



ISTITUTO DI FORMAZIONE POLITICA
"PEDRO ARRUPE"
centro studi sociali

Osservatorio
Migrazioni

ISBN 979-12-2230-367-3



9 791222 303673

Mimesis Edizioni
www.mimesisedizioni.it



MIGRAZIONI IN SICILIA 2022



OSSERVATORIO MIGRAZIONI, ISTITUTO DI FORMAZIONE POLITICA
"PEDRO ARRUPE" - CENTRO STUDI SOCIALI

MIGRAZIONI IN SICILIA 2022

A CURA DI SERENELLA GRECO E GIUSEPPINA TUMMINELLI



Comitato Scientifico: Elena Centineo, Roberto Foderà , Serenella Greco, Simona La Placa, Fabio Massimo Lo Verde, Marilena Macaluso, Gianni Notari SJ, Alessandra Pera, Maria Laura Russo, Giuseppina Tumminelli.

Coordinamento: Serenella Greco, Giuseppina Tumminelli.

Autori: Mario Affronti, Gabriella Argento, Annalisa Busetta, Giuseppe Burgio, Caterina Buzza, Gianna Cappello, Cinzia Conti, Caterina Cortese, Rita Daila Costa, Vincenzo D'Amico, Deborah De Felice, Ginevra Demaio, Umberto Di Maggio, Roberta Teresa Di Rosa, Stefano Edward, Serenella Greco, Silvia Iorio, Alagie Jinkang, Francesca Licari, Marilena Macaluso, Paola Maggio, Maurizio Marceca, Letizia Palumbo, Francesco Parisi, Alessandra Pera, Roberto Petrillo, Sara Rigazio, Rosa Maria Rossi, Giovanni Savarino, Antonino Sparaco, Marianna Siino, Giuseppina Talamo, Tiziana Tarsia, Marco Tofani, Giuseppina Tumminelli, Salvatore Vassallo, Fulvio Vassallo Paleologo.

Mimesis Edizioni (Milano – Udine)
www.mimesisedizioni.it
mimesis@mimesisedizioni.it

Isbn: 9791222303673

© 2023 – Mim Edizioni SRL
Piazza Don Enrico Mapelli, 75 – 20099
Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 24416383



ISTITUTO DI FORMAZIONE POLITICA
"PEDRO ARRUPE"
centro studi sociali

MIGRAZIONI IN SICILIA 2022

La pubblicazione è stata realizzata con il supporto del Progetto "PRISMA Piano Regionale Integrato per una Sicilia Multiculturale e Accogliente", finanziato a valere sull' Obiettivo Specifico 2 Integrazione/Migrazione legale - Obiettivo nazionale 2 Integrazione, del Programma Nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020, Codice Progetto: Prog-2450, CUP G69F18000630007.

Il rapporto è a cura di Serenella Greco e Giuseppina Tumminelli.

La foto in copertina è di Giuseppina Tumminelli.

Il rapporto è stato completato nel giugno 2023.

La pubblicazione può essere consultata su Internet, al sito

<https://istitutoarrupe.gesuiti.it>.

Gli autori possono essere contattati all'indirizzo:

osservatorio@istitutoarrupe.it.

La riproduzione è consentita citando la fonte.

Premessa

*Richiamando alla mente il pensiero di Frantz Fanon, in particolare quanto scrive nel suo saggio “Pelle nera, maschere bianche”, le società occidentali portano avanti un modo di condurre i rapporti sociali ed economici che riattualizzano la figura dello schiavo nella contemporaneità¹. La razzializzazione del mercato del lavoro, polarizzato per “lo straniero” nel mondo dell’agricoltura o dei lavori di cura, è in qualche modo la determinazione storica della schiavitù. Ciò è vero soprattutto se perdendo il lavoro, si perde anche il permesso di soggiorno. Questa prospettiva rafforza quanto ha detto Dénètem Touam Bona in un articolo del Manifesto del 2017: “A chi ride dell’umanità che annega, vorrei dire questo: il ne*ro che agonizza sotto i vostri occhi e che voi insultate, questo ne*ro creato dalla fantasia, questo ne*ro nato dalla decomposizione del “bianco”, questo ne*ro non c’è! Vive solo nel più profondo di voi”².*

Il rafforzamento di queste logiche avviene anche attraverso i media, che propongono una rappresentazione sovrastimata della popolazione migrante in Italia e degli sbarchi in Sicilia e perpetrano una narrativa in cui il migrante è una vittima o un pericolo; una soggettività fallita, che se esce dal ruolo di vittima o di schiavo, diventa obbligatoriamente pericoloso e nemico.

La ricerca scientifica, in un’ottica divulgativa, può contrastare la narrazione attuale fornendo non solo dati precisi e analisi di processi reali ma la restituzione di un’immagine limpida della realtà che permetta di mettere in discussione la relazione tra “accolto” e “accogliente”, gettando le basi per la costruzione di giustizia sociale.

A partire dal 2013, l’Istituto di Formazione Politica “Pedro Arrupe” cerca di perseguire questo obiettivo attraverso il Rapporto sulle Migrazioni in Sicilia. Ogni anno, il Rapporto cerca di offrire una lettura delle migrazioni, rispetto alle questioni emergenti, nel tentativo di fornire una fotografia della complessità del fenomeno migratorio, soprattutto in relazione al territorio siciliano.

¹ Marie Moïse, 2022.

² Dénètem Touam Bona, “Morte a Venezia”, Il Manifesto 02.02.17.

Quella del 2022 è un'edizione particolare, la prima dopo un anno di fermo a causa della pandemia e la prima dopo lo scoppio del conflitto tra Russia e Ucraina. Un accadimento al suo fine, di cui ci portiamo dietro le cicatrici ed un altro, altrettanto tragico, di cui stiamo imparando a conoscere le conseguenze, anche nell'ambito delle migrazioni. Entrambi hanno dato vita a fenomeni solidaristici con effetti diversi.

Durante il Covid-19, associazioni del territorio hanno coinvolto gruppi di migranti nell'erogazione di mutua solidarietà, attivando di fatto un processo partecipativo, necessario all'esistenza di una giustizia sociale.

Il flusso di cittadine e cittadini ucraini ha modificato la fotografia delle migrazioni, ha attivato strade che non erano mai state intraprese, aprendo una finestra su modalità di accoglienza differenti, ma della cui efficacia e del cui futuro non siamo certi. Inoltre, il conflitto ucraino, coinvolgendo l'ambito energetico e agricolo, permette di sollevare il già noto problema delle migrazioni forzate da cause climatico-ambientali.

Per l'Istituto Arrupe, il Rapporto sulle Migrazioni in Sicilia è una parte importante del suo lavoro sul territorio. Ringraziamo quindi le curatrici del Rapporto e tutte e tutti coloro che vi collaborano, perché, mettendo a disposizione la loro passione e competenza, ne rendono possibile la realizzazione.

Elena Centineo
Osservatorio Migrazioni
Istituto di Formazione Politica "Pedro Arrupe"



Progetto PRISMA

Piano Regionale Integrato per una Sicilia Multiculturale e Accogliente

Il Piano Regionale Integrato per una Sicilia Multiculturale e Accogliente (Prisma) è finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 - Obiettivo Specifico 2. Integrazione / Migrazione legale - Obiettivo nazionale ON 2 - Integrazione, nel quadro delle azioni IMPACT - Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Coprogettate sul Territorio - promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Autorità Delegata FAMI - per il consolidamento dei Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

La progettualità Prisma ha pertanto come finalità la realizzazione del piano d'intervento regionale per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente presenti in Sicilia, attraverso il rafforzamento e consolidamento del sistema di governance multilivello e multistakeholder, per il coordinamento e l'attuazione di interventi efficaci in materia di inclusione e integrazione. Capofila del Progetto è la Regione Siciliana, Assessorato della famiglia delle politiche sociali e del lavoro, Dipartimento famiglia e politiche sociali - Ufficio speciale immigrazione. Aderiscono al partenariato: l'ATS NOVA (costituita da Consorzio Nova, Istituto di Formazione Politica "Pedro Arrupe" - Centro Studi Sociali, Società Cooperativa Sociale Utopia, Ass. Inventare Insieme e Centro Astalli Palermo); il Centro Provinciale Istruzione adulti di Messina; l'Istituto Comprensivo "Sebastiano Bagolino" di Alcamo; l'I.C.S. "Perez - Madre Teresa di Calcutta" di Palermo; il Centro Provinciale Istruzione Adulti di Catania, in rete con altre otto scuole locali.

Le azioni e gli interventi si articolano su quattro linee d'azione: qualificazione del sistema scolastico; promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione; servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; promozione della partecipazione attiva dei migranti. Tali linee d'azione (o Work Package),

rispondono agli obiettivi nazionali e ai fabbisogni territoriali, interfacciandosi con i fabbisogni, i servizi presenti e le reti territoriali secondo modalità sinergiche di intervento tra Amministrazione Centrale e Regioni e tra Regioni ed Enti Locali, e si svolge in quattro province siciliane: Palermo, Catania, Messina e Trapani. In questa prospettiva il lavoro svolto dall'Osservatorio Migrazioni dell'Istituto Arripe attraverso l'analisi puntuale, di anno in anno, di tutti gli aspetti connessi al fenomeno migratorio in Sicilia supporta efficacemente la strategia complessiva del progetto PRISMA.

INDICE

Sezione **POPOLAZIONE**, responsabile *Serenella Greco*

Aspetti demografici di <i>Annalisa Busetta</i>	2
Permessi di soggiorno e acquisizioni di cittadinanza di <i>Cinzia Conti e Roberto Petrillo</i>	15
Dinamica migratoria in Sicilia nel decennio 2012-2021 di <i>Francesca Licari</i>	24

Sezione **LAVORO**, responsabile *Roberto Foderà*

Lavoro dipendente di <i>Salvatore Vassallo</i>	35
Prestazioni assistenziali di <i>Salvatore Vassallo</i>	48
Rimesse di <i>Serenella Greco</i>	57
Approccio sindemico al contrasto del Caporalato di <i>Alagie Jinkang</i>	65

Sezione **ISTRUZIONE e FORMAZIONE**, responsabile *Giuseppina Tumminelli*

Gli studenti con cittadinanza straniera nelle scuole della Sicilia di <i>Ginevra Demaio</i>	76
Giovani e Università di <i>Giuseppina Tumminelli</i>	84
Quando i saperi partono dalla pratica. I "Corridoi universitari" nelle Università di Palermo, Messina e Catania di <i>Tiziana Tarsia</i>	89

Sezione **SALUTE**, responsabili *Simona La Placa e Maria Laura Russo*

Rotte migratorie e rischio di disabilità tra i rifugiati e i richiedenti asilo in Italia di <i>Marco Tofani, Maurizio Marceca e Silvia Iorio</i>	96
I primi passi della rete SaluTIAMO per una salute senza esclusioni di <i>Mario Affronti</i>	102
Riflessioni a margine dell'esperienza di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati di <i>Giovanni Savarino</i>	108
Progetto I.C.A.R.E. - Integration and Community Care for Asylum and Refugees in Emergency. L'esperienza della Regione Sicilia di <i>Antonino Sparaco</i>	114

Sezione **VITA QUOTIDIANA, CONSUMI E STILI DI VITA**, responsabile *Fabio Massimo Lo Verde*

Conflitto ucraino, crisi alimentare, e migrazioni di <i>Giuseppina Talamo</i>	121
Pratiche partecipative e educational commons per contrastare le disuguaglianze: il caso di studio del progetto SMOOTH in contesti multiculturali di <i>Marianna Siino e Gianna Cappello</i>	127
La condizione migrante tra inclusione ed esclusione finanziaria di <i>Umberto Di Maggio</i>	133

Sezione **VULNERABILITÀ**, responsabile *Giuseppina Tumminelli*

Sbarchi di <i>Giuseppina Tumminelli</i>	140
Minori stranieri non accompagnati (MSNA) di <i>Vincenzo D'Amico</i>	146
Richiedenti asilo tra vulnerabilità e resilienza: una ricerca internazionale di <i>Roberta Teresa Di Rosa</i>	158
Caratteri ed evoluzione del sistema anti-tratta nella Sicilia orientale di <i>Deborah De Felice</i>	163
Richiedenti asilo tra vulnerabilità e resilienza: una ricerca internazionale di <i>Caterina Buzzai e Giuseppe Burgio</i>	171
Persone senza dimora migranti di <i>Caterina Cortese</i>	177
Minori stranieri non accompagnati: ridisegnare il proprio futuro attraverso l'orientamento narrativo di <i>Gabriella Argento</i>	182

Sezione **DIRITTO E DIRITTI**, responsabile *Alessandra Pera*

Guerre ibride e sistemi di accoglienza di <i>Fulvio Vassallo Paleologo</i>	188
Tutela della vulnerabilità derivante da disturbo da stress post-traumatico ai fini del riconoscimento della "vecchia" protezione umanitaria. Quali prospettive di tutela nell'attuale quadro normativo? di <i>Rita Daila Costa</i>	196
La valutazione della pericolosità sociale dello straniero ai fini della misura di sicurezza dell'espulsione di <i>Paola Maggio</i>	202
Il diritto alla salute va garantito anche alle persone migranti nei centri di accoglienza. Riflessioni a margine di una storica ordinanza della Corte di Cassazione di <i>Letizia Palumbo</i>	213
La Sentenza 63/2022 della Corte Costituzionale sul favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina di <i>Francesco Parisi</i>	220
La Corte Costituzionale riconosce diritti sociali e misure di welfare alle famiglie dei cittadini extracomunitari di <i>Alessandra Pera</i>	226
La tutela del diritto alla convivenza prevale sull'assenza del permesso di soggiorno. Il Tribunale di Catania prende posizione di <i>Sara Rigazio</i>	231

Sezione **PARTECIPAZIONE**, responsabile *Marilena Macaluso*

Partecipazione associativa e diritti di cittadinanza: le voci dei "nuovi italiani" di <i>Marilena Macaluso e Stefano Edward</i>	238
Migranti, Terzo Settore e Covid-19 di <i>Giuseppina Tumminelli</i>	245
Nuovi modelli di partecipazione nei processi di inclusione dei rifugiati e richiedenti asilo. L'avvio della esperienza di Refugees Welcome Italia (RWI) in Sicilia di <i>Rosa Maria Rossi</i>	251

POPOLAZIONE

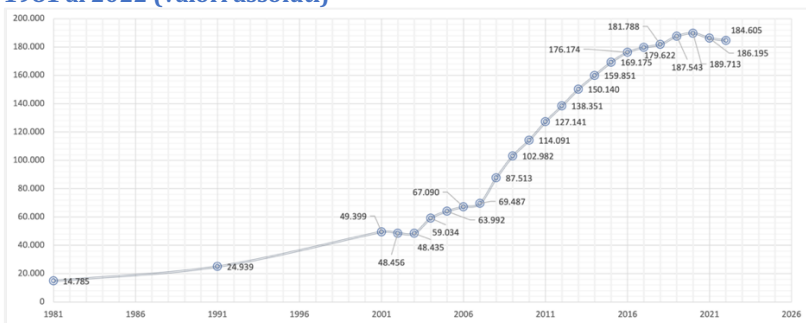
Aspetti demografici

di Annalisa Busetta¹

1. Gli stranieri in Sicilia²

Con 184.605 individui stimati dall'ultimo censimento permanente la popolazione straniera residente in Sicilia al 1° gennaio 2022 si conferma pari al 3,8% della popolazione residente in Sicilia. L'ultimo censimento permanente dell'Istat conferma quindi il trend di diminuzione già avviato l'anno precedente: dopo la forte crescita registrata dal 2007 al 2016, e il rallentamento fino al 2020, la popolazione straniera residente in Sicilia negli ultimi due anni ha infatti registrato una lieve decrescita passando dal valore massimo di quasi 190mila registrato nel 2020, a poco più di 186mila ad inizio 2021 e quindi ai 184mila del 2022.

Graf. 1 – Andamento della popolazione straniera residente in Sicilia dal 1981 al 2022 (valori assoluti)



Fonte: Censimenti tradizionali Istat 1981, 1991, 2011. Ricostruzione intercensuaria della popolazione dal 2012 al 2019 e Censimento permanente della popolazione dal 2020 al 2022

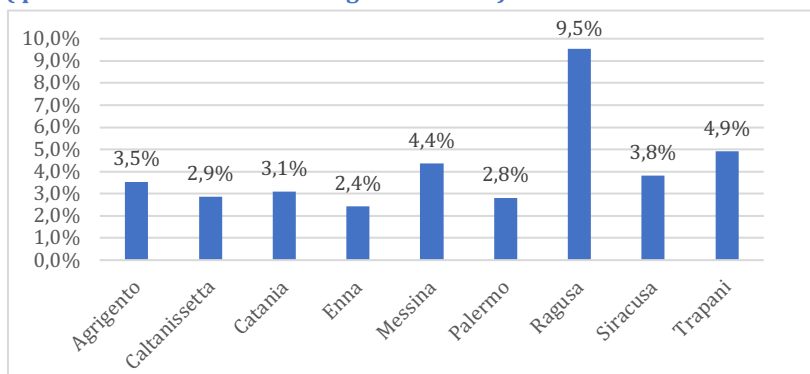
L'incidenza della popolazione straniera residente sul totale della popolazione in Sicilia risulta largamente inferiore al livello medio nazionale (il valore medio per l'Italia è pari all'8,5%), ma anche inferiore al livello medio europeo dove i valori superano di poco il 5%. Anche

¹ Annalisa Busetta, Professoressa Associata di Demografia, Dipartimento SEAS, Università degli Studi di Palermo.

² Si ringrazia Dario Domino e Giorgia Barbera per la preparazione di grafici e tabelle, Salvatore Tranchina per le cartografie e Roberto Foderà per il grafico 5.

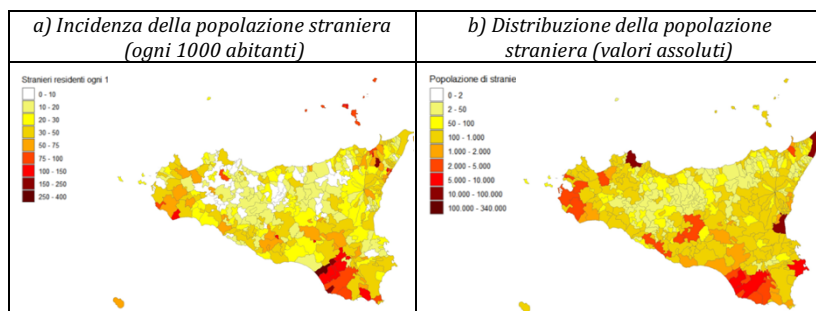
quest'anno la provincia di Ragusa conferma il suo primato di provincia siciliana con la maggiore incidenza di popolazione straniera (pari a 9,5%), seguita a grande distanza dalle province di Trapani e Messina in cui l'incidenza non supera il 5%.

Graf. 2 - Incidenza della popolazione straniera nelle province siciliane (quota sui residenti totali al 1° gennaio 2022)



Fonte: nostra elaborazione su dati al 1° gennaio 2022 (post-censimento permanente)

Molto articolata la distribuzione degli stranieri e la loro incidenza a livello comunale (Fig. 1). Se infatti i capoluoghi delle aree metropolitane siciliane presentano un maggior numero di cittadini stranieri (Fig. 1b), il quadro relativo all'incidenza si presenta meno concentrato, con pochi comuni con valori superiori alla media nazionale e prevalentemente concentrati nella Sicilia sud-orientale (Fig. 1a).



