta un primo rimpatrio in Slovenia e, successivamente, in Croazia, Bosnia e Serbia, dove le condizioni di vita sono terribili e il diritto di chiedere asilo non viene spesso rispettato.

Dal 2018, diverse navi sono state bloccate prima di raggiungere i porti italiani, tra cui la nave della guardia costiera Diciotti, la già citata Sea Watch, la Ocean Viking, la Gregoretti e la Mare Jonio. In

tutti questi casi, i migranti hanno testimoniato di aver subito torture e trattamenti degradanti attraverso le loro rotte migratorie, in particolare in Libia; inoltre, la prolungata privazione della libertà subita all'interno dell'imbarcazione ha dimostrato di aver compromesso gravemente la salute e le condizioni psicologiche degli individui.

Sul territorio italiano sono state, inoltre, riscontrate alcune violazioni sulle condizioni di vita dei migranti, soprattutto nei centri di espulsione. Alcuni esempi più evidenti riguardano il CPR di Torino in cui, nel Novembre 2019, molte persone hanno iniziato uno sciopero della fame come forma di protesta contro le condizioni inumane della struttura come le docce fredde, il riscaldamento guasto, l'assenza di materassi e di prodotti igienici e la mancanza di assistenza sanitaria. Anche l'esempio del CPR di Potenza (San Gervasio) è calzante in quanto, a seguito di alcune investigazioni del giornalista Fabio Amendolara, sono emerse prove di abusi sui migranti, in particolare riguardo l'uso di medicinali per sedarli in attesa dell'espulsione dal Paese.

Nel quarto capitolo della tesi, l'attenzione si sposta ad un livello più ampio, abbracciando il contesto europeo con una prima parentesi su un excursus storico sulla normativa in materia di rifugiati (con convenzioni, trattati e accordi) e una seconda parte relativa alle nuove riforme e azioni europee per la gestione del fenomeno.

La Riforma sul Sistema d'Asilo dell'UE e il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo sono entrambi passi fondamentali per una più corretta comprensione e gestione dei flussi migratori a livello europeo. Istituire un quadro comune che contribuisca all'approccio globale in materia di gestione dell'asilo e della migrazione, rendere il sistema più efficiente e più resistente alla pressione migratoria, eliminare i fattori di attrazione e i movimenti secondari e lottare contro gli abusi e fornire un sostegno migliore agli Stati membri più colpiti sono i quattro grandi obiettivi della Riforma, suddivise in nove diverse proposte legislative che sono attualmente in discussione.

Con il Nuovo Patto, la Commissione propone di migliorare l'intero sistema, abbandonando soluzioni ad hoc e creando un sistema di gestione della migrazione che risulti sicuro ed affidabile attraverso la realizzazione di quattro pilastri: il rafforzamento della fiducia grazie a procedure migliori e più efficaci, un'equa ripartizione della responsabilità e della solidarietà, il cambiamento di paradigma nella cooperazione con i paesi terzi e un approccio globale.

A seguito della pubblicazione del Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo il 23 settembre 2020, l'associazione ASGI ha pubblicato un documento che mette in luce le criticità del patto in relazione al contesto italiano riguardo tre punti principali: la gestione delle frontiere, la determinazione dello Stato membro competente e il meccanismo di gestione della crisi migratoria. A fronte di queste