Fonte: nostra elaborazione su dati al 1° gennaio 2022 (post-censimento permanente)

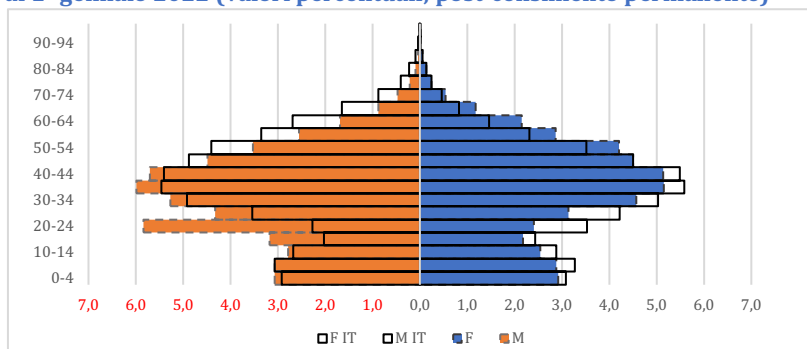
Come nell'ultimo decennio, anche nel 2022 la popolazione maschile straniera, risulta predominante rispetto a quella femminile (circa 12 mila di unità in più) (Tav. 1) e con una età media mediamente più giovane rispetto a quella femminile (rispettivamente pari a 33,0 e 35,6 anni). Seppur ancora complessivamente giovane se paragonata alla popolazione italiana, la popolazione straniera mostra una piramide delle età in cui al consolidamento della componente giovanile si accompagna un lento e progressivo invecchiamento della popolazione adulta (Graf. 3). La piramide per età della popolazione straniera mostra, inoltre, un differente profilo tra i due sessi con una maggiore prevalenza di uomini dai 20 ai 44 anni e di donne tra i 30 e i 45 anni (tav.2). Il confronto tra la forma della piramide della popolazione straniera in Sicilia e in Italia, descrive una popolazione maschile in Sicilia mediamente più giovane della media nazionale, e una popolazione femminile mediamente più "anziana".

Tav. 1 - Popolazione straniera per sesso al 1° gennaio. Anno 2012-2022 (valori assoluti)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Maschi	66,584	73,180	79,034	85,784	91,439	93,936	95,000	98,999	99,379	98,211	98,148
Femmine	71,767	76,960	80,817	83,391	84,735	85,686	86,788	88,544	90,334	87,984	86,457
Totale	138,351	150,140	159,851	169,175	176,174	179,622	181,788	187,543	189,713	186,195	184,605

Fonte: ricostruzione intercensuaria della popolazione dal 2012 al 2019 e Censimento permanente della popolazione dal 2020 al 2022

Graf. 3 - Piramide per età della popolazione straniera residente in Sicilia al 1° gennaio 2022 (valori percentuali; post-censimento permanente)



Fonte: nostra elaborazione su dati al 1° gennaio 2022 (post-censimento permanente)

Tav. 2 – Popolazione straniera residente in Sicilia per classi d'età (valori assoluti al 1° gennaio; 2012 -2022)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
0-4	9.150	10.174	10.711	10.989	11.208	10.944	10.837	10.947	10.895	11.389	11.051
5-9	7.911	8.617	9.214	9.623	9.973	9.889	9.860	10.052	10.279	10.648	10.981
10-14	7.490	8.190	8.763	8.891	8.406	8.072	8.318	8.707	9.101	9.399	9.824
15-19	6.909	7.695	8.060	8.898	10.244	12.063	13.848	13.859	11.622	10.261	9.880
20-24	10.859	11.182	11.301	11.934	12.376	12.379	12.227	13.622	14.611	16.026	15.206
25-29	15.881	17.190	18.120	18.993	19.207	18.475	17.033	16.222	15.317	14.470	13.772
30-34	18.436	19.674	20.525	21.469	22.134	22.222	21.641	22.084	21.648	19.723	18.158
35-39	16.296	17.820	19.404	20.865	21.797	22.052	21.896	21.920	22.037	20.830	20.578
40-44	14.696	15.335	15.904	16.737	17.541	18.063	18.490	19.575	20.207	19.957	20.018
45-49	11.558	12.588	13.736	14.576	15.257	15.624	15.505	15.667	16.134	16.220	16.578
50-54	8.824	9.749	10.539	11.024	11.189	11.366	11.982	12.912	13.767	13.853	14.267
55-59	5.086	5.880	6.737	7.409	8.090	8.633	9.168	9.610	10.098	9.851	10.007
60-64	2.488	2.913	3.357	3.894	4.407	4.968	5.524	6.152	6.838	6.754	7.090
65-69	1.173	1.367	1.599	1.816	2.131	2.398	2.731	3.182	3.685	3.600	3.795
70-74	749	834	897	971	1.025	1.178	1.297	1.512	1.770	1.747	1.876
75-79	399	473	525	596	653	698	757	780	876	780	844
80 e più	446	459	459	490	536	598	674	740	828	687	680
Totale	138.351	150.140	159.851	169.175	176.174	179.622	181.788	187.543	189.713	186.195	184.605

Fonte: ricostruzione intercensuaria della popolazione dal 2012 al 2019 e Censimento permanente della popolazione dal 2020 al 2022

In particolare i minorenni rappresentano il 9% del totale dei minorenni in Sicilia con una forte variabilità territoriale con punte di oltre il 25% nella provincia di Ragusa e valori poco superiori al 6% nella provincia di Palermo. Ragusa è anche la provincia in cui è cresciuta maggiormente l'ammontare di minorenni, passando da 2.206 del 2007 a 7.281 nel 2022.

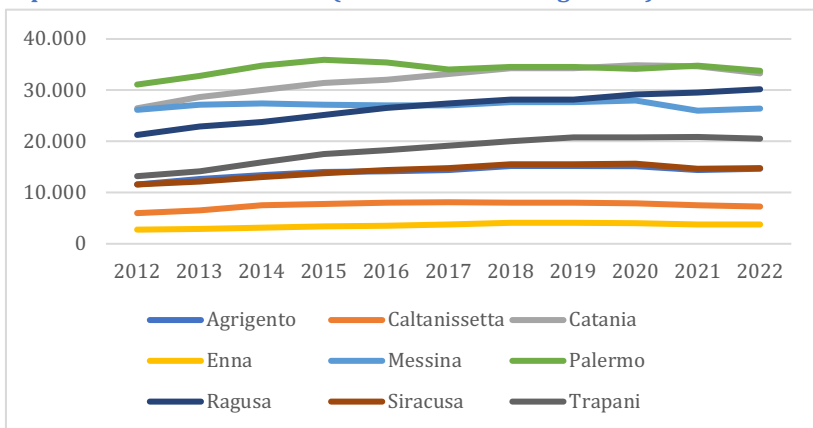
Tav. 2a – Popolazione straniera minorenni al 1° gennaio 2022 per provincia (valori assoluti post-censimento permanente)

	2007	2022	% rispetto al totale dei minorenni	Variazione percentuale (2007-2022)
Trapani	1.555	3.999	12,03%	157%
Palermo	4.020	6.633	6,16%	65%
Messina	2.893	5.036	10,91%	74%
Agrigento	843	3.063	8,94%	263%
Caltanissetta	531	1.425	6,69%	168%
Enna	188	627	5,21%	234%
Catania	2.411	6.636	6,81%	175%
Ragusa	2.206	7.281	26,14%	230%
Siracusa	754	2.796	8,59%	271%
Sicilia	15.401	37.496	9,09%	143%

Fonte: ricostruzione intercensuaria della popolazione dal 2012 al 2019 e Censimento permanente della popolazione dal 2020 al 2022

A livello provinciale anche quest'anno la popolazione straniera regolarmente residente raggiunge livelli massimi nelle province di Catania e Palermo (entrambe con oltre 34mila stranieri), seguite da Ragusa, Messina e Trapani (Graf. 4).

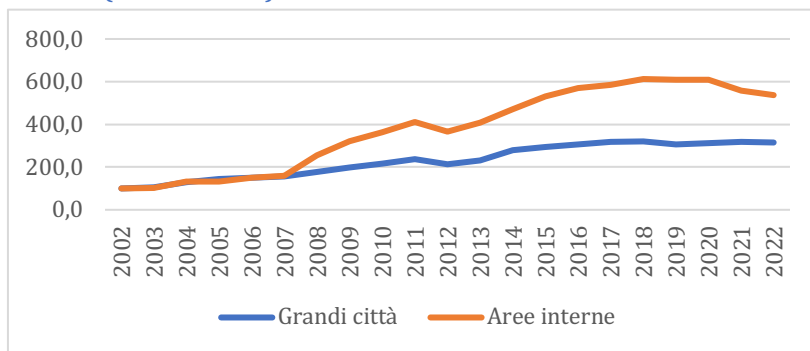
Graf. 4 - Ammontare della popolazione straniera residente per capoluogo di provincia dal 2012 al 2022 (valori assoluti al 1° gennaio)



Fonte: nostra elaborazione su ricostruzione intercensuaria della popolazione dal 2012 al 2019 e Censimento permanente della popolazione dal 2020 al 2022

La presenza straniera in Sicilia, ancora molto contenuta rispetto al valore medio nazionale, è territorialmente differenziata soprattutto se confrontiamo i comuni più grandi (con popolazione superiore a 50 mila abitanti) e quelli delle aree interne, individuati con la nuova classificazione della strategia di sviluppo nazionale (SNAI). Anche con questa nuova classificazione della SNAI, le aree interne hanno registrato un ammontare di popolazione straniera straordinariamente inferiore a quello degli stranieri residenti nelle città di medio grandi dimensioni, ma con una tendenza significativa. In molti dei comuni caratterizzati da una continua diminuzione di popolazione residente, la crescita della popolazione straniera sembra infatti rappresentare un’opportunità per attenuare lo spopolamento e mitigarne lievemente le conseguenze. Il grafico 5 mostra l’evoluzione attraverso numeri indici con base al 2002, mostrando come in questi ultimi anni le aree interne abbiano registrato una crescita maggiore rispetto ai “grandi comuni”, che si accompagna ad una crescita della percentuale di popolazione straniera residente in quei comuni.

Graf. 5 – Popolazione straniera residente nei grandi comuni e nelle aree interne* (n.i. 2002=100)



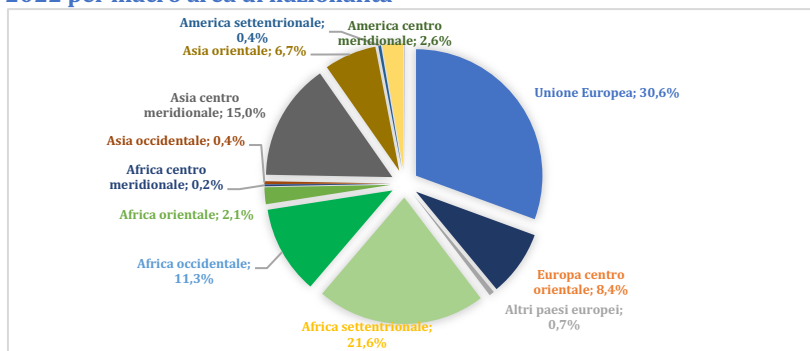
* La classificazione dei Comuni secondo le caratteristiche di Area Interna segue la geografia amministrativa al 30 settembre 2020.

Fonte: nostra elaborazione su ricostruzione intercensuaria della popolazione dal 2012 al 2019 e Censimento permanente della popolazione dal 2020 al 2022

2. Una popolazione eterogena

Sostanzialmente stabile la distribuzione della popolazione per macroarea di cittadinanza (Graf. 6): circa il 30% di popolazione con cittadinanza straniera è dell'Unione europea (che raggiunge il 40% se consideriamo anche i Paesi europei non appartenenti all'Ue), seguita dal 35% di popolazione con cittadinanza africana, dal 22% di popolazione con cittadinanza dell'Asia e dal 3% delle Americhe.

Graf. 6 – Distribuzione della popolazione straniera residente al 1° gennaio 2022 per macro area di nazionalità



Fonte: nostre elaborazioni su dati al 1° gennaio 2022 (post-censimento permanente)

Come nel resto d'Italia, anche in Sicilia la popolazione è molto eterogenea in termini di cittadinanza (Tav. 3). Il 58% degli stranieri appartengono alle prime 5 nazionalità, mentre con le prime 20 si supera l'87% degli stranieri residenti. Anche quest'anno al 1° gennaio 2022 gli stranieri residenti in Sicilia sono prevalentemente romeni (quasi il 25% degli stranieri residenti), seguiti da tunisini (11,8%), marocchini (8,5%), cingalesi (6,7%), albanesi (5,8%), bengalesi (5,6%), cinesi (3,8%), nigeriani (2,8%), filippini (2,6%), polacchi (2,2%), senegalesi (2%), ghanesi (2%), gambiani (1,8%), mauriziani (1,1%), indiani (1,2%), ucraini (1,2%), pakistani (1,1%), malesi (0,9%), tedeschi (0,8%) e bulgari (0,6%).

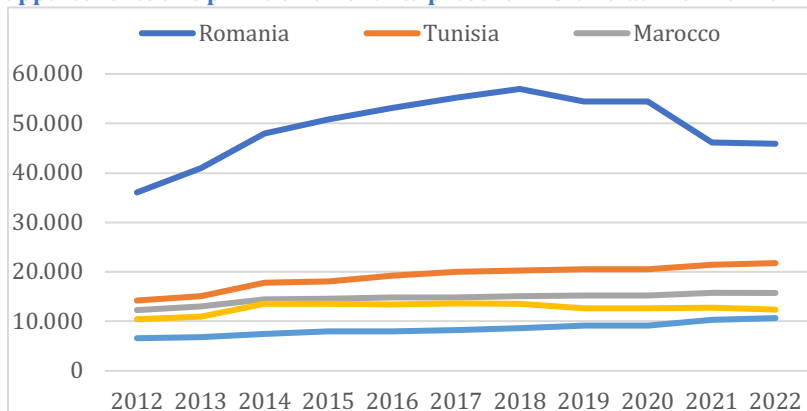
Tav. 3 – Popolazione straniera per i primi 20 Paesi di provenienza (valori assoluti al 1° gennaio; Anni 2012-2022)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Romania	36.061	41.007	48.014	50.772	53.189	55.197	56.978	54.472	54.472	46.141	45.895
Tunisia	14.218	15.035	17.876	18.085	19.244	20.075	20.288	20.599	20.599	21.402	21.781
Marocco	12.276	13.036	14.398	14.566	14.840	14.883	15.055	15.190	15.190	15.770	15.697
Sri Lanka	10.445	11.002	13.554	13.541	13.452	13.635	13.547	12.659	12.659	12.809	12.435
Albania	6.598	6.820	7.440	7.999	8.039	8.251	8.598	9.099	9.099	10.353	10.666
Bangladesh	4.779	5.106	5.995	7.762	8.134	8.210	8.232	8.520	8.520	9.572	10.430
Cina	6.001	6.263	6.928	7.640	7.306	7.398	7.440	6.953	6.953	7.313	7.019
Filippine	4.713	4.956	5.142	5.597	5.343	5.366	5.315	4.897	4.897	5.110	4.885
Polonia	4.762	5.093	5.352	5.355	5.390	5.386	5.333	4.886	4.886	4.032	4.068
Nigeria	650	1.049	1.478	2.410	3.394	3.819	3.846	4.544	4.544	5.225	5.167
Ghana	1.972	2.537	3.060	4.011	3.782	3.926	4.066	3.587	3.587	3.792	3.664
Senegal	942	1.114	1.499	2.090	2.700	2.989	3.224	3.366	3.366	3.738	3.752
Gambia	18	56	127	1.013	2.023	2.635	3.126	3.350	3.350	3.463	3.253
Mauritius	2.946	2.983	3.300	2.970	2.874	2.695	2.592	2.276	2.276	2.214	2.110
Ucraina	1.676	1.751	1.924	2.059	2.120	2.203	2.200	2.156	2.156	2.250	2.124
Pakistan	289	466	808	1.624	2.093	2.415	2.187	1.881	1.881	2.034	2.032
India	1.129	1.334	1.733	1.991	2.049	2.065	2.046	1.846	1.846	1.928	2.247
Mali	36	189	329	937	1.477	1.612	1.667	1.779	1.779	1.784	1.668
Germania	1.572	1.539	1.674	1.612	1.714	1.695	1.708	1.712	1.712	1.498	1.459
Bulgaria	835	971	1.237	1.295	1.359	1.414	1.418	1.335	1.335	1.045	1.023
Totale 20 paesi	111.918	122.307	141.868	153.329	160.522	165.869	168.866	165.107	165.107	161.473	161.375
Totale	126.654	139.141	162.408	174.116	183.192	189.169	193.014	189.713	187.543	186.195	184.605

Fonte: nostra elaborazione su ricostruzione intercensuaria della popolazione dal 2012 al 2019 e Censimento permanente della popolazione dal 2020 al 2022

Nonostante il lieve rallentamento negli ultimi anni i rumeni rappresentano ancora un quarto della popolazione straniera. Infatti, dopo la crescita straordinaria registrato fino al 2018 è iniziata una fase di flessione che ha portato la comunità a diminuire da quasi 57mila individui del 2018 a poco meno di 46 mila al 1° gennaio 2022 (Graf. 7).

Graf. 7 - Andamento dell'ammontare della popolazione straniera appartenente alle prime 5 nazionalità presenti in Sicilia dal 2012 al 2022



Fonte: nostra elaborazione su ricostruzione intercensuaria della popolazione dal 2012 al 2019 e Censimento permanente della popolazione dal 2020 al 2022

Sebbene in progressiva diminuzione la comunità rumena si conferma molto sparsa sul territorio. Tale risultato sembra suggerire da un lato la persistente necessità delle famiglie di ricevere supporto nell'assistenza giornaliera ai parenti non più auto-sufficienti e dall'altro le crescenti difficoltà delle famiglie di sostenere le spese crescenti di una popolazione crescente di over 80 anni bisognosi di assistenza.

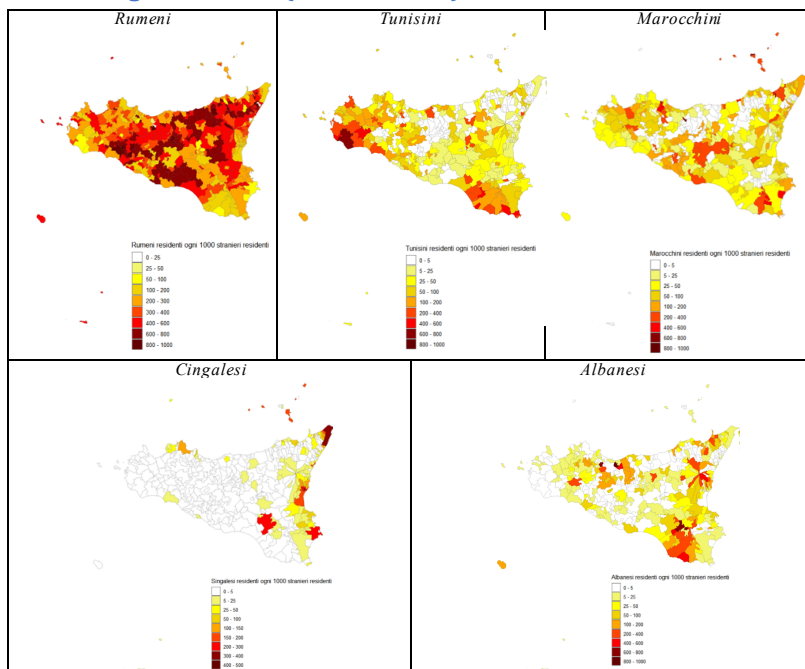
Se guardiamo l'insediamento prevalente delle altre comunità nelle diverse province (Tav. 4) e nei diversi comuni (Fig. 2) notiamo una concentrazione della popolazione Tunisina nei comuni delle province di Ragusa e Trapani, e una maggiore distribuzione della comunità Marocchina sul territorio non solo costiero, e di quella albanese nei comuni della provincia di Ragusa (15% del totale degli stranieri della provincia). I Cingalesi invece presentano un modello insediativo totalmente diverso con una concentrazione quasi esclusiva nei comuni di Palermo, Catania, Messina e Siracusa. Similmente la comunità Bengalese si concentra a Palermo, con circa metà della comunità presente nell'isola che vive nel capoluogo palermitano.

Tav. 4 – Distribuzione per provincia delle prime 10 nazionalità presenti in Sicilia al 1° gennaio 2022 (valori assoluti)

	Romania	Tunisia	Marocco	Sri Lanka (ex Ceylon)	Albania	Bangladesh	Cinese, Repubblica Popolare	Nigeria	Filippine	Polonia
Trapani	4.764	6.683	1.647	18	125	659	776	677	29	138
Siracusa	2.899	1.347	2.283	1.506	427	354	494	551	551	1.002
Ragusa	7.169	8.902	1.709	21	5.492	436	456	602	42	42
Palermo	5.595	1.550	1.954	3.110	586	5.994	1369	1056	1732	501
Messina	5.805	754	3.381	4.030	1379	757	756	494	2230	929
Enna	1.386	149	380	10	39	134	165	235	94	47
Catania	8.803	1.077	1.457	3.714	2.246	1.577	2.114	1004	545	650
Caltanissetta	3.014	347	1.101	13	71	115	314	171	5	57
Agrigento	6.460	972	1.785	13	301	404	575	377	46	208
Sicilia	45.895	21.781	15.697	12.435	10.666	10.430	7.019	5.167	4.885	4.068

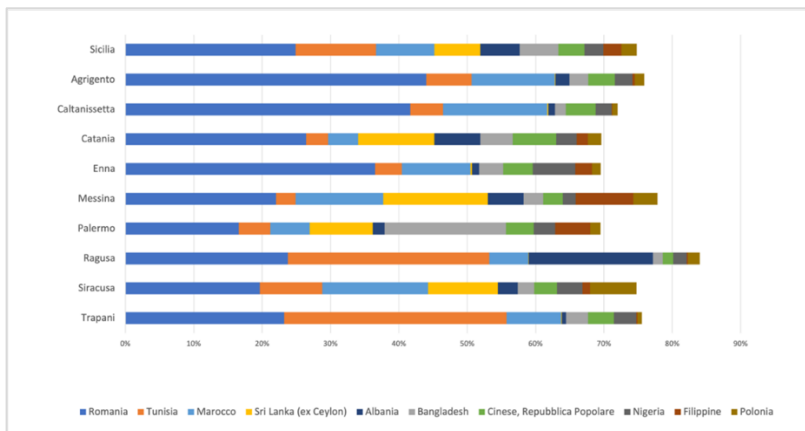
Fonte: nostra elaborazione su dati Censimento permanente 2022

Fig. 2 – Distribuzione per comune delle prime 5 nazionalità presenti in Sicilia al 1° gennaio 2022 (valori assoluti)



Fonte: nostra elaborazione su dati Censimento permanente 2022

Graf. 8 – Presenza delle prime 10 nazionalità presenti in Sicilia al 1 gennaio 2022 in ciascuna provincia e in Sicilia (valori percentuali)

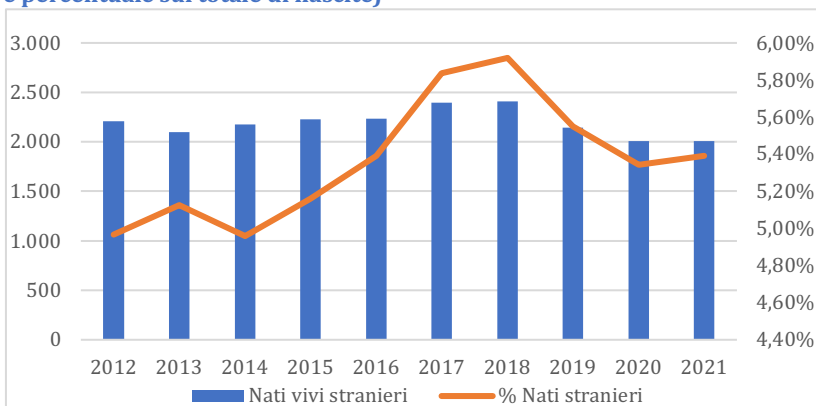


Fonte: nostra elaborazione su dati Censimento permanente 2022

3. Declino delle nascite e contributo della popolazione straniera

Le nascite in Sicilia sono crollate in 20 anni da poco più di 51mila nel 2002 a poco più di 37 mila nel 2021, mentre i decessi sono passati da 46mila a quasi 59mila. A causa del progressive ridursi del numero di nascite e del continuo aumento del numero di decessi, dal 2011 il saldo naturale in Sicilia è ormai stabilmente negativo e il divario non fa che aumentare da un anno all'altro (nel 2021 il saldo è stato pari a -21.589 unità). In questo contesto di denatalità, il numero di nati vivi stranieri, pur se cresciuto da circa 950 nascite straniere nel 2002 a poco più di 2mila bambini del 2021, riesce solo a dare un lieve contributo (vedi valore assoluto e percentuale nel grafico 9). In Sicilia il contributo alla natalità da parte delle comunità straniere viene in gran parte dalla comunità tunisina, marocchina, bengalese e cingalese che da sole rappresentano quasi la metà delle nascite straniere. Al 2021 infatti la quota di nascite straniere in Sicilia è pari al 5,4% del totale delle nascite con un andamento lievemente in diminuzione rispetto al 2018 (curva arancione del grafico seguente).

Graf. 9 – Andamento delle nascite in Sicilia dal 2012 al 2021 (valori assoluti e percentuale sul totale di nascite)



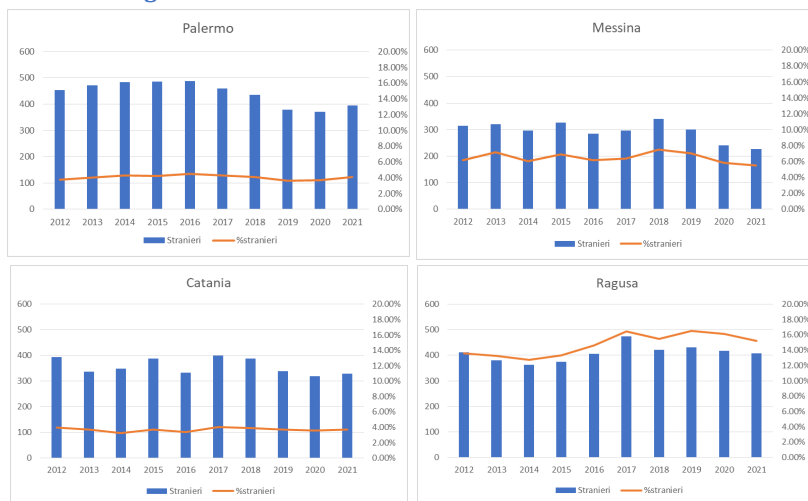
Fonte: nostra elaborazione su dati Istat di vari anni (<http://dati.istat.it/>)

Nella distribuzione delle nascite per provincia, Ragusa si conferma la provincia con il maggior numero di nascite straniere sia in valore assoluto che in percentuale sulle nascite della provincia (i nati vivi stranieri sono 408 e rappresentano oltre il 15% del totale dei nati vivi nel 2021), seguita dalla provincia di Messina (quasi il 6%), Catania e Palermo dove la percentuale si assesta su valori inferiori alla media regionale.

Come nel resto del Paese, negli ultimi anni le coorti di donne in età feconda si sono ridotte in modo considerevole e il trend è destinato a proseguire nel prossimo futuro. A questo si è aggiunta la bassissima e decrescente propensione ad avere figli (nel 2021 il TFT delle donne siciliane era pari a 1,3 figli per donna). Questo scenario di bassissima fecondità caratterizza uniformemente tutte le province siciliane, con valori minimi ad Enna dove il numero medio di figli per donna nel 2021 è stato pari a 1,16, e valori leggermente superiori a Catania e Palermo, dove comunque non si raggiungono gli 1,4 figli per donna. In questo scenario con un numero medio di figli per donna nel 2021 complessivamente pari a 2,10 le donne straniere riescono a superare la soglia di sostituzione, anche se con una elevata eterogeneità che sembra rispecchiare la diversità territoriali in termini di cittadinanze maggiormente presenti e del loro diverso profilo per età. I valori medi

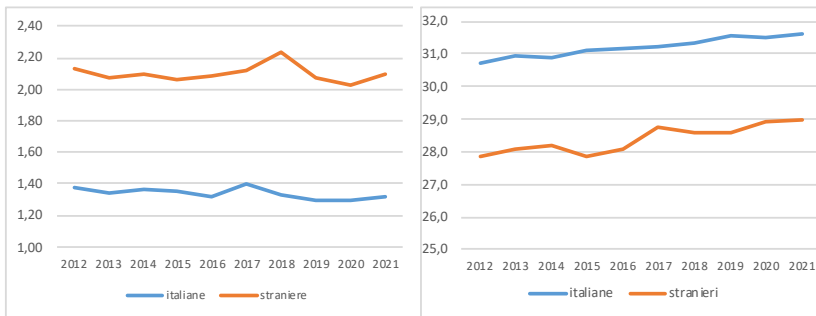
provinciali variano infatti da una fecondità pari a poco più di 1,7 figli per donna a Messina, a quasi 2,4 figli nelle province di Agrigento e Ragusa.

Graf. 10 - Andamento delle nascite dal 2012 al 2021 (valori assoluti e percentuale sul totale di nascite) nelle province di Palermo, Catania, Messina e Ragusa



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat di vari anni (<http://dati.istat.it/>)

Graf. 11 - Numero medio di figli per donna (grafico a sinistra) ed età media al parto (grafico a destra) per cittadinanza della madre dal 2012 al 2021 in Sicilia



Fonte: dati Istat di vari anni (<http://dati.istat.it/>)

Oltre a fare più figli delle siciliane, le donne straniere hanno un'età media alla maternità significativamente inferiore rispetto alle donne italiane (29 anni per le donne straniere contro oltre 31,6 anni per quelle

siciliane). Anche in questo caso la situazione si presenta piuttosto eterogenea nel territorio siciliano con un'età media al parto delle donne straniere residenti a Ragusa mediamente più "giovane" (28,1 anni) rispetto a quelle residenti nel Messinese (29,5 anni).

Tav. 6 – Tasso di fecondità e età media al primo parto delle madri italiane e straniere per provincia. Anni 2018 e 2021

	Tasso di fecondità totale				Età media delle madri al parto			
	2018		2021		2018		2021	
	ITA	STRA	ITA	STRA	ITA	STRA	ITA	STRA
Trapani	1,30	2,29	1,30	2,19	31,8	29,2	32,2	29,4
Palermo	1,41	2,10	1,37	2,14	31,2	29,2	31,4	29,4
Messina	1,19	2,16	1,20	1,71	32,1	28,8	32,3	29,5
Agrigento	1,24	2,36	1,23	2,39	31,8	28,3	32,1	28,6
Caltanissetta	1,26	2,00	1,22	2,05	31,0	30,0	31,5	29,3
Enna	1,20	1,80	1,16	1,88	31,6	29,5	32,0	28,8
Catania	1,44	2,11	1,39	1,97	31,0	28,2	31,1	29,0
Ragusa	1,30	2,40	1,35	2,36	31,7	27,7	32,1	28,1
Siracusa	1,28	2,69	1,33	2,19	30,9	28,3	30,8	28,9
Sicilia	1,34	2,23	1,32	2,10	31,3	28,6	31,6	29,0

Fonte: dati Istat di vari anni (<http://dati.istat.it/>)

I dati fin qui mostrati tengono conto soltanto della cittadinanza della madre ma, in linea con quanto avviene a livello nazionale, l'analisi dei nativi vivi per cittadinanza dei genitori mostra una progressiva crescita delle nascite con almeno un genitore straniero (+33% in 15 anni) a fronte di un decremento delle nascite da entrambi genitori italiani pari al -21%. I dati provinciali confermano anche per il 2021 un numero maggiore di nati da almeno un genitore straniero a Palermo (890), Catania (815) e Ragusa (650) (Tav. 7).

Tav. 7 – Tasso di fecondità e età media al primo parto delle madri italiane e straniere per provincia. Anni 2018 e 2021

Province	2012		2021			
	Genitori entrambi italiani	Un genitore straniero	Genitori entrambi stranieri	Genitori entrambi italiani	Un genitore straniero	Genitori entrambi stranieri
Trapani	3.278	118	179	2.702	143	349
Palermo	11.648	194	453	9.050	248	642
Messina	4.813	196	314	3.745	165	392
Agrigento	3.581	111	186	2.700	110	278
Caltanissetta	2.442	42	85	1.675	65	126
Enna	1.264	41	28	975	28	67
Catania	10.075	211	393	8.346	243	572
Ragusa	2.509	122	411	2.152	121	529
Siracusa	3.364	99	157	2.671	89	264
Sicilia	42.974	1.134	2.206	34.016	1.212	3.219

Fonte: dati Istat di vari anni (<http://dati.istat.it/>)

Permessi di soggiorno e acquisizioni di cittadinanza

di Cinzia Conti, Roberto Petrillo¹

Il 2021 è stato un anno di ripresa dei movimenti migratori, dopo lo stop imposto dalle misure prese per limitare la diffusione del COVID 19 durante il 2020. In Italia, nel corso del 2021 sono stati rilasciati 241.595 nuovi permessi di soggiorno, con un aumento del 127% dopo il minimo storico registrato l'anno precedente a causa della pandemia. La crescita riporta il numero di ingressi sui valori registrati nel 2018. In Sicilia i nuovi ingressi nel 2021 sono stati poco più di 12 mila, con un aumento rispetto all'anno precedente (+159%) maggiore di quello rilevato a livello nazionale. Dal punto di vista dei numeri assoluti sono Catania (2.580) e Ragusa (2.294) ad aver accolto il più alto numero di nuovi ingressi. A livello nazionale sono tornati a crescere i nuovi documenti concessi per asilo: ne sono stati emessi quasi 31 mila (+129% rispetto al 2020). In Sicilia i nuovi rilasci per asilo sono stati 1.944 con un incremento inferiore alla media italiana; questo può essere determinato dal fatto che anche durante il COVID-19 sull'Isola si sono comunque registrati, seppure in misura minore, ingressi di persone in cerca di protezione. In termini relativi i permessi per asilo e altre forme di protezione hanno, sul totale dei nuovi rilasci, sia in Italia sia in Sicilia, una minore importanza rispetto al 2020; tale evidenza è collegata al provvedimento di regolarizzazione emanato nel 2020 (art. 103 del D.L. 34 del 2020) che ha comportato una notevole crescita dei permessi per lavoro. Nel 2021 sono stati infatti 2.945 i nuovi documenti rilasciati nella regione per lo svolgimento di attività lavorativa, con un incremento del 442% rispetto all'anno precedente; si tratta di un aumento molto superiore a quello registrato a livello nazionale; i permessi per attività lavorativa rappresentano nel 2021 il 24,5% dei permessi rilasciati nell'Isola. In Sicilia si registra anche una notevole crescita dei permessi per famiglia: + 128,6 contro l'incremento del 97,4% a livello nazionale. In generale quindi la Sicilia, rispetto alla media nazionale, si caratterizza

¹ Cinzia Conti, Ricercatrice Istat; Roberto Petrillo, Collaboratore tecnico Istat - Direzione centrale delle statistiche demografiche e del censimento della popolazione.

per un numero più elevato di permessi per asilo e lavoro e un numero minore di permessi per famiglia (Tav. 1).

Tav. 1 – Cittadini non comunitari entrati nel 2021 per motivo del permesso. Province della Sicilia e totale Italia (valori assoluti e variazioni percentuali rispetto al 2020)

	Valori Assoluti					Variazioni percentuali rispetto al 2020				
	Lavoro	Famiglia	Asilo/ Umanitari	Altro	Totale	Lavoro	Famiglia	Asilo/ Umanitari	Altro	Totale
Trapani	92	421	173	169	855	67,3	117,0	90,1	125,3	106,0
Palermo	281	973	289	289	1.832	2061,5	144,5	252,4	160,4	203,3
Messina	939	592	116	245	1.892	1607,3	996,3	3766,7	329,8	1019,5
Agrigento	55	326	424	291	1.096	161,9	201,9	285,5	340,9	259,3
Caltanissetta	63	103	115	89	370	950,0	24,1	-47,5	53,4	1,1
Enna	31	80	172	26	309	342,9	300,0	454,8	8,3	276,8
Catania	744	1.028	257	551	2.580	136,2	57,9	27,9	70,6	73,2
Ragusa	587	1005	295	407	2.294	894,9	129,5	333,8	32,6	163,1
Siracusa	153	423	103	104	783	1175,0	92,3	71,7	173,7	137,3
Sicilia	2945	4.951	1.944	2.171	12.011	442,4	128,6	124,7	105,0	159,2
Italia	51.019	122.918	30.894	36.764	241.595	394,5	97,4	129,4	79,6	126,8

Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno, 2022

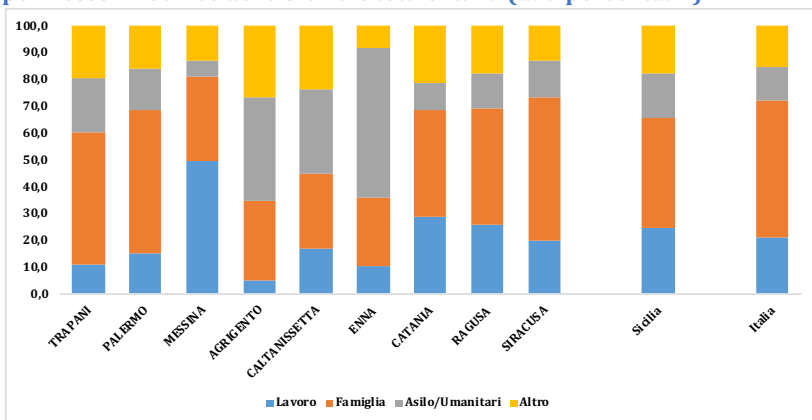
Dal punto di vista della distribuzione per provincia Catania ha accolto il numero più elevato di nuovi ingressi per famiglia (la motivazione di ingresso più rilevante nella provincia). I flussi per motivi connessi all'asilo, invece, si sono indirizzati soprattutto verso Agrigento dove rappresentano il motivo di arrivo più rilevante. Messina è la prima provincia per numero di nuovi permessi per lavoro (939) che sono nel messinese anche la principale motivazione dei nuovi rilasci (quasi il 50% sul totale dei nuovi permessi). Ragusa accoglie soprattutto persone che arrivano per ricongiungimento familiare (44%), ma anche un numero notevole di ingressi per lavoro (587). Palermo con 1.832 nuovi permessi invece si colloca solo al quarto posto per numero di ingressi dopo Catania, Ragusa e anche Messina; nel capoluogo di Regione la principale motivazione di ingresso è il ricongiungimento familiare che rappresenta il 53% dei motivi di arrivo.

L'incremento più rilevante di nuovi ingressi si è registrato a Messina, il più contenuto a Caltanissetta che per l'asilo ha registrato, addirittura, una variazione negativa (Graf. 1).

La Sicilia si contraddistingue anche per un'incidenza minore di donne che ottengono nuovi permessi di soggiorno. In Italia rappresentano il 47,8% dei nuovi ingressi, in Sicilia il 40,5%. Notevoli le differenze a livello provinciale: si va da un'incidenza del 23,8% di Agrigento al 48,9% di Palermo e Messina. Come notato nella prima provincia la quota

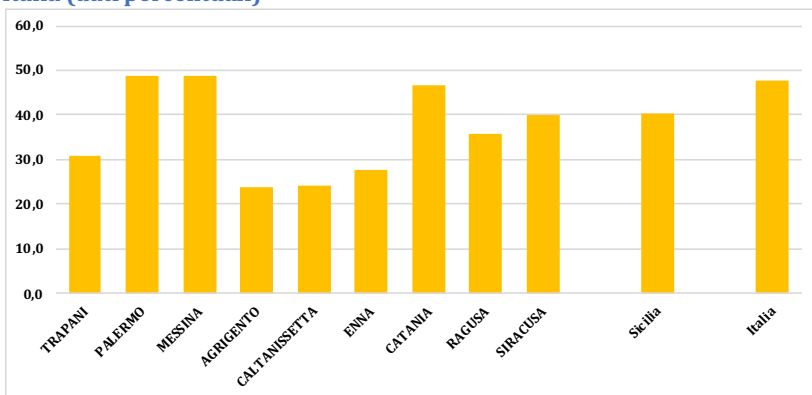
elevata di donne può essere motivata dall'elevata incidenza dei permessi per famiglia, ma nel caso di Messina l'elevato peso relativo femminile si registra anche nei permessi per lavoro. La quota di minori sul totale dei nuovi ingressi nella Regione è leggermente inferiore a quella che si registra per l'intero Paese: 31% contro la media nazionale di 31,4%. La presenza di bambini e ragazzi nei nuovi flussi è minima a Messina (18,6%) e massima a Trapani (40,6%).