criticità, ASGI propone una direzione che permetta di evitare possibili contrasti tra la normativa europea e la sovranità italiana, soprattutto in materia di diritti fondamentali, elencando nove obiettivi da perseguire: garantire una gestione delle frontiere interne ed esterne europee trasparente e basata sui diritti; garantire ai cittadini stranieri un accesso pieno ed effettivo alle procedure di protezione internazionale e alle garanzie di difesa e di tutela giurisdizionale; prevedere che i richiedenti asilo abbiano un diritto di regolare soggiorno nel territorio dello Stato che esamina la loro domanda di asilo, con condizioni dignitose; garantire il pieno diritto ad un ricorso effettivo per i richiedenti protezione internazionale a tutti i livelli; rifiutare l'introduzione di meccanismi di gestione delle situazioni di "crisi migratoria" che comportino una possibile violazione dei diritti dei cittadini stranieri e dei richiedenti asilo; stabilire meccanismi veloci di ripartizione della responsabilità di accoglienza e di esame delle domande di asilo tra gli Stati membri; aumentare i canali di accesso e permanenza regolari in Europa; rafforzare e rendere vincolanti per gli Stati i programmi di reinsediamento dei rifugiati bloccati in Paesi terzi tramite l'adozione di un apposito Regolamento; predisporre operazioni europee di ricerca e soccorso in mare.

L'ultimo capitolo, infine, si concentra sull'aspetto più globale del fenomeno, analizzando le azioni delle due agenzie delle Nazioni Unite, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (1949) con l'obiettivo di "provvedere protezione internazionale" ai rifugiati e "ricercare soluzioni permanenti al problema dei rifugiati e l'Organizzazione Internazionale della Migrazione, nata nel 1951 e oggi diventata "la principale agenzia internazionale che lavora con i governi e la società civile per far progredire la comprensione delle questioni migratorie, incoraggiare lo sviluppo sociale ed economico attraverso la migrazione e sostenere la dignità umana e il benessere dei migranti".

L'importanza di riconoscere nell'agenda internazionale un approccio globale per le questioni relative alla migrazione e ai rifugiati e l'esigenza di una maggiore responsabilità condivisa a livello internazionale, ha portato nel 2018 ad approvare due Global Compact. Il primo, il Global Compact sui Rifugiati, propone quattro obiettivi che ogni Paese cercherà di raggiungere: alleviare la pressione sui paesi ospitanti e confinanti i quali devono fronteggiare l'afflusso dei migranti; migliorare l'autosufficienza dei rifugiati a livello economico, lavorativo, dell'inserimento sociale e dell'integrazione; ampliare l'accesso ad ipotesi alternative di accoglienza da parte di paesi terzi; verificare le condizioni di supporto nei paesi di origine per il ritorno in sicurezza e dignità.

Il secondo Compact elenca le strategie comuni da attuare per far sì che le migrazioni economiche siano ordinate, sicure e regolari per tutti i soggetti che lasciano il proprio paese per la ricerca di un futuro migliore. Gli obiettivi che pone questo documento sono vari e ricordiamo: ridurre al minimo i

fattori negativi e i fattori strutturali che costringono le persone a lasciare il paese d'origine; salvare vite umane e stabilire sforzi internazionali coordinati sui migranti dispersi; prevenire combattere ed eliminare la tratta di persone nel contesto della migrazione internazionale; gestire le frontiere in modo integrato sicuro e coordinato; responsabilizzare i migranti e le società a realizzare la piena inclusione e coesione sociale; eliminare tutte le forme di discriminazione e promuovere le prove basate sul discorso pubblico per modellare le percezioni della migrazione e cooperare nell'agevolare il ritorno sicuro e dignitoso e la riammissione nonché il reinserimento sostenibile.

La migrazione risulta un fenomeno estremamente complesso, sia da comprendere che da gestire, in quanto in continuo mutamento e in costante crescita. Saper gestire i flussi migratori significa comprenderne le cause profonde, i desideri degli individui e i diritti di ognuno, sia per chi migra che per chi accoglie, sia nel momento in cui si lascia il Paese d'origine che quando si entra in un nuovo Stato. Che sia a livello nazionale, europeo o internazionale, avere una normativa efficace consente di garantire al massimo i diritti e le libertà di ogni singolo individuo, nel pieno rispetto della persona e delle sue esigenze.

Come ha detto William L. Swing, ex Direttore Generale dell'IOM, “onorare la dignità del migrante dovrebbe essere visto come onorare la dignità umana.”