Graf. 1 - Cittadini non comunitari entrati nel 2021 per motivo del permesso. Province della Sicilia e totale Italia (dati percentuali)



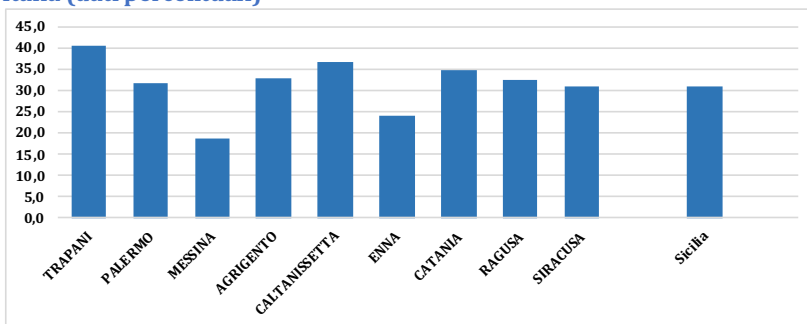
Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno, 2022

Graf. 2 - Quota di donne entrate nel 2021. Province della Sicilia e totale Italia (dati percentuali)



Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno, 2022

Graf. 3 - Quota di minori entrati nel 2021. Province della Sicilia e totale Italia (dati percentuali)



Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno, 2022

Durante il 2021 i nuovi permessi di soggiorno rilasciati in Sicilia hanno riguardato soprattutto migranti del Bangladesh (1.822), albanesi (1.741) e tunisini (1.512). Questi tre paesi coprono oltre il 42% dei nuovi ingressi registrati nel 2021. Si tratta di collettività che anche negli anni passati hanno fatto registrare un numero rilevante di ingressi. Si evidenziano per le tre collettività dei rapporti di genere molto differenziati: le donne rappresentano il 16,6% dei nuovi arrivati dal Bangladesh, il 46,1% degli albanesi e il 36,0% dei tunisini. Il panorama delle provenienze resta anche per il 2021 piuttosto variegato e cambia da provincia a provincia. La Tunisia è il primo paese per numero di arrivi a Trapani. L'Albania ha il primato a Ragusa; il Bangladesh a Palermo, Agrigento ed Enna. Il Marocco a Caltanissetta e Siracusa. Nella provincia di Messina il primo paese di cittadinanza per numero di arrivi è l'India che non figura tra le tre principali origini per le migrazioni verso l'Isola. Particolare è la situazione di Catania dove, per la presenza della base Nato, il primo posto in graduatoria spetta agli statunitensi (Tav. 2). Nel 2022 si è anche registrato uno straordinario flusso di migranti: quello proveniente dall'Ucraina a seguito dello scoppio del conflitto con la Russia. La Sicilia è stata però toccata solo marginalmente dall'arrivo di queste persone sotto protezione. In Italia a dicembre 2022 c'erano circa 147 mila ucraini sotto protezione temporanea, ma solo il 2,5% (circa 3 mila e 800 persone) del totale si trovava in Sicilia. Oltre il 60% di questi si collocavano tra Palermo, Messina e Catania.

Tav. 2 – Cittadini non comunitari entrati nel 2021 per sesso e prime tre cittadinanze. Province della Sicilia e totale regione (valori assoluti)

	Trapani				Palermo		
	Maschi	Femmine	Totale		Maschi	Femmine	Totale
Tunisia	209	132	341	Bangladesh	324	210	534
Bangladesh	102	8	110	Ghana	70	49	119
Marocco	45	48	93	Regno Unito	53	56	109
<i>Altri paesi</i>	<i>234</i>	<i>77</i>	<i>311</i>	<i>Altri paesi</i>	<i>490</i>	<i>580</i>	<i>1.070</i>
Totale	590	265	855	Totale	937	895	1.832
	Agrigento				Caltanissetta		
	Maschi	Femmine	Totale		Maschi	Femmine	Totale
Bangladesh	360	6	366	Marocco	41	26	67
Marocco	79	69	148	Pakistan	52	12	64
Tunisia	101	41	142	Bangladesh	50	0	50
<i>Altri paesi</i>	<i>295</i>	<i>145</i>	<i>440</i>	<i>Altri paesi</i>	<i>138</i>	<i>51</i>	<i>189</i>
Totale	835	261	1.096	Totale	281	89	370
	Catania				Ragusa		
	Maschi	Femmine	Totale		Maschi	Femmine	Totale
Stati Uniti d'America	237	353	590	Albania	483	391	874
Albania	260	214	474	Tunisia	398	217	615
Bangladesh	252	36	288	Bangladesh	137	6	143
<i>Altri paesi</i>	<i>627</i>	<i>601</i>	<i>1.228</i>	<i>Altri paesi</i>	<i>456</i>	<i>206</i>	<i>662</i>
Totale	1.376	1.204	2.580	Totale	1.474	820	2.294
	Enna				Siracusa		
	Maschi	Femmine	Totale		Maschi	Femmine	Totale
Bangladesh	105	1	106	Marocco	99	69	168
Somalia	18	8	26	Tunisia	72	29	101
Nigeria	11	13	24	Bangladesh	62	10	72
<i>Altri paesi</i>	<i>89</i>	<i>64</i>	<i>153</i>	<i>Altri paesi</i>	<i>236</i>	<i>206</i>	<i>442</i>
Totale	223	86	309	Totale	469	314	783
	Messina				Sicilia		
	Maschi	Femmine	Totale		Maschi	Femmine	Totale
India	213	312	525	Bangladesh	1.520	302	1.822
Marocco	173	102	275	Albania	938	803	1.741
Albania	89	96	185	Tunisia	968	544	1.512
<i>Altri paesi</i>	<i>492</i>	<i>415</i>	<i>907</i>	<i>Altri paesi</i>	<i>3.726</i>	<i>3.210</i>	<i>6.936</i>
Totale	967	925	1.892	Totale	7.152	4.859	12.011

Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno, 2022

Se i dati relativi ai nuovi flussi consentono di ricostruire le recenti dinamiche, sono i dati relativi allo stock di popolazione (popolazione presente al primo gennaio dell'anno di riferimento) che permettono di comprendere come nel tempo la presenza straniera si sia sedimentata all'interno di un territorio.

A livello nazionale Tra il 2021 e il 2022 i cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno in Italia sono aumentati di quasi il 6%, passando da 3.373.876 al 1° gennaio 2021 a 3.561.540 al 1° gennaio 2022. Si tratta di una crescita abbastanza generalizzata che segna un'iniziale ripresa, anche se non un vero e proprio recupero, dopo il

periodo del COVID-19. Un incremento particolarmente rilevante si registra per gli egiziani e i cittadini di Bangladesh e Pakistan.

In Sicilia l'incremento della popolazione non comunitaria regolarmente presente è stato maggiore rispetto al resto del Paese: al 1° gennaio 2022 la popolazione non comunitaria nell'Isola ammonta a 111.660 persone, il 7,3% in più rispetto all'anno precedente. Le province che ospitano il maggior numero di cittadini non comunitari sono Palermo (24.056), Catania (21.372), e Ragusa (18.625); a Enna invece la presenza regolare di non comunitari resta ampiamente sotto le 2 mila unità.

Nella Regione, la distribuzione dei cittadini non comunitari per cittadinanza è del tutto peculiare rispetto a quella italiana. Mentre a livello nazionale le collettività più rappresentate sono nell'ordine quelle provenienti da: Marocco, Albania, Cina, Ucraina e India; in Sicilia la graduatoria dei primi cinque paesi di cittadinanza vede: Tunisia, Marocco, Sri Lanka, Albania e Bangladesh (anche in questo caso sono molto rilevanti le differenze per provincia). Come risultava già per i flussi in ingresso, per la Sicilia la quota di donne è più contenuta rispetto al valore nazionale: 42,6% contro il 47,8%. Anche in questo caso sono però rilevanti le differenze tra province, si va da un'incidenza femminile minima a Caltanissetta del 32% al valore massimo di Messina che è anche superiore a quello nazionale (49,7%).

La Sicilia si caratterizza anche per una minore incidenza di permessi di lungo periodo rispetto alla media nazionale. Questo tipo di permesso di soggiorno è a tempo indeterminato e può essere richiesto solo da chi possiede un permesso di soggiorno da almeno 5 anni. In Italia i soggiornanti di lungo periodo sono oltre due milioni e 341mila e rappresentano il 65,8% dei regolarmente presenti. In Sicilia invece i permessi di lungo periodo incidono per il 54,6% sul totale dei permessi validi, ma, nella Regione si è registrato tra il 2021 e il 2022 un incremento più elevato rispetto alla media nazionale per questa tipologia di permesso: +9,3% contro + 7,8%. Si tratta di un trend di crescita accelerata che interessa la regione da diversi anni. La provincia con la quota più ridotta di lungo soggiornanti è Agrigento con 43,2%, mentre a Messina si arriva al massimo del 75,1% (Tav. 3).

Tav. 3 – Cittadini non comunitari regolarmente presenti al 1° gennaio 2022 e variazioni percentuali per provincia e tipologia di permesso (valori assoluti e percentuali)

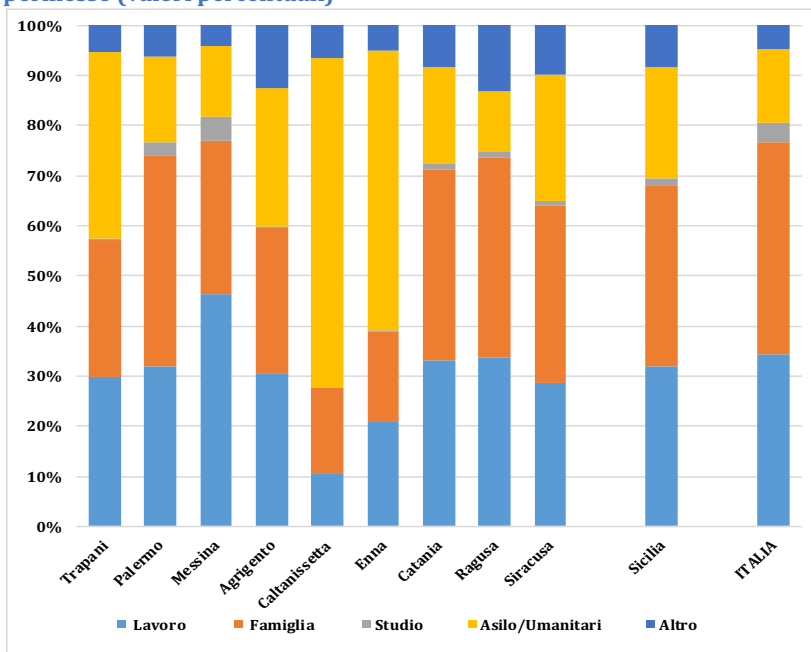
	Permessi di soggiorno validi al			Variazione rispetto al 1-1-2021 (%)			Quota di permessi di lungo periodo
	1-1-2022 (v.a.)						
	Con scadenza	Lungo periodo	Totale	Con scadenza	Lungo periodo	Totale	
Trapani	4145	8040	12185	-18,4	7,3	-3,1	66,0
Palermo	12614	11442	24056	9,2	8,7	9,0	47,6
Messina	3659	11063	14722	-1,1	9,1	6,4	75,1
Agrigento	3528	2683	6211	14,5	18,7	16,3	43,2
Caltanissetta	2281	1935	4216	-6,5	8,3	-0,2	45,9
Enna	837	963	1800	3,1	20,5	11,7	53,5
Catania	10257	11115	21372	-3,0	9,8	3,3	52,0
Ragusa	10074	8551	18625	31,6	3,0	16,7	45,9
Siracusa	3256	5217	8473	-2,6	19,2	9,8	61,6
Sicilia	50651	61009	111660	5,0	9,3	7,3	54,6
Italia	1.219.683	2.341.857	3.561.540	1,6	7,8	5,6	65,8

Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno, 2022

Considerando i soli permessi con scadenza validi al 1° gennaio 2022, a livello nazionale, il 42,4% è stato concesso per motivi di famiglia e il 34,4% per motivi di lavoro. Soltanto il 14,6% delle persone regolarmente soggiornanti in Italia ha un permesso per asilo o motivi umanitari. In passato in Sicilia la distribuzione dei permessi per motivo si distaccava notevolmente da quella nazionale con una più elevata incidenza dei permessi per asilo e motivi umanitari. Nel 2022, invece, seppure con percentuali diverse, la situazione nell'Isola ricalca quella nazionale. La motivazione prevalente del soggiorno della popolazione non comunitaria è la famiglia (35,9%); segue il lavoro (31,9%) e poi ci sono i motivi umanitari, con un peso relativo (22,1%) che resta comunque al di sopra della media. Si individuano facilmente le province in cui i flussi di persone in cerca di protezione internazionale hanno maggior rilievo, come Caltanissetta ed Enna dove la quota di richiedenti asilo e persone sotto protezione umanitaria sono rispettivamente del 65,8% e del 55,8%. Si tratta di valori elevati, ma molto ridimensionati rispetto a prima della pandemia. Nel 2019, in queste stesse province, l'incidenza dei permessi per motivi umanitari e asilo si collocava intorno al 70% (Graf. 4).

In generale si possono individuare dei segnali di stabilizzazione della presenza straniera nell'Isola, testimoniati non solo dalla diminuzione dei flussi "emergenziali", ma anche dalla crescita del numero di acquisizioni di cittadinanza e in particolare delle procedure per residenza.

Graf. 4 - Cittadini non comunitari regolarmente presenti al 1° gennaio 2022 con un permesso di soggiorno con scadenza, per tipologia del permesso (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno, 2022

Tav. 4 - Acquisizioni di cittadinanza di cittadini non comunitari per sesso e province della Sicilia, Sicilia e Italia, 2021 (valori percentuali sul totale delle acquisizioni)

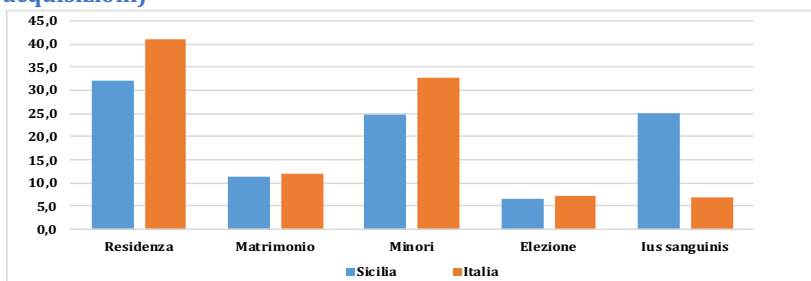
	Acquisizioni di cittadinanza (v.a.)			Variazione rispetto al 2020 (%)		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Trapani	99	89	188	90,4	53,4	70,9
Palermo	579	455	1034	46,6	23,6	35,5
Messina	417	407	824	106,4	105,6	106,0
Agrigento	116	89	205	75,8	64,8	70,8
Caltanissetta	37	30	67	42,3	-6,3	15,5
Enna	37	30	67	54,2	42,9	48,9
Catania	187	211	398	-4,6	22,7	8,2
Ragusa	318	268	586	24,2	29,5	26,6
Siracusa	144	125	269	-31,4	-15,0	-24,6
Sicilia	1.934	1.704	3.638	35,5	35,6	35,5
Italia	55.177	54.417	109.594	-9,7	-5,2	-7,5

Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno, 2022

In Italia nel 2021 gli stranieri non comunitari che hanno acquisito la cittadinanza sono 109.594: si tratta di un numero in calo rispetto all'anno precedente (-7,5%), ma si deve tenere conto che il dato potrebbe aver risentito degli effetti del rallentamento del disbrigo delle pratiche burocratiche dovuto alla pandemia. Per la Sicilia – che ha registrato 3.638 acquisizioni durante il 2021 – si registra invece un notevole aumento +35,5%. L'incremento percentuale più elevato si registra a Messina (+106%). Le donne rappresentano quasi il 47% dei nuovi cittadini del 2021, una quota leggermente inferiore al dato nazionale (50%).

La prima modalità di acquisizione della cittadinanza in Sicilia è la residenza (32,1% del totale dei procedimenti), che tuttavia fa registrare un'incidenza relativa sul totale molto più contenuta (quasi 9 punti percentuali in meno) di quella registrata a livello nazionale; seguono le acquisizioni *ius sanguinis* (25,1%), ovvero per discendenza da un avo di origine italiana (per i nati all'estero); questo tipo di procedure ha nell'Isola una rilevanza molto più elevata rispetto alla media nazionale, a testimonianza di un passato di rilevante emigrazione dall'Isola verso l'estero. Coloro che prendono la cittadinanza seguendo questa modalità sono infatti molto spesso discendenti di emigrati in Brasile o in Argentina molti anni fa. È evidente quindi che nell'Isola ai procedimenti di acquisizione che più rispondono a processi di integrazione dei migranti si affiancano quelli che fanno riemergere il passato emigratorio della Sicilia (Graf. 5).

Graf. 5 – Acquisizioni di cittadinanza di cittadini non comunitari per tipo di procedura, Sicilia e Italia, 2021 (valori percentuali sul totale delle acquisizioni)



Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno, 2022

Dinamica migratoria in Sicilia nel decennio 2012-2021

di *Francesca Licari*¹

Nel corso dei primi anni Duemila i tradizionali fenomeni migratori che avevano caratterizzato gli ultimi trent'anni del Novecento risultano profondamente modificati nelle dimensioni e nella struttura. I cambiamenti geopolitici causati dai conflitti nei Balcani, dalla Guerra del Golfo, dalle guerre civili interne al continente africano, dalle Primavere arabe e dalla guerra in Siria hanno provocato intense ondate migratorie e pesanti ripercussioni dal punto di vista politico e sociale nei paesi di accoglienza.

La gestione non semplice di questi consistenti flussi (soprattutto a partire dal 2015) ha generato accesi dibattiti a livello nazionale e internazionale. Dibattiti tuttora aperti a causa del sottile confine tra etica e politica, tra accoglienza e “muri” alle frontiere. Un esempio è fornito dai cosiddetti “Decreti Sicurezza” che hanno tentato di arginare i numerosi sbarchi di migranti richiedenti asilo politico attraverso l'abolizione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari (in realtà sostituiti con altri tipi di permessi molto più specifici e molto più complicati da ottenere), e attraverso la chiusura dei porti di approdo per le navi delle ONG con i migranti a bordo. I “Decreti Sicurezza” sono stati solo recentemente modificati con il ripristino di alcuni permessi per protezione umanitaria e con la neutralizzazione delle penalizzazioni previste nel caso di soccorso e attracco non autorizzato da parte delle ONG.

Parallelamente alle immigrazioni, la Sicilia negli ultimi anni è stata sempre più frequentemente interessata da flussi “emigratori”, soprattutto a opera di risorse qualificate, diretti verso le altre regioni italiane o verso l'estero, col risultato di aver depauperato strutturalmente il tessuto socio-economico dell'Isola, già in larga parte compromesso dalla mancanza di opportunità lavorative e di crescita professionale.

¹ Francesca Licari, Istat.

I due anni di pandemia hanno influenzato significativamente le tendenze in atto da decenni producendo dapprima, nella fase acuta del 2020, un crollo dei flussi migratori da e per l'estero e della mobilità interna, (soprattutto per le numerose restrizioni agli spostamenti finalizzate al contrasto della diffusione del virus) e successivamente, nel 2021, una lenta ripresa ancora lontana, tuttavia, dai livelli pre-pandemici.

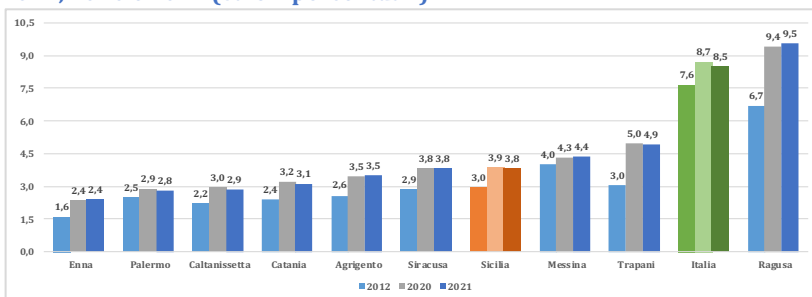
In questo breve saggio, verrà effettuata un'analisi descrittiva del fenomeno migratorio in Sicilia nel decennio 2012-2021. Per descrivere il fenomeno si è fatto riferimento ai dati tratti dalla rilevazione sulle *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche per trasferimento di residenza* che consentono di rilevare l'intensità, la direzione e la consistenza dei flussi migratori sia verso i paesi esteri sia verso altre aree del territorio italiano. Chi trasferisce la propria residenza da un comune ad un altro comune, deve comunicare il proprio trasferimento. Questo viene registrato dagli uffici competenti se il movimento è interno ai confini nazionali (l'anagrafe del comune di iscrizione registrerà in aumento l'individuo mentre l'anagrafe del comune di partenza lo cancellerà), o dal singolo ufficio dell'ente locale se il trasferimento è da o verso i confini nazionali (l'individuo sarà iscritto se immigrato e cancellato se emigrato). Il subentro dei comuni nella nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), conclusosi nel corso del 2021, ha semplificato e intensificato lo scambio di informazioni tra comuni e permette di disporre di informazioni più tempestive ed efficienti.

Durante il decennio 2012-2021, la popolazione straniera in Italia è aumentata di oltre 711 unità, pari al 16% in termini relativi. In Sicilia, la componente straniera è passata da poco più di 138 mila residenti a 185 mila (+33%). A livello provinciale gli incrementi registrati variano sensibilmente: nella provincia di Trapani il numero di stranieri residenti si è quasi raddoppiato (da 12 mila nel 2012 a 21 mila del 2021) e anche nelle province di Trapani e di Ragusa si osservano incrementi elevati (rispettivamente +73% e +57%). Quelle di Messina e Palermo sono, invece, le province in cui la variazione della popolazione straniera nel decennio 2012-2021 è meno elevata (rispettivamente +5% e +17%). Rispetto al numero dei residenti, al 31 dicembre 2021, in provincia di Ragusa si ha la più alta incidenza di stranieri (9,5%), ben al di sopra della

media siciliana (3,9%) e lievemente più alta della media nazionale (8,5%) (Graf. 1).

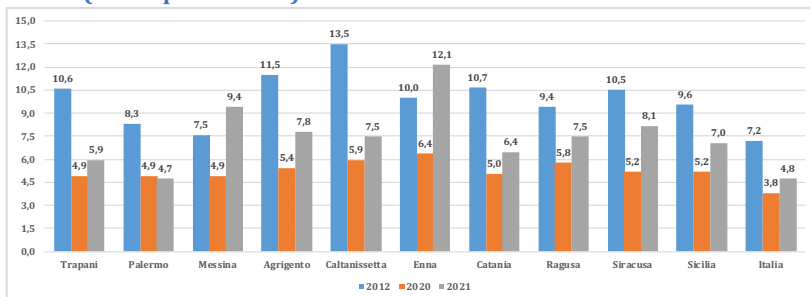
Per quanto riguarda i flussi in ingresso dall'estero, il confronto dei tassi di immigratorietà degli stranieri (numero di immigrati su popolazione media residente per cento) nell'Isola all'inizio e alla fine del decennio considerato evidenzia un calo sostanziale della pressione migratoria: mentre nel 2012 gli immigrati che entravano in Sicilia erano circa 9,6 su cento stranieri residenti, nel 2020 questo rapporto si è dimezzato (5 immigrati ogni cento stranieri residenti) a causa delle limitazioni alla mobilità adottate a livello internazionale, per poi riprendere lievemente nel 2021 (7%). Nell'anno della pandemia, si registrano cali significativi in tutte le province siciliane, soprattutto nelle province di Caltanissetta (da 13,5% a 5,9%) e di Agrigento (da 11,5% a 5,4%), mentre nel 2021 la ripresa dei flussi di immigrazione rispetto al 2020 interessa tutte le province, ma con tassi sempre inferiori al 2012, ad eccezione della provincia di Enna in cui si osserva un aumento rispetto al 2012 (da 10% del 2012 al 12% del 2021) e della provincia di Messina (da 7,5% a 9,4%) (Graf. 2). Tra il 2012, il 2020 e il 2021 cambiano anche le graduatorie dei principali paesi di provenienza: nel 2012 e nel 2020 la Romania è il principale paese di origine dei flussi in ingresso e viene superata nel 2021 dal Bangladesh. Nel 2020 e nel 2021 compare tra i primi cinque paesi l'Albania, mentre la Tunisia continua a essere una delle principali origini dei flussi in ingresso per tutto il decennio (Graf. 2).

Graf. 1 - Quota di stranieri residenti per provincia. Dati al 31 dicembre 2012, 2020 e 2021 (valori percentuali)



Fonte: Istat

Graf. 2 - Tassi di immigratorietà straniera per provincia. Dati al 2012, 2020 e 2021 (valori percentuali)



Fonte: Istat

Ma la Sicilia non è solo terra di immigrazione, è anche terra di origine di emigrazioni sia verso altre regioni d'Italia sia verso l'estero. L'analisi della mobilità residenziale interna, da e verso la Sicilia, permette di esaminare il grado di attrattività della regione e delle sue province, mettendone in risalto il dinamismo o l'inerzia, sia della componente straniera sia di quella siciliana residente.

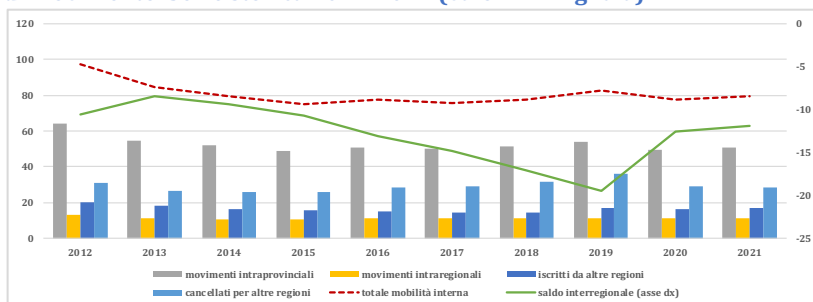
L'andamento in serie storica, dal 2012 all'ultimo dato disponibile (2021) dei movimenti migratori interni dei comuni siciliani evidenzia nel complesso un trend lineare dei trasferimenti, con un picco in corrispondenza del 2012 dovuto prevalentemente a motivi amministrativi² e una riduzione della mobilità nell'anno della pandemia 2020, soprattutto per i movimenti intra-provinciali (Graf. 3).

I movimenti all'interno delle province siciliane, sono la componente prevalente della mobilità residenziale: due trasferimenti su tre sono intra-provinciali. I movimenti intraregionali, tra province siciliane, invece, hanno un'incidenza molto più bassa (14%). Ma la mobilità all'interno dell'Isola provoca solo una redistribuzione di popolazione senza perdite, né guadagni. Osservando invece i movimenti tra le regioni,

² Risulta verosimile che parte dell'incremento dei trasferimenti di residenza del 2012 sia il risultato indotto dall'introduzione della nuova normativa in materia di trasferimenti di residenza, in vigore dal maggio 2012 (Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in Legge 4 aprile 2012, n. 35 recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" - Modalità di applicazione dell'art. 5 "Cambio di residenza in tempo reale"). La nuova normativa ha consentito tempi più rapidi per il perfezionamento delle pratiche di iscrizione in anagrafe, producendo, di conseguenza, un'accelerazione delle iscrizioni.

appare evidente che il volume delle cancellazioni anagrafiche dall'Isola è in crescita e sempre superiore a quello delle iscrizioni, che invece calano, producendo in tal modo un saldo netto regionale negativo in tutto il decennio e in deciso aumento in valore assoluto fino al 2020, quando, per effetto delle restrizioni alla mobilità, i flussi in uscita dalla regione hanno subito un calo del 21%. La Sicilia è una delle regioni meno attrattive del Paese: la perdita netta complessiva di popolazione siciliana residente nel periodo 2012-2021 ammonta a quasi -128 mila residenti. Tale perdita va in larghissima parte a favore delle regioni del Centro-nord.

Graf. 3 – Trasferimenti di residenza dei Comuni della Sicilia per tipologia di movimento. Serie storica 2012-2021 (valori in migliaia)



Fonte: elaborazione su dati Istat, Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche per trasferimento di residenza

Le province di Palermo e di Catania fanno registrare, in termini assoluti, il volume più elevato di iscrizioni e cancellazioni anagrafiche poiché hanno dimensioni demografiche maggiori rispetto alle altre province dell'Isola. Il saldo negativo più alto osservato è quello della provincia di Palermo che, nel periodo 2012-2021, perde circa 34 mila residenti. La provincia di Catania oltre 18 mila, la provincia di Messina ne perde circa 17 mila, quella di Caltanissetta poco più di 15 mila. Perdite molto più contenute per le altre province. Dal punto di vista relativo, rapportando queste perdite alla popolazione media del periodo 2012-2021, è la provincia di Caltanissetta che perde più delle altre province (59 residenti su mille).

A livello nazionale, la mobilità residenziale interna coinvolge soprattutto gli italiani: su cinque persone che cambiano residenza quattro hanno

cittadinanza italiana. Tuttavia, la propensione alla mobilità interna degli stranieri³ è più del doppio di quella degli italiani, anche durante gli anni caratterizzati dalla pandemia (nel 2021 il tasso di mobilità interna è pari a 50 stranieri per mille residenti e a 22 italiani per mille residenti). La Sicilia conferma questa dinamica: la propensione agli spostamenti interni per gli stranieri è più del doppio rispetto a quella degli italiani: nel 2020 e nel 2021 si sono spostati, in media, circa 16 siciliani su mille residenti, contro i 35 stranieri su mille; in deciso calo rispetto all'inizio del decennio (nel 2012 erano, rispettivamente 19 per mille siciliani e 43 per mille stranieri).

Le motivazioni sulla maggiore mobilità dei cittadini stranieri vanno ricercati in una maggiore precarietà delle condizioni di vita e di lavoro, ma anche nella mancanza di radici affettive, parentali, che solitamente vincolano gli spostamenti.

La composizione dei flussi interni per tipo di movimento (intra-regionale e interregionale) evidenzia che i cittadini siciliani si muovono mediamente molto di più entro i confini dell'Isola (80%) mentre solo un quinto dei trasferimenti interessa una regione diversa. Anche gli stranieri residenti in Sicilia si spostano più frequentemente entro i confini regionali ma con quote differenti (mediamente, nel periodo 2012-2021: 73% intra-regionali, 27% interregionali): gli effetti delle restrizioni alla mobilità non hanno modificato significativamente la struttura dei flussi di mobilità interna (Tav. 1).

A un maggior dettaglio territoriale, la matrice input/output degli spostamenti provinciali avvenuti nei due anni di crisi pandemica dà un'idea di come si redistribuisce la popolazione in seguito a un movimento migratorio all'interno o fuori dall'Isola (Tav. 2). Sulla diagonale principale sono rappresentate le quote dei movimenti all'interno della provincia. In generale, i trasferimenti dei residenti siciliani evidenziano percentuali più elevate all'interno delle province più popolate, come quelle di Catania (18,6%) e di Palermo (13,8%), caratterizzate da un maggiore dinamismo anche al di fuori della regione. Anche per gli stranieri le percentuali maggiori di spostamenti si

³ La *propensione alla mobilità interna degli stranieri* è data dal numero di trasferimenti interni di cittadini stranieri sulla popolazione residente straniera, per mille.

registrano all'interno delle province di residenza ma le province dove si dirigono più frequentemente sono Catania (10,7%) e Trapani (6,6%). Il movimento interregionale, solitamente, ha come destinazione le province del Centro-nord: nel biennio 2020-2021 i siciliani che decidono di emigrare in un'altra regione italiana si dirigono prevalentemente nella provincia di Milano (13,2%), nella provincia di Roma (7,9%) in quella di Torino (5,9%) e in quella di Bologna (4,4%), che accolgono complessivamente un terzo dei flussi in uscita. Anche gli stranieri che si cancellano dalla Sicilia nello stesso periodo si dirigono con maggiore frequenza nelle province del Centro-nord: prima tra tutti la provincia di Roma (8,3%), seguita dall'area metropolitana di Milano (6,6%) e di quella di Brescia e Torino (entrambe 3,4%).

Tav. 1 - Trasferimenti di residenza per tipologia di spostamento e per cittadinanza (italiana/straniera). Serie storica 2012-2021 (valori assoluti, percentuali e tassi per mille)

Anni	Italiani					Stranieri				
	Tra comuni siciliani	Con comuni di altre regioni	% Trasferimenti		Tasso di migratorietà (per mille)	Tra comuni siciliani	Con comuni di altre regioni	% Trasferimenti		Tasso di migratorietà (per mille)
			Tra comuni siciliani	Con comuni di altre regioni				Tra comuni siciliani	Con comuni di altre regioni	
2012	73.189	18.384	79,9	20,1	18,8	3.789	1.932	66,2	33,8	43,0
2013	62.457	16.530	79,1	20,9	16,1	3.545	1.788	66,5	33,5	35,3
2014	59.028	14.942	79,8	20,2	15,0	3.898	1.594	71,0	29,0	32,6
2015	55.914	14.230	79,7	20,3	14,3	3.392	1.315	72,1	27,9	26,3
2016	57.955	13.978	80,6	19,4	14,7	4.212	1.230	77,4	22,6	29,2
2017	56.641	13.336	80,9	19,1	14,4	4.607	1.245	78,7	21,3	30,6
2018	58.272	13.247	81,5	18,5	14,9	4.766	1.246	79,3	20,7	30,1
2019	60.267	14.935	80,1	19,9	16,0	5.271	2.059	71,9	28,1	38,6
2020	56.121	14.859	79,1	20,9	15,2	5.132	1.461	77,8	22,2	35,1
2021	57.729	15.021	79,4	20,6	15,7	4.745	1.838	72,1	27,9	35,5

Fonte: elaborazione su dati Istat, Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche per trasferimento di residenza

Tav. 2 - Trasferimenti tra province della Sicilia e con province di altre regioni, per cittadinanza (italiana/straniera). Anni 2020-2021 (valori percentuali)

Provincia di origine	Stranieri										Totale	
	Provincia di destinazione											
	Trapani	Palermo	Messina	Agrigento	Caltanissetta	Enna	Catania	Ragusa	Siracusa	Totale Sicilia		Altre province italiane
Trapani	4,5	0,8	0,1	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2	0,1	6,3	5,0	11,2
Palermo	1,2	3,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	5,2	6,0	11,3
Messina	0,1	0,2	5,2	0,1	0,0	0,0	0,5	0,1	0,1	6,3	5,1	11,4
Agrigento	0,4	0,2	0,1	1,8	0,2	0,0	2,0	0,1	0,1	4,9	3,5	8,4
Caltanissetta	0,1	0,0	0,0	0,3	0,5	0,1	0,2	0,1	0,0	1,4	2,8	4,2
Enna	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,1	0,1	0,0	0,9	1,2	2,1
Catania	0,3	0,1	0,5	2,0	0,1	0,2	6,6	0,5	0,4	10,7	6,5	17,2
Ragusa	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	5,2	0,4	6,7	5,3	12,0
Siracusa	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,4	0,4	2,6	3,8	2,9	6,7
Totale Sicilia	9,9	6,3	8,2	6,4	2,4	1,5	13,3	8,7	5,2	61,8	38,2	100,0

Fonte: elaborazione su dati Istat, Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche per trasferimento di residenza

Le cancellazioni anagrafiche dalla Sicilia, sempre crescenti nel periodo considerato, rivelano la sofferenza di un territorio che non riesce a offrire risposte adeguate in termini di lavoro e di opportunità ai giovani siciliani, ma anche ai cittadini stranieri. Oltre al movimento migratorio dalla Sicilia verso altre regioni, è significativo anche quello delle partenze verso l'estero, con l'importante avvertenza che i dati anagrafici sulle emigrazioni dei cittadini stranieri notoriamente soffrono del problema delle mancate cancellazioni per l'estero. Infatti, mentre il cittadino italiano formalizza la propria emigrazione attraverso la cancellazione anagrafica e la contestuale iscrizione all'AIRE⁴, gli stranieri spesso lasciano l'Italia senza comunicarlo alle autorità competenti e, in fase di revisione anagrafica, vengono cancellati per irreperibilità. Tale premessa è necessaria per poter affermare che gli emigrati stranieri che lasciano la Sicilia presentano un certo livello di sottostima, per cui le conclusioni che si possono trarre dalla loro osservazione devono essere utilizzate con cura.

Dal 2012 al 2021 il numero di cancellazioni per l'estero dalla Sicilia si è più che raddoppiato nel 2019, raggiungendo il picco con oltre 14 mila emigrazioni, per poi scendere sotto quota dei 12 mila nel biennio 2020-2021. L'emigrante che parte dall'Isola è di genere maschile nel 56% dei casi e con un'età media di circa 33 anni per gli uomini e 32 anni per le donne. Dal 2012 al 2021 i tassi di emigratorietà sono aumentati di un punto per mille, (da 1,3 a 2,3 per mille). Nel biennio 2020-2021 le province di Agrigento, Enna e Ragusa fanno registrare i tassi di emigratorietà più elevati della media dell'Isola (tutte intorno al 3 per mille) (Tav. 3).

Inoltre, con riferimento ai soli cittadini italiani di 25 anni e più in partenza dalla Sicilia dal 2012 al 2021, due emigrati siciliani su tre hanno un livello di istruzione medio-alto al momento dell'emigrazione: un emigrato siciliano su tre è in possesso di un diploma, uno su quattro parte con in tasca almeno la laurea.

⁴ L'AIRE è l'Anagrafe dei cittadini italiani residenti all'estero; è un registro tenuto dall'anagrafe di cancellazione del cittadino italiano che permette a quest'ultimo di mantenere molti diritti come la possibilità di voto per le elezioni politiche o ottenere il rinnovo o rilascio di documenti d'identità a validità nazionale.

Tav. 3 – Emigrazioni per l'estero dalle province della Sicilia. Serie storica 2012-2021. Valori assoluti e percentuali.

Provincia di origine	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Trapani	435	505	598	562	723	725	777	924	815	837
Palermo	1.386	1.666	3.089	3.590	2.447	2.907	2.880	3.132	2.882	2.681
Messina	761	884	930	989	1.260	1.509	1.420	1.493	1.442	1.271
Agrigento	1.077	1.204	1.229	1.377	1.639	1.581	1.455	1.688	1.276	1.286
Caltanissetta	337	428	547	896	767	651	775	911	654	577
Enna	331	406	452	544	492	535	473	586	500	426
Catania	1.601	1.744	1.990	2.277	2.833	2.693	3.139	3.287	2.531	2.515
Ragusa	353	463	470	545	628	683	717	969	913	871
Siracusa	505	635	674	758	1.025	1.085	956	1.198	846	800
Totale	6.786	7.935	9.979	11.538	11.814	12.369	12.592	14.188	11.859	11.264
<i>di cui: % stranieri</i>	<i>12,0</i>	<i>11,2</i>	<i>8,8</i>	<i>9,8</i>	<i>9,4</i>	<i>9,6</i>	<i>9,2</i>	<i>12,4</i>	<i>10,0</i>	<i>27,4</i>

Fonte: elaborazione su dati Istat, Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche per trasferimento di residenza

In conclusione, la Sicilia può essere considerata contemporaneamente una terra di immigrazione e di emigrazione. La sua posizione geografica, al centro del Mediterraneo, oltre a renderla un importante crocevia di rotte migratorie, le conferisce un ruolo centrale nel coinvolgimento in teatri di guerre, conflitti, e contese. La scarsa attrattività è dovuta più che altro alla mancanza di opportunità, lavorative e non, e di risorse da capitalizzare e su cui investire. Nonostante la storia, l'arte e la cultura, ricchezze che l'hanno resa unica e imparagonabile a nessun'altra regione d'Italia, la mancanza di infrastrutture che facilitino gli spostamenti e di iniziative volte a creare occupazione e benessere la rendono una terra in cui si parte più di quanto si torni o si arrivi.

In essa convivono due anime, una immigratoria, che esercita una forte attrazione di masse dai paesi limitrofi in maggior difficoltà; una emigratoria, che spinge i residenti verso le regioni più prospere del Centro e del Nord Italia o verso l'estero.

Le somiglianze tra chi parte e chi arriva sono molteplici: la ricerca di un'occupazione e il miglioramento delle proprie condizioni economiche e sociali. Ma diversi sono i punti di partenza: lo straniero immigrato molto spesso fugge da una povertà estrema o da conflitti insanabili, accetta qualunque condizione lavorativa gli venga offerta e raramente ritiene definitiva la sua esperienza migratoria. L'emigrato siciliano, d'altro canto, di frequente è qualificato professionalmente o in possesso di titoli di studio medio-alti, il suo obiettivo è l'ottenimento di un lavoro adeguato alle sue competenze. La sua idea di migrazione è conclusiva,

egli tende a stabilire la sua dimora abituale nella residenza eletta e da lì inizia a intrecciare le sue reti sociali.

Il fenomeno migratorio in Sicilia, per questa ragione, risulta complesso perché complessi sono i fattori che lo determinano: in esso coesistono storie di immigrazione a carattere emergenziale, originate da fughe e conflitti civili, e processi migratori ben costruiti, basati sul lavoro e sulla famiglia. Inoltre, non trascurabile è la quota di emigrati che segue la classica traiettoria Sud-Nord e, ancora meno trascurabile, soprattutto per l'impatto in termini di perdita di capitale umano, è la quota di giovani siciliani che si trasferisce all'estero. Sarebbe semplicistico, e sbagliato, affermare che i quattro macro-fattori elencati non siano tra di loro correlati. Basti pensare, ad esempio, che la manodopera straniera spesso sopperisce a quella autoctona in alcuni comparti spopolati dagli esodi verso il nord. L'osservazione del dato statistico, dunque, dovrebbe tenere conto di tutti questi aspetti per poter dare una lettura più reale possibile del fenomeno.

LAVORO

Lavoro dipendente

di *Salvatore Vassallo*¹

1. Introduzione

L'analisi delle quantità, dei flussi e delle dinamiche del mercato del lavoro nonché delle relazioni che in esso si manifestano, costituisce un elemento essenziale di tutte le economie, anche in termini di misura della solidità dei rapporti sociali in esse presenti.

Invero, la limitata diffusione di informazioni statistiche ufficiali e la conseguente difficoltà a reperire dati utili, rende particolarmente difficoltosa una descrizione approfondita, soprattutto se il target che si vuole studiare più in dettaglio è quello relativo al mercato del lavoro degli stranieri residenti.

Le fonti disponibili si concentrano di fatto su pochi Enti. Tra questi l'Istat, che pur effettuando svariate indagini nel settore (spesso finalizzate alla produzione del valore economico del Paese e pertanto poco significative per una analisi territoriale), dispone di fatto di un'unica rilevazione, l'indagine continua sulle forze di lavoro, abbastanza grande da fornire informazioni anche sul lavoro di residenti di nazionalità non italiana. Tuttavia, pur essendo la rilevazione più ampia svolta nel nostro Paese (oltre 250 mila famiglie l'anno coinvolte), le quantità di dati raccolti non consentono di ottenere stime statisticamente significative a livello regionale. A queste informazioni si affiancano quelle dell'Inps, che grazie ad un archivio amministrativo funzionale al calcolo delle assicurazioni assistenziali, consente maggior conoscenza della tipologia di attività, delle ore di lavoro e della retribuzione del singolo lavoratore. Questi dati, che provengono da archivi amministrativi e non da indagini campionarie, permettono un dettaglio territoriale, la provincia, ai nostri fini più consono. La contropartita è che, in quanto archivi amministrativi, fanno riferimento alla parte del mercato del lavoro regolare o quasi regolare (dichiarazioni non veritiere, ad esempio, sulla retribuzione, non nascondono la presenza del dipendente ma ne riducono la significatività

¹ Salvatore Vassallo, Istat - Ufficio territoriale per la Sicilia.

economica), conseguentemente perdendo del tutto la componente sommersa del lavoro. Da archivi detenuti dall'Inail si estraggono poi informazioni sugli incidenti sul lavoro e, da questi, sulle tipologie di lavoro svolto e, come per l'Inps, sulle relative retribuzioni. Per contro, oltre alle problematiche sottolineate per i dati dell'Inps, quelli dell'Inail sono poco diffusi e difficilmente accessibili.

In aggiunta, altre fonti possono essere utilizzate come proxy delle attività lavorative che coinvolgono gli stranieri. Una di queste, fornita dal Ministero dell'Interno e analizzata dall'Istat, riguarda i permessi di soggiorno per lavoro, di lungo o di breve periodo.

Sulla base di quanto anticipato, le informazioni fornite in questa sezione contribuiranno di fatto a delineare un quadro significativo del fenomeno in oggetto, che tuttavia non sarà esaustivo del contesto delle attività lavorative svolte della popolazione di nazionalità non italiana in Sicilia.

2. Il lavoro nel Mezzogiorno

Come anticipato, i dati dell'Indagine continua sulle forze di lavoro dell'Istat, forniscono stime che assumono significatività statistica solamente a livello di ripartizione Meridionale. E tuttavia, l'approssimazione che tale dimensione comporta rispetto al territorio siciliano consente comunque una disamina non marginale delle posizioni lavorative, e del loro andamento, registrate per la popolazione di nazionalità non italiana residente nell'Isola (Tav. 1).

Tav. 1 – Forze di lavoro italiane e straniere

Area-nazionalità	2018	2019	2020	2021	2022*
Occupati (valori in migliaia)					
Italia- Italiani	20.621	20.730	20.181	20.297	20.660
Italia-Stranieri	2.337	2.380	2.204	2.257	2.380
Sud-Italiani	5.719	5.731	5.562	5.637	5.768
Sud-Stranieri	366	362	329	331	326
Persone in cerca (valori in migliaia)					
Italia- Italiani	2.330	2.160	1.962	1.988	1.707
Italia-Stranieri	380	380	338	379	328
Sud-Italiani	1.296	1.221	1.057	1.082	939
Sud-Stranieri	70	77	76	87	76

* Media dei primi tre trimestri

Fonte: Istat - Indagine FFL

Nel 2022² i lavoratori stranieri residenti nel Mezzogiorno ammontano a 326 mila unità e rappresentano il 5,3% dell'occupazione della ripartizione. Quota corrispettiva significativamente più elevata, si registra nello stesso tempo nella Nazione, dove si contano 2.380 mila occupati non italiani, corrispondenti all'10,3% dei lavoratori in complesso.

Tra gli stranieri che cercano lavoro, 76 mila risiedono nel Mezzogiorno, ovvero una quota sui disoccupati dell'area pari al 7,5%, incidenza molto discosta dalla corrispettiva quota nazionale (16,1%). Con una popolazione straniera che rappresenta nel Mezzogiorno il 4,3% dei residenti, le differenze territoriali tra le suddette quote delle componenti del mercato del lavoro (occupati e disoccupati) risultano pertanto essere significative.

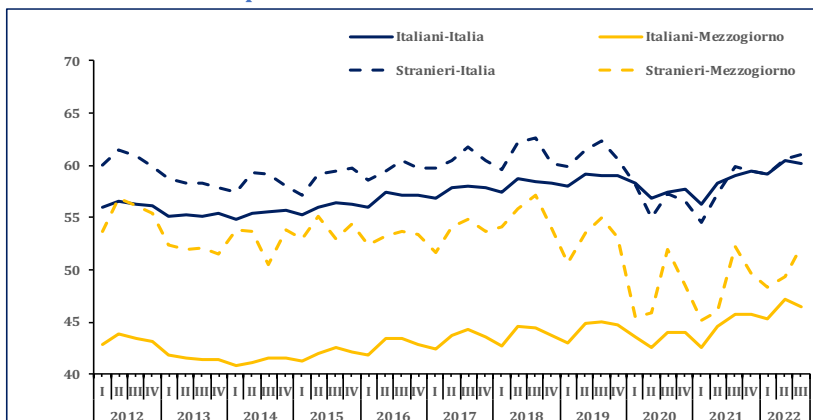
I dati contenuti nella tavola 1, che riporta le stime delle variabili qui considerate a partire dal 2018, mostrano un calo dell'11,0% del numero degli occupati stranieri residenti nel meridione, che scendono dai 366 mila dell'anno iniziale ai 326 mila del 2022. Da notare che quest'ultimo valore, risultando non dissimile dai corrispettivi del biennio precedente, quello nel quale le misure adottate per contrastare l'epidemia da Covid hanno causato la riduzione forzata della manodopera, risulti uno strumento utile a testimoniare una stasi nel mercato del lavoro degli stranieri, peraltro non riscontrata in quello dei lavoratori italiani. Da osservare, in aggiunta, che nell'arco dell'intero periodo considerato, la consistenza di quest'ultima componente cresce nello stesso territorio dell'1,0%, passando dalle 5.719 mila alle 5.768 unità.

Tra coloro che risiedono al Sud e cercano lavoro, si registra nell'ultimo anno rispetto al 2018 una crescita dell'8,1% per gli stranieri cui si contrappone un calo del 27,5%, da 1.296 mila a 939 mila, per i residenti italiani, ciò ad ulteriore dimostrazione delle maggiori difficoltà riscontrate dai cittadini di passaporto straniero, soprattutto se residenti nel Meridione, nell'accedere al lavoro.

² Al momento dell'estensione del testo erano disponibili solo i primi tre trimestri dell'indagine: i valori del 2022 riportati rappresentano pertanto le medie semplici dei valori stimati dall'Istat.

Nella Nazione in complesso, seppur con entità considerevolmente differenti, si registra un trend negativo sia per la componente italiana che per quella straniera, più in dettaglio uguale al -26,7% per i primi e al -13,6% per i secondi (Graf. 1).

Graf. 1 – Tasso di occupazione: confronto italiani e stranieri



Note: fino al 2017 serie precedente, dal 2018 nuova stima.

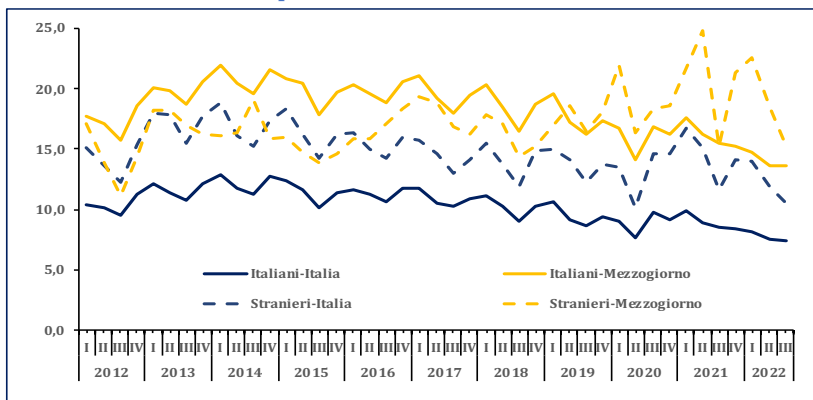
Fonte: Istat - Indagine FFL

Un ulteriore approfondimento in merito alle peculiarità del mercato del lavoro degli stranieri in Italia, si può dedurre dall'analisi dei grafici 1 e 2 riportati in questo paragrafo, che mostrano consistenze e andamenti per trimestre dal 2012 al 2022 rispettivamente dei tassi di occupazione e quelli di disoccupazione delle due componenti qui analizzate. Rispetto agli italiani residenti nel Mezzogiorno, i tassi di occupazione degli stranieri mostrano nell'intero arco temporale considerato consistenze sempre maggiori, una presenza di oscillazioni tra periodi adiacenti più marcate e un trend in calo, opposto a quello dei lavoratori italiani.

Similmente, nella nazione in complesso, si evidenziano analoghi comportamenti, seppur con valori iniziali dei tassi di occupazione delle due componenti significativamente più elevati rispetto a quelli della sola ripartizione, valori che tuttavia tendono ad equivalersi negli ultimi anni mostrando nel contempo in entrambi i casi un trend al rialzo (Graf. 2). Nello stesso tempo, l'osservazione dei tassi di disoccupazione del mezzogiorno mostra, ad inizio periodo, una consistenza inferiore in

corrispondenza di quelli dei residenti stranieri che tuttavia, a causa di dinamiche opposte delle due componenti, diventa nel tempo maggiore. Ciò in evidente contrapposizione con quanto registrato nell'intera Nazione, dove le maggiori difficoltà riscontrate nel mercato del lavoro degli stranieri rispetto a quanto vissuto dagli italiani sono evidenti in tutto l'arco temporale qui considerato.

Graf. 2 – Tasso di disoccupazione: confronto italiani e stranieri



Note: fino al 2017 serie precedente, dal 2018 nuova stima.

Fonte: Istat - Indagine FFL

In sintesi, quanto descritto dai grafici 1 e 2, sembrerebbe evidenziare l'esigua consistenza nel Mezzogiorno di posti di lavoro appetibili agli italiani, occupazioni che mediamente richiederebbero maggiori competenze e che garantirebbero superiore valore aggiunto, mentre, nel contempo, lo stesso mercato del lavoro meridionale non riesce a produrre sufficienti posti caratterizzati da bassa intensità economica e, probabilmente, da alta intensità lavorativa (Tav. 2).

Nel corso degli ultimi 5 anni, dal 2018 al 2022, i tassi annuali di occupazione evidenziano per i lavoratori stranieri del Mezzogiorno una decrescita costante per i primi 3 anni, da 54,5% a 47,5%, e una leggera crescita nel corso dei 2 anni successivi, fino a raggiungere il 49,0% nell'ultimo anno. Nello stesso tempo i tassi di occupazione registrati per i lavoratori italiani, sempre di molto inferiori ai precedenti, mostrano oscillazioni meno marcate, variando tra un minimo pari al 37,9% del 2020 e un massimo del 40,1% in corrispondenza dell'ultimo anno.

Tav. 2 – Tassi di occupazione e disoccupazione (15-74 anni)

Area-nazionalità	2018	2019	2020	2021	2022*
Tasso di occupazione					
Italia- Italiani	50,3	50,7	49,5	50,0	51,3
Italia-Stranieri	60,3	60,1	55,9	57,0	58,9
Sud-Italiani	38,5	38,8	37,9	38,7	40,1
Sud-Stranieri	54,5	52,5	47,5	47,7	49,0
Tasso di disoccupazione					
Italia- Italiani	10,2	9,5	8,9	9,0	7,7
Italia-Stranieri	14,0	13,8	13,3	14,4	12,1
Sud-Italiani	18,5	17,6	16,0	16,1	14,0
Sud-Stranieri	16,1	17,6	18,8	20,7	18,8

* Media dei primi tre trimestri

Fonte: Istat - Indagine FFL

Seppur in presenza di quote significativamente più elevate, analoghi comportamenti si evidenziano con riferimento alla Nazione. Da notare inoltre che nel corso del quinquennio osservato, il tasso di occupazione degli italiani cresce in entrambi i territori mentre quello degli stranieri si contrae. Per contro, nello stesso arco temporale, il tasso di disoccupazione registrato sia nel Mezzogiorno che nella nazione, mostra andamenti diametralmente opposti, risultando in crescita per la componente straniera e in diminuzione per quella italiana (Tav. 3).

Tav. 3 – Inattivi per nazionalità (15 anni e oltre)

Area-nazionalità	2018	2019	2020	2021	2022*
Numero (valori in migliaia)					
Italia- Italiani	24.707	24.651	25.349	25.017	24.726
Italia-Stranieri	1.192	1.234	1.439	1.368	1.375
Sud-Italiani	9.873	9.851	10.112	9.920	9.809
Sud-Stranieri	240	255	293	281	268
Tasso di inattività					
Italia- Italiani	44,0	44,0	45,7	45,1	44,4
Italia-Stranieri	29,9	30,2	35,5	33,5	32,9
Sud-Italiani	52,8	52,9	54,9	53,9	53,4
Sud-Stranieri	35,0	36,3	41,5	39,8	39,6

* Media dei primi tre trimestri

Fonte: Istat - Indagine FFL

Nello stesso quinquennio, si evidenzia nella ripartizione meridionale, una crescita della popolazione non attiva a carico dei residenti stranieri

pari all'11,7%, da 240 mila del 2018 a 268 mila del 2022, cui si contrappone una decrescita dello 0,6% per i cittadini italiani. Tendenze analoghe si registrano nella nazione in complesso, pur in presenza di un incremento più consistente del numero degli inattivi stranieri, uguale nel 2022 a 1.375 mila (+15,3% sul 2018) e di una sostanziale tenuta della componente nazionale, che nell'ultimo anno raggiunge le 24.726 mila unità. In analogia, come visibile nella tavola 3, nello stesso quinquennio, i tassi di inattività registrano crescite corpose per gli stranieri, residenti sia nella ripartizione meridionale che nel Paese in complesso, e incrementi più contenuti per gli italiani in entrambi i territori qui considerati.

3. Il lavoro dipendente degli stranieri in Sicilia

L'archivio utilizzato per ottenere informazioni attendibili sugli occupati stranieri in Sicilia è quello fornito dall'Osservatorio sugli occupati dipendenti dell'Inps, che classifica gli stranieri come extracomunitari, tutti coloro che provengono da paesi non appartenenti all'Unione europea, e comunitari provenienti dai Paesi dell'Est europa, ovvero immigrati da quelle nazioni che fanno parte da poco tempo della UE³ (Tav. 4).

Tav. 4 – Lavoratori stranieri dipendenti per settore di attività

Territorio	Settore privato agricolo		Settore privato non agricolo		Domestici		Totale	
	Numero	Numero medio annuo	Numero	Numero medio annuo	Numero	Numero medio annuo	Numero	Numero medio annuo
	2021							
Agrigento	2.676	1.417	3.349	2.508	728	587	6.753	4.513
Caltanissetta	1.573	873	1.823	1.411	477	400	3.873	2.694
Catania	3.666	2.172	8.096	6.210	3.620	3.150	15.302	11.531
Enna	526	294	1.014	803	327	281	1.867	1.378
Messina	1.418	783	5.921	4.125	4.618	3.950	11.957	8.857
Palermo	889	452	8.554	6.158	7.537	6.701	16.980	13.311
Ragusa	12.690	7.691	3.487	2.530	760	616	16.937	10.837
Siracusa	3.417	2.497	3.656	2.532	786	664	7.859	5.693
Trapani	3.692	1.450	3.291	2.204	738	591	7.721	4.245
Sicilia	30.547	17.627	39.191	28.482	19.591	16.940	89.329	63.050
	2020							
Agrigento	2.746	1.934	3.122	2.596	759	641	6.627	5.172
Caltanissetta	1.513	1.087	1.769	1.461	508	461	3.790	3.009
Catania	3.382	2.330	7.490	6.054	3.581	3.148	14.453	11.532
Enna	557	397	978	850	377	333	1.912	1.579
Messina	1.359	929	5.267	4.092	4.169	3.612	10.795	8.632
Palermo	904	522	7.747	6.149	7.795	7.027	16.446	13.698
Ragusa	12.246	8.217	3.117	2.454	798	695	16.161	11.366
Siracusa	3.282	2.419	3.208	2.486	768	671	7.258	5.576
Trapani	4.115	1.554	2.756	2.075	794	680	7.665	4.308
Sicilia	30.104	19.389	35.454	28.215	19.549	17.269	85.107	64.873

Fonte: Inps, Osservatorio statistico

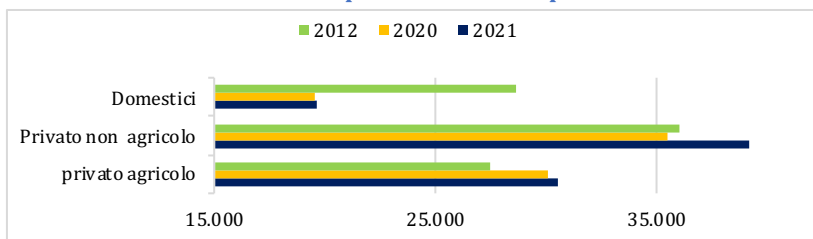
³Questi sono: Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

Alla fine del 2021, ultimi anno di riferimento dei dati diffusi dall'Istituto, gli extracomunitari in Sicilia con una posizione lavorativa alle dipendenze risultavano 89.329 unità. Rispetto ai tre principali settori economici previsti dall'Osservatorio dell'Inps la maggior presenza di posizioni lavorative si registra nel comparto dell'industria e servizi che ne detiene una quota pari al 43,9%, corrispondenti a 39.191 addetti. A seguire, il settore prettamente agricolo, che ne occupa da solo 30.547 unità, ovvero il 34,2%, mentre nello stesso anno i lavoratori impegnati nei servizi domestici, attività che in passato ha costituito uno dei principali sbocchi occupazionali degli extracomunitari, ne conta 19.591 (conseguentemente il 21,9%), quota che negli ultimi anni mostra livelli sempre più bassi. Nel 2012, infatti, la corrispettiva quota era pari al 31,1% degli occupati extracomunitari in complesso. Per contro, alla marcata riduzione evidenziata in quest'ultimo settore si contrappongono le crescite occupazionali registrate negli altri due, pari nello stesso arco temporale all'11,2% per il comparto agricolo e all'8,7% per quello non agricolo. Nel 2021 il maggior numero di posizioni lavorative di extracomunitari si registra a Palermo (16.980 unità, pari al 19,0%). A seguire la provincia a maggior vocazione agricola della Sicilia, Ragusa, che seppur demograficamente poco consistente, conta 16.937 lavoratori stranieri dipendenti in complesso, la maggior parte dei quali occupati nel comparto primario 12.690 unità, pari al 74,9% del totale provinciale. Rilevante in questo contesto anche il numero dei lavoratori dipendenti extracomunitari registrato a Catania, 15.382 addetti pari al 17,2% del complesso regionale e a Messina, 11.957 unità (13,4%). Rispetto a Ragusa, queste ultime due province mostrano vocazioni occupazionali marcatamente diverse, concentrando in entrambi i casi oltre la metà degli addetti nel settore privato non agricolo. Ad ulteriore dettaglio, Agrigento (7,6%), Caltanissetta (4,3%) e Enna (con appena il 2,1% sul totale siciliano) mostrano le quote più basse di lavoratori dipendenti extracomunitari. Andamenti strettamente correlati a quelli appena descritti si rilevano considerando, piuttosto che le posizioni lavorative aperte complessivamente nel corso dell'anno nell'archivio Inps, le posizioni

lavorative medie, che definiscono i mesi di presenza lavorativa effettivamente svolti⁴.

Rispetto al 2020, anno nel quale l'effetto sull'economia della pandemia da Covid era ancora rilevante, a meno di Enna (-2,4%), si registrano crescite del numero di occupati extracomunitari in tutte le province della Regione con percentuali comprese tra il +0,7% di Trapani e il +10,8% di Messina. Fa da traino alla crescita suddetta il comparto non agricolo, che mostra una tendenza positiva in ogni provincia. Per contro andamenti altalenanti si registrano nel settore agricolo e in quello dei lavoratori domestici, che mostrano rispettivamente valori compresi tra il -10,3% di Trapani e il +8,4% di Catania il primo e tra il -13,3% di Enna e il +10,8% di Messina il secondo. Infine solo Catania, Messina e Siracusa evidenziano crescite di occupati in tutti i comparti considerati (Graf. 3; Tav. 5; Graf. 4).

Graf. 3 – Lavoratori stranieri dipendenti in Sicilia per settore di attività



Fonte: elaborazione su dati Inps

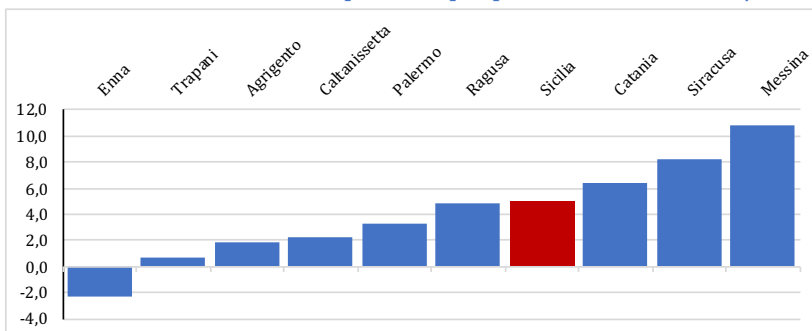
Tav. 5 – Lavoratori stranieri dipendenti (variazione % 2018/2009)

Territorio	Sett. privato agricolo	Sett. privato non agric.	Domestici	Totale
Agrigento	-2,5	7,3	-4,1	1,9
Caltanissetta	4,0	3,1	-6,1	2,2
Catania	8,4	8,1	1,1	6,4
Enna	-5,6	3,7	-13,3	-2,4
Messina	4,3	12,4	10,8	10,8
Palermo	-1,7	10,4	-3,3	3,2
Ragusa	3,6	11,9	-4,8	4,8
Siracusa	4,1	14,0	2,3	8,3
Trapani	-10,3	19,4	-7,1	0,7
Sicilia	1,5	10,5	0,2	5,0

Fonte: elaborazione su dati Inps

⁴Pertanto un soggetto che è stato presente solamente 6 mesi in Italia conta come un lavoratore come posizione lavorativa, ma come mezzo lavoratore medio. Il numero medio annuo di lavoratori può essere considerato il numero "effettivo" di lavoratori continuativamente occupati sul territorio.

Graf. 4 - Lavoratori stranieri dipendenti per provincia. Var. % 2021/2021



Fonte: elaborazione su dati Inps

Coloro che arrivano da una nazione europea o dalle Americhe, vengono infatti in larga misura occupati nel settore privato non agricolo (21.850 unità, pari al 52,4% del corrispettivo totale i primi e 1.386 addetti, ovvero il 68,6% i secondi) mentre i provenienti dall’Africa trovano più frequentemente impiego in agricoltura (53%) e quelli che arrivano dall’Asia in attività di assistenza agli anziani e di cura della casa (52%). Ad ulteriore dettaglio, nel corso del 2021 le nazionalità di provenienza maggiormente presenti in Sicilia nel ramo relativo all’agricoltura sono la tunisina, 8.634 unità, la rumena, 7.846 addetti, e, a ragguardevole distanza l’albanese con 3.409 lavoratori.

Tav. 6 - Lavoratori stranieri dipendenti per settore di attività e area geografica di provenienza. Anno 2021

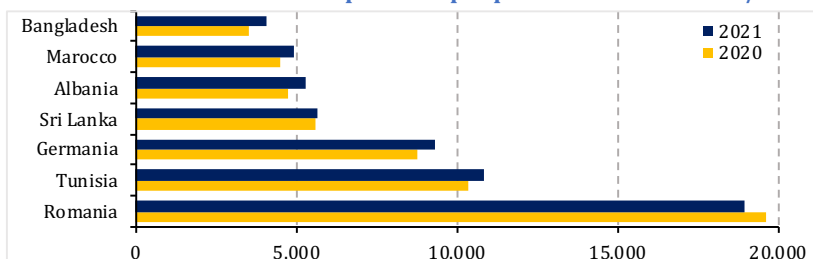
Territorio	Settore privato agricolo		Settore privato non agricolo		Domestici		Totale	
	Numero	Numero medio annuo	Numero	Numero medio annuo	Numero	Numero medio annuo	Numero	Numero medio annuo
Unione europea	10.344	5.881	19.171	14.175	4.686	3.905	34.201	23.961
Europa centro orientale	3.645	2.303	2.585	1.933	1.152	984	7.382	5.220
Altri paesi europei	4 *		94	70	4	4	102	76
			21.850					
Africa settentrionale	11.402	7.224	3.989	2.792	1.493	1.226	16.884	11.242
Africa occidentale	3.546	1.365	4.466	2.958	1.605	1.362	9.617	5.686
Africa orientale	161	70	523	399	1.282	1.180	1.966	1.649
Africa centro meridionale	26	13	55	37	30	25	111	75
	15.135							
Asia occidentale	11	6	160	99	55	45	226	150
Asia centro meridionale	1.184	610	4.241	3.093	6.360	5.578	11.785	9.281
Asia orientale	81	72	2.521	1.985	2.433	2.217	5.035	4.274
					8848			
America settentrionale	*	*	76	60	-	-	77	61
America centro merid.	141	80	1.297	871	491	414	1.929	1.365
Oceania	*	*	13	10	-	-	14	10
			1.386					

(*): frequenze inferiori a tre.

(-): il fenomeno non esiste oppure esiste e viene rilevato, ma i casi non si sono verificati.

Fonte: Inps, Osservatorio statistico

Graf. 5 – Lavoratori stranieri dipendenti per provincia. Var. % 2021/2021



Fonte: Inps, Osservatorio statistico

Tav. 7 – Lavoratori stranieri dipendenti per settore di attività e nazione di nascita. Anno 2021

Settore privato agricolo		Settore privato non agricolo		Domestici				
Paese	Numero	Paese	Numero	Paese	Numero			
	Retrib. media		Retrib. media		Retrib. media			
Tunisia	8.634	7.002,56	Germania	7.375	14.399,08	Sri Lanka	4.066	7.520,83
Romania	7.846	6.345,93	Romania	7.307	11.594,89	Romania	3.832	6.169,89
Albania	3.409	7.494,70	Bangladesh	2.186	8.061,60	Filippine	2.358	7.507,11
Marocco	2.104	8.390,58	Tunisia	1.870	9.080,23	Bangladesh	1.343	7.559,03
Germania	1.723	7.803,74	Cina	1.842	10.231,27	Maurizio	1.150	6.689,28
Senegal	887	5.129,40	Marocco	1.718	10.404,80	Marocco	1.084	6.604,26

Fonte: Inps, Osservatorio statistico

Il settore privato non agricolo è popolato principalmente dai provenienti dalla Germania, 7.375 unità, dai rumeni e dai nativi del Bangladesh, rispettivamente con altri 7.307 e 2.186 addetti. In ultimo le comunità internazionali più rappresentate nel comparto dei lavoratori domestici, sono, come da tradizione ormai acquisita, quelle dello Sri-lanka, dei rumeni e dei filippini. Rispetto alla retribuzione media percepita da ogni occupato, significativa appare nello stesso anno la differenza tra i livelli di reddito degli addetti in agricoltura e nei servizi per la casa e l'assistenza agli anziani da un lato, e quelli dei lavoratori del comparto privato non agricolo dall'altro. Tra le prime sei nazionalità per presenza in Sicilia, infatti, il reddito percepito nel settore primario è compreso tra i 5.129,40 euro dei provenienti dal Senegal e i 7.002,56 euro guadagnati dai tunisini, quello del settore dei servizi tra i 6.604,23 (dei marocchini) e i 7.520,83 euro (nativi dello Sri Lanka) mentre il corrispettivo del ramo privato non agricolo oscilla tra i 10.404,80 euro percepiti dai marocchini e i 14.399,08 euro dei tedeschi. In pratica il reddito dei lavoratori di

quest'ultimo ramo è mediamente il doppio rispetto al corrispettivo degli altri due settori.

Osservando infine la distribuzione del reddito nelle province, i valori medi regionali appena descritti appaiono considerevolmente variabili, ciò in funzione delle diverse vocazioni di ogni area, della posizione geografica e della consistenza demografica. In tal senso, ulteriori dettagli si possono dedurre dalla tavola 8.

Tav. 8 - Lavoratori stranieri dipendenti per settore di attività e provincia e nazione di nascita. Prime sei nazionalità. Anno 2021

Paese	Settore privato agricolo		Paese	Settore privato non agricolo		Paese	Domestici	
	Numero	Retrib. media		Numero	Retrib. media		Numero	Retrib. media
Agrigento								
Romania	1.208	5.874,76	Germania	1.217	13.434,95	Romania	266	5.495,52
Germania	431	7.138,67	Romania	539	9.007,92	Marocco	177	6.205,90
Tunisia	242	5.965,26	Belgio	185	14.949,77	Germania	42	5.285,02
Marocco	121	6.534,19	Francia	145	15.689,66	Tunisia	35	5.325,71
Gambia	99	5.099,38	Cina	142	10.307,80	Bangladesh	24	6.102,38
Senegal	73	4.784,66	Marocco	136	10.077,54	Filippine	24	9.045,63
Caltanissetta								
Romania	777	6.314,29	Germania	419	14.768,26	Romania	235	5.873,78
Tunisia	180	7.970,78	Romania	417	10.991,38	Marocco	151	6.926,73
Germania	146	7.277,09	Marocco	123	11.593,20	Pakistan	11	7.516,45
Marocco	108	7.413,18	Cina	107	10.690,20	Germania	9	3.561,56
Albania	50	7.238,38	Belgio	104	14.399,67	Tunisia	5	4.981,20
Gambia	43	5.255,14	Francia	83	12.448,88	Nigeria	5	6.269,80
Catania								
Romania	1.373	6.963,86	Germania	1.587	16.185,32	Sri Lanka	1.176	7.759,51
Albania	531	8.265,24	Romania	1.502	13.145,94	Romania	661	5.885,38
Tunisia	411	7.941,85	Cina	507	12.547,94	Maurizio	629	6.890,77
Germania	368	8.646,01	Sri Lanka	485	9.562,16	Filippine	172	7.396,81
Marocco	269	8.710,70	Bangladesh	361	7.077,63	Ucraina	104	7.747,87
Senegal	107	6.815,83	Maurizio	257	11.110,44	Albania	95	6.961,43
Enna								
Romania	171	6.785,49	Germania	439	13.411,16	Romania	127	5.543,87
Germania	125	7.622,90	Romania	151	10.468,19	Marocco	71	6.534,58
Marocco	53	7.274,25	Belgio	61	13.435,82	Filippine	50	6.909,14
Tunisia	24	8.266,29	Marocco	52	9.110,69	Germania	8	7.171,75
Albania	20	8.433,40	Francia	44	14.231,95	Nigeria	8	5.686,00
Senegal	16	5.288,94	Gambia	37	5.992,11	Francia	6	4.962,50
Messina								
Albania	372	7.424,06	Romania	1.300	9.388,83	Sri Lanka	1.258	7.306,83
Romania	337	6.754,47	Germania	758	13.701,93	Filippine	1.099	7.204,78
Marocco	169	8.012,63	Sri Lanka	559	8.537,97	India	727	7.152,25
Germania	131	6.793,45	Marocco	453	8.972,44	Romania	577	6.256,04
Tunisia	111	8.476,59	Albania	280	12.038,93	Marocco	192	5.816,83
Nigeria	41	5.387,83	Polonia	277	8.652,53	Albania	111	7.027,33
Palermo								
Romania	212	6.789,96	Romania	1.415	14.786,33	Sri Lanka	1.259	7.646,62
Germania	133	8.158,30	Bangladesh	1.223	8.566,00	Romania	1.161	6.723,73
Albania	89	7.667,26	Germania	1.210	15.052,61	Bangladesh	1.133	7.815,97
Marocco	81	6.550,85	Cina	456	9.131,54	Filippine	960	7.922,98
Tunisia	74	6.564,85	Ghana	446	8.683,43	Ghana	823	7.200,51
Gambia	50	4.600,66	Tunisia	376	9.872,06	Maurizio	493	6.438,81

Fonte: Inps, Osservatorio statistico

Tav. 8 (segue) - Lavoratori stranieri dipendenti per settore di attività e provincia e nazione di nascita. Prime sei nazionalità. Anno 2021

Settore privato agricolo			Settore privato non agricolo			Domestici		
Paese	Numero	Retrib. media	Paese	Numero	Retrib. media	Paese	Numero	Retrib. media
Ragusa								
Tunisia	5.040	7.068,21	Germania	656	14.528,85	Romania	265	5.964,96
Romania	2.582	6.213,14	Romania	527	9.848,18	Albania	166	5.931,75
Albania	2.120	7.233,43	Albania	523	9.500,13	Marocco	64	5.861,31
Marocco	394	7.768,46	Tunisia	337	9.119,59	Polonia	49	6.343,84
Gambia	251	6.055,56	Marocco	172	12.560,52	Ucraina	48	6.951,94
Senegal	238	6.338,60	Polonia	110	8.695,74	Tunisia	43	4.508,02
Siracusa								
Tunisia	1.025	8.554,89	Romania	658	13.181,59	Sri Lanka	339	6.992,04
Marocco	751	10.075,05	Germania	587	13.603,75	Romania	129	5.877,72
Romania	508	7.357,68	Polonia	328	5.631,76	Polonia	91	6.169,01
Albania	151	8.456,52	Sri Lanka	242	8.703,85	Marocco	53	6.906,11
Germania	144	8.613,19	Bangladesh	148	10.232,57	Filippine	31	6.570,74
Sudan	101	9.148,06	Marocco	132	9.897,89	Bangladesh	14	5.775,93
Trapani								
Tunisia	1.527	5.435,54	Romania	798	8.731,37	Romania	411	5.965,10
Romania	678	5.265,20	Germania	502	11.883,14	Tunisia	62	4.591,40
Senegal	313	3.144,43	Tunisia	447	7.591,72	Marocco	43	4.647,84
Gambia	258	3.401,55	Gambia	194	6.153,80	Germania	29	4.339,66
Mali	168	2.733,61	Cina	177	10.096,98	Gambia	17	3.622,47
Marocco	158	5.201,95	Nigeria	141	5.395,67	Bangladesh	15	6.515,33

Fonte: Inps, Osservatorio statistico

Prestazioni assistenziali

di *Salvatore Vassallo*¹

Negli ultimi anni, i cambiamenti evidenziati nel tessuto sociale della nazione, obbligano l'amministrazione statale ad una riflessione sempre più approfondita. Lo sviluppo di politiche di inclusione efficaci per il recupero e il sostegno della dignità degli individui in difficoltà, a prescindere dalla cittadinanza del soggetto bisognoso, l'attenzione alle classi più povere e deboli nell'utilizzo delle politiche di welfare, sono diventate ormai per gli amministratori pubblici, esigenze immediate degne di considerazioni primarie.

In rapporto alla condizione di straniero del beneficiario dell'assistenza e d'ausilio alla conoscenza, alcuni indicatori di tali processi possono essere tratti dalle banche dati messe a disposizione dall'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (Inps). Invero, per la loro dimensione ufficiale e per gli obblighi che sottostanno all'apertura di una posizione all'interno di tale banca dati, le informazioni da esse estratte non potranno illustrare in modo approfondito la condizione in essere dei cittadini non italiani. Consentiranno tuttavia di far emergere quelle posizioni che si trovino in condizioni di regolarità e, in più, con caratteristiche specifiche (ad esempio la titolarità di un lavoro stabile). Nonostante le suddette limitazioni, quindi, quanto in tal senso disponibile fornisce le prime utili informazioni sulla condizione dello straniero in Italia e, come successivamente descritto, in Sicilia.

Più in dettaglio, i dati dai quali sono tratte le descrizioni che seguono sono contenuti nell'Osservatorio statistico dell'Inps e si riferiscono ai cittadini extracomunitari e a coloro che vantano una cittadinanza dei Paesi dell'UE dell'Est. Con riferimento alla Sicilia, da tale archivio risulta che nel 2021 il numero di pensioni erogate a cittadini stranieri era pari a 10.951 unità. Concordemente alla consistenza demografica posseduta, la distribuzione per provincia mostra nelle prime 3 posizioni dell'ipotetica graduatoria i territori di Palermo, Catania e Messina che

¹ Salvatore Vassallo, Istat - Ufficio territoriale per la Sicilia.

contano rispettivamente 1.973, 1.867 e 1.837 prestazioni pensionistiche. Insieme le tre aree vantano il 51,8% dei trattamenti dell'intera regione. A seguire Trapani, Ragusa ed Agrigento mostrano quantità superiori a 1.000 unità mentre le restanti province, che si confermano quelle in cui l'impatto socio-economico della cittadinanza straniera risulta molto basso, contano insieme 1.692 pensioni versate, equivalenti al 15, 5% del complesso. Enna chiude la graduatoria con appena 416 pensioni corrisposte. Per contro, quest'ultimo territorio mostra i livelli più elevati in termini di importi erogati, 11.336,2 euro medi annui. In pari tempo Siracusa, Palermo e Caltanissetta vantano corrispondenti valori superiori ai 10.000 euro, mentre Ragusa, ultima per entità dell'erogazione, si attesta 8.106,7 euro medi annui (Tav. 1).

Tav. 1 – Pensionati stranieri e importo medio annuo per provincia. Valori assoluti anno 2021 e variazioni percentuali % sul 2020

Territorio	Totale		Var. % sul 2020	
	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo
Agrigento	1.312	9.458,3	-1,6	-44,2
Caltanissetta	518	10.689,6	3,0	-44,7
Catania	1.867	9.771,9	4,8	-40,1
Enna	416	11.336,2	11,5	-47,0
Messina	1.837	9.287,1	6,6	-38,2
Palermo	1.973	10.076,7	1,7	-38,9
Ragusa	1.185	8.106,7	6,7	-29,9
Siracusa	758	10.043,6	2,4	-42,9
Trapani	1.085	9.082,5	5,9	-29,1
Sicilia	10.951	9.581,1	4,0	-39,3

Fonte: elaborazione su dati Inps

Rispetto all'anno precedente, gli importi riscossi dai pensionati stranieri residenti in Sicilia calano in maniera significativa, con riduzioni comprese tra il -29,1% registrato a Trapani e il -47,0% di Enna.

Ad ulteriore approfondimento, premesso che le prestazioni pensionistiche, oltre ad essere assegnate dopo un percorso lavorativo e in proporzione ai contributi versati, possono classificarsi come "assistenziali", previste per particolari situazioni di difficoltà a sostegno dei lavoratori, e delle loro famiglie, che si trovino in peculiari difficoltà socio-economiche, o come "indennitarie", ovvero erogate a cittadini senza reddito, o con reddito inferiore ai limiti di legge (ciò indipendentemente dal versamento dei contributi), o per invalidità non

derivante da attività lavorativa, occorre specificare che delle 10.951 pensioni erogate in Sicilia a cittadini stranieri, 7.086 sono solo assistenziali e 434 solo indennitarie. In termini percentuali, le prime rappresentano il 64,7% dei trattamenti pensionistici in complesso mentre le seconde appena il 4 per cento. Nello stesso tempo, rilevante appare in numero delle pensioni IVS (invalidità, vecchiaia e superstiti) pari a 2.462 unità (22,5%). Tali evidenze sembrerebbero spiegare che l'immissione recente di cittadini stranieri nel mercato del lavoro nazionale causa la minor incidenza delle pensioni di anzianità sulle altre tipologie, mentre la condizione di difficoltà economica a cui più facilmente si ritrova un cittadino straniero spiega altrettanto bene la rilevante incidenza delle pensioni assistenziali (Tav. 2).

Tav. 2 – Pensionati stranieri per provincia e tipo di pensione. Anno 2021

Territorio	indennitarie e assistenziali	ivs e assistenziali	ivs e indennitarie	ivs, indennitarie e assistenziali	sole pensioni assistenziali	sole pensioni indennitarie	sole pensioni ivs	Totale
	Numero							
Agrigento	*	89	12	*	877	88	242	1.312
Caltanissett	*	42	13	0	334	26	102	518
Catania	3	124	15	0	1.267	51	407	1.867
Enna	*	41	12	*	243	22	96	416
Messina	*	152	11	*	1.210	47	414	1.837
Palermo	0	142	18	0	1.264	61	488	1.973
Ragusa	0	81	3	*	782	49	268	1.185
Siracusa	0	59	5	*	491	29	173	758
Trapani	*	114	16	3	618	61	272	1.085
Sicilia	10	844	105	10	7.086	434	2.462	10.951
	Importo medio annuo							
Agrigento	7.753,00	14.563,47	16.818,00	26.172,00	7.060,68	5.965,83	17.050,93	9.458,34
Caltanissett	43.840,00	15.848,64	21.401,38	0,00	7.171,59	6.616,88	19.433,09	10.689,62
Catania	9.268,00	16.173,99	17.543,87	0,00	7.321,12	5.868,33	15.657,11	9.771,89
Enna	15.667,00	14.680,95	18.033,42	14.684,00	7.499,97	4.642,86	20.234,74	11.336,16
Messina	11.912,00	15.496,63	24.053,55	12.480,00	6.828,75	6.119,23	14.139,03	9.287,06
Palermo	0,00	17.181,00	24.430,61	0,00	7.311,29	6.949,30	15.033,94	10.076,73
Ragusa	0,00	13.404,00	11.734,33	24.475,50	7.033,36	8.846,67	9.339,32	8.106,66
Siracusa	0,00	14.760,39	17.679,80	21.692,00	7.355,53	6.800,45	16.319,79	10.043,61
Trapani	16.822,00	13.797,35	15.889,06	15.771,67	6.903,56	7.784,44	11.845,40	9.082,45
Sicilia	14.346,30	15.277,20	19.445,33	19.746,60	7.136,35	6.717,79	14.687,98	9.581,06

* dato oscurato perché soggetto alla tutela della privacy

Fonte: elaborazione su dati Inps

Dai dati dell'Osservatorio e in linea con quanto precedentemente rilevato, il maggior numero di pensioni solo assistenziali si rileva nelle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina, tutte superiori alle 1.200 erogazioni annue. Frequenza minima si registra per questa componente a Caltanissetta ed Enna che insieme contano 577 pensioni erogate, corrispondenti all'8,1% del totale. Evidenze del tutto analoghe

alle precedenti si mostrano con riferimento alle pensioni di tipo solo assistenziale e solo IVS..

Le tipologie di pensione precedentemente accennate non sono esaustive rispetto al complesso dei trattamenti erogati. Poiché è possibile usufruire del cumulo di più assegni, se le condizioni lo consentono, a queste si aggiungono quelle corrisposte come combinazione di più tipi di pensioni. Nella tabella 2 vengono riportate, così come diffuse dall'Inps, sia la numerosità degli assegnatari di una unica prestazione che quelli che dispongono di mix di assegni pensionistici.

Più in dettaglio, nel 2021 in Sicilia l'importo medio di una tipica pensione assistenziale risulta uguale a 7.136,35 euro, di oltre 400 euro superiore al corrispettivo rilevato per le sole indennitarie, ma nel contempo par alla metà delle sole IVS (14.687,98 euro). Poter disporre del cumulo di più pensioni consente poi a chi ne fruisce una crescita notevole dell'importo medio ricevuto, che raggiunge il massimo valore in media regionale in corrispondenza delle pensioni insieme IVS, indennitarie e assistenziali (19.746,60 euro, ovvero quasi 3 volte il valore delle sole assistenziali). In tale categoria, parimenti a quella delle IVS insieme alle indennitarie, si evidenzia inoltre una variabilità molto alta degli importi erogati per provincia, con valori che si distribuiscono tra i 12.480,00 euro di Messina e i 26.172 euro medi annui di Agrigento.

Interessante appare in questo contesto, evidenziare che ben 9.333 pensioni erogate nella regione nel corso del 2021, l'85,2% del corrispondente totale, sono distribuite a stranieri di 15 nazionalità diverse, con quantità comprese tra le 2.017 (21,6% del totale) corresponsioni a cittadini tedeschi e le 106 (appena l'1,1%) verso immigrati dal Bangladesh. Tra le 15 nazionalità, rilevante appare anche il numero di pensioni dirette a rumeni, 1.430, e tunisini, 1.217 unità. Insieme gli stranieri dei 3 Paesi contano il 50% dei trattamenti di questa classe (Tav. 3).

In termini di importi medi delle prestazioni, sono i greci a percepire le indennità più elevate, 20.468,85 euro annui, il triplo di quanto mediamente incassato da uno straniero del Bangladesh. In generale, gli importi più consistenti si registrano per cittadini della comunità europea (primi 6 posti della graduatoria) mentre decisamente più bassi appaiono

i valori erogati ai provenienti dall’Africa e dall’Asia. Più in dettaglio, del complesso dei trattamenti erogati agli stranieri delle 15 nazionalità su accennate, 6.005 sono rivolte a titolari di sola pensione di assistenza e 2.055 a pensioni solo di IVS. Insieme le due precedenti tipologie vantano l’86,4% della casistica in oggetto. Il restante 13,6% è a vantaggio degli altri tipi di trattamenti che in taluni casi mostrano consistenze marginali (Tav. 4).

Tav. 3 – Pensionati per paese di nascita. Prime nazionalità per numero di percettori. Anno 2021

Paese	Numero	Importo medio annuo
Germania	2.017	9.297,57
Romania	1.430	7.599,44
Tunisia	1.217	7.932,13
Marocco	941	7.390,50
Francia	872	14.113,46
Belgio	649	16.770,36
Sri Lanka	417	7.376,74
Albania	402	7.111,97
Filippine	321	7.831,15
Polonia	290	10.145,77
Maurizio	212	8.054,49
Ucraina	164	7.142,24
Grecia	157	20.468,85
Spagna	138	11.990,39
Bangladesh	106	6.639,26

Fonte: elaborazione su dati Inps

Tav. 4 – Pensionati per paese di nascita e tipo di pensione. Anno 2021

Territorio	Titolari pensioni indennitarie e assistenziali		Titolari pensioni ivs e assistenziali		Titolari pensioni ivs e indennitarie		Titolari pensioni ivs indennitarie e assistenziali		Titolari sole pensioni assistenziali		Titolari sole pensioni indennitarie		Titolari sole pensioni ivs	
	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo
Germania	4	13.713,75	190	15.888,46	16	18.581,13	*	18.241,50	1.358	7.637,17	122	5.394,41	325	13.281,09
Romania	*	8.428,00	57	13.586,02	11	19.901,18	0	0,00	1.155	7.206,99	68	7.125,81	138	7.658,22
Tunisia	*	43.840,00	132	12.522,83	15	14.784,67	3	15.771,67	615	6.850,97	80	7.732,18	371	7.696,89
Marocco	0	0,00	27	12.603,70	3	13.783,67	*	12.480,00	839	7.119,59	26	9.113,00	45	7.779,13
Francia	*	6.681,00	112	18.130,98	18	19.548,94	3	22.768,67	359	6.817,27	35	5.580,54	344	20.949,64
Belgio	*	5.681,00	56	17.427,71	21	20.151,48	*	32.882,00	228	6.991,96	25	8.624,24	317	24.089,89
Sri Lanka	0	0,00	25	9.529,28	*	18.387,50	0	0,00	303	7.354,96	10	4.444,30	77	6.858,39
Albania	0	0,00	19	13.321,26	*	20.025,50	0	0,00	330	6.578,29	21	8.047,24	30	7.534,37
Filippine	0	0,00	18	12.268,78	0	0,00	0	0,00	170	7.108,12	6	7.257,17	127	8.197,13
Polonia	0	0,00	21	15.067,10	5	28.498,40	0	0,00	209	6.533,52	5	5.182,40	50	21.839,12
Maurizio	0	0,00	14	11.798,50	0	0,00	0	0,00	127	7.242,28	4	7.943,00	67	8.818,39
Ucraina	0	0,00	16	10.099,94	*	21.108,50	0	0,00	131	6.894,07	*	2.919,00	14	4.390,71
Grecia	0	0,00	35	25.024,71	*	27.100,00	0	0,00	32	7.973,81	0	0,00	88	23.049,81
Spagna	0	0,00	22	14.372,77	0	0,00	0	0,00	57	7.116,28	0	0,00	59	15.810,93
Bangladesh	0	0,00	3	11.845,67	0	0,00	0	0,00	92	6.547,30	8	5.412,00	3	7.525,67

* dato oscurato perché soggetto alla tutela della privacy

Fonte: elaborazione su dati Inps

Lo sviluppo di politiche di inclusione efficaci per il sostegno della dignità degli individui in difficoltà di ogni cittadinanza citata in premessa, esige un utilizzo delle politiche di welfare da parte degli amministratori pubblici che tenga conto dei periodi di criticità conseguenti alla mancanza di lavoro, cui sono soggetti con più frequenza gli stranieri.

I principali strumenti di assistenza di cui si dispone e a cui possono accedere i cittadini non italiani, sono la disoccupazione agricola e la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego.

La disoccupazione agricola è una particolare indennità a cui hanno diritto gli operai che lavorano in agricoltura iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori del settore. Per potere accedere all'assegno di disoccupazione occorre essere lavoratori agricoli a tempo indeterminato, anche per parte dell'anno. Sono esplicitamente esclusi da tale sussidio i lavoratori extracomunitari con permesso di soggiorno per lavoro stagionale.

Contemporaneamente, la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (Naspi) è un'indennità mensile di disoccupazione che viene erogata su richiesta dell'interessato e sostituisce le precedenti prestazioni (ASpi e miniASpi). Anche in questo caso alcune categorie di lavoratori sono escluse dall'accesso a tali benefici. Tra queste si evidenziano i lavoratori agricoli che ricadono nella precedente prestazione e, anche in questo caso, i lavoratori extracomunitari con un contratto stagionale. Inoltre non possono usufruire della Naspi i lavoratori sprovvisti delle caratteristiche per il pensionamento, caso nel quale spesso si trovano i lavoratori extracomunitari.

Nonostante la consistente presenza di occupati stranieri nel settore, i dati contenuti nell'Osservatorio dell'Inps sembrano mostrare un utilizzo modesto dell'indennità di disoccupazione agricola, mentre ben più rilevante appare il ricorso alla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego. Nel corso del 2021, su un numero di percettori in complesso di prestazioni a sostegno del reddito pari a 7.255, sono infatti solo 576 in Sicilia i beneficiari della prima categoria di contributo contro le 6.678 unità del secondo, che coprono conseguentemente il 92% delle prestazioni a sostegno erogate nell'intero territorio.

Oltre che per quantità, le due tipologie di tutela differiscono sostanzialmente anche in riferimento alle destinazioni provinciali dell'isola. La prima mostra infatti una concentrazione marcata a Ragusa, area ad alto impiego di lavoratoti stranieri e specializzata nella coltivazione di particolari prodotti agricoli, 199 prestazioni - pari al 34,5% del complesso, e, a seguire ad Agrigento (88 sostegni) e a Trapani (61 unità). Queste ultime due province assommano da sole ad un ulteriore 25,9% delle indennità di disoccupazione agricole della Sicilia. Per contro, i territori più marcatamente interessati alle Naspi sono le 3 aree metropolitane, Palermo, Messina e Catania, che contano rispettivamente 1.482, 1.304 e 1.301 indennità. Insieme i tre territori accorpano il 61,2% di tutti i beneficiari. La maggiore incidenza in tali aree risulta connessa alla maggiore dimensione demografica delle stesse. A seguire le province di Trapani, (697), di Ragusa (500) e di Agrigento (485 unità), ovvero le tre province maggiormente interessate all'altra tipologia indennitaria precedentemente analizzata. Infine, Enna (3,2%), Caltanissetta (4,0) e Siracusa (6,4%), mostrano quote esigue del totale delle prestazioni erogate in Sicilia nel 2021, probabilmente in rapporto al scarso utilizzo di manodopera non italiana impiegata (Tav. 5).

Tav. 5 - Percettori di prestazioni a sostegno del reddito per tipologia e provincia. Anno 2021

Territorio	Disoccupazione agricola	Indennità di mobilità	Naspi	Totale	Comp. % totale
Agrigento	88	0	485	573	7,9
Caltanissetta	19	0	272	291	4,0
Catania	40	0	1.301	1.341	18,5
Enna	21	0	214	235	3,2
Messina	44	0	1.304	1.348	18,6
Palermo	61	*	1.482	1.544	21,3
Ragusa	199	0	500	699	9,6
Siracusa	43	0	423	466	6,4
Trapani	61	0	697	758	10,4
Sicilia	576	*	6.678	7.255	100,0
Sicilia%	7,9	*	92,0	100,0	

* dato oscurato perché soggetto alla tutela della privacy

Fonte: Fonte: elaborazione su dati Inps

Ad ulteriore specifica, dei 576 percettori di prestazioni a sostegno del reddito che usufruiscono di disoccupazione agricola ben 529 (91,8%) sono erogate a cittadini stranieri appartenenti a 15 nazionalità diverse.

Tra queste primeggiano la rumena, con 126 prestazioni, la tunisina (114), la tedesca (84 unità) e l'albanese (-69). Gli stessi 15 Paesi evidenziati contano nello stesso tempo l'86,3% delle Naspi dell'isola (Tav. 6).

Tav. 6 - Percettori per tipo di prestazione e principali paesi di nascita. Anno 2021

Paese	Disoccupazione agricola	Paese	Naspi	Paese	Totale
Totale	576	Totale	6678	Totale	7254
Romania	126	Romania	2043	Romania	2169
Tunisia	114	Germania	758	Germania	842
Germania	84	Sri Lanka	569	Tunisia	588
Albania	69	Tunisia	474	Sri Lanka	571
Senegal	39	Marocco	376	Marocco	398
Marocco	22	Filippine	238	Bangladesh	242
Gambia	18	Bangladesh	234	Filippine	240
Nigeria	9	Polonia	166	Albania	234
Bangladesh	8	Albania	165	Polonia	173
Mali	8	Ucraina	143	Ucraina	145
Belgio	7	Maurizio	139	Maurizio	140
Francia	7	Ghana	125	Ghana	131
Polonia	7	India	121	Francia	128
Ghana	6	Francia	121	India	125
Algeria	5	Belgio	91	Senegal	107

Fonte: Fonte: elaborazione su dati Inps

In complesso, i dati descritti non mostrano condizioni di particolare beneficio per i fruitori stranieri di trattamenti pensionistici e di sostegno al reddito. Se da un lato il sistema di welfare italiano, partito in ritardo rispetto ad altri paesi "avanzati" nello sviluppo industriale e produttivo, si è formato in un momento di crescita economica molto forte, dall'altro le sfide sempre più pressanti dovute alla globalizzazione e alla diversa struttura demografica della popolazione, rendono necessaria una impostazione a ciò più adeguata. In questo senso appare utile considerare che proprio la componente straniera presenta oggi le caratteristiche che si ritrovavano nella realizzazione del welfare degli anni '60, ovvero dinamicità produttiva, voglia di lavorare e struttura giovane della popolazione. Escludere proprio questa componente dalle prestazioni assistenziali significherebbe conseguentemente minare ancor di più la sostenibilità attuale del sistema di welfare italiano. Sembrerebbe che il sistema economico italiano voglia sfruttare il valore prodotto dagli immigrati (inserendoli nella produzione attraverso

rapporti lavorativi formalmente regolari ma, spesso, inclusivi di irregolarità, se non addirittura in “nero”) senza tuttavia concedere i benefici che a tale valore aggiunto dovrebbero corrispondere. In aggiunta la condizione di accesso ai sistemi di welfare per gli stranieri è complessa, condizionata alla regolarità della presenza sul territorio, alla durata della residenza, al possesso di un determinato titolo di soggiorno, elementi che frammentano ancor di più le possibilità di accesso ai benefici assistenziali.

Risposte concrete ai problemi sopra esposti possono contribuire a costruire un modello di sviluppo sostenibile e integrante sia a livello economico che sociale.

Rimesse

di *Serenella Greco*¹

Secondo i dati forniti dalla Banca d'Italia², le rimesse di denaro che gli immigrati presenti in Italia hanno inviato nei contesti di origine nell'anno 2022 ammontano a oltre 8,2 miliardi di euro, con un aumento rispetto all'anno precedente di circa 470 milioni di euro.

Come affermato anche nei precedenti Rapporti, è opportuno ricordare che la Banca d'Italia calcola l'ammontare delle rimesse inviate esclusivamente attraverso i canali cosiddetti "formali", considerando esclusivamente le transazioni transfrontaliere tra due persone fisiche effettuate tramite un istituto di pagamento o un altro intermediario autorizzato. Non vengono quindi prese in considerazione le rimesse inviate attraverso i canali "informali", quali ad esempio, i trasferimenti di denaro che il viaggiatore porta con sé quando si reca nel Paese di origine e che per ovvie ragioni risultano difficilmente quantificabili.

Nel corso dell'ultimo decennio l'entità delle rimesse in uscita dal nostro Paese ha mostrato un andamento irregolare (Graf. 1). Dopo il picco fatto registrare nel 2011 con 7,39 miliardi di euro, si è assistito ad una riduzione progressiva del flusso di denaro inviato all'estero fino ai circa 5 miliardi di euro del 2016 e del 2017. Dal 2018 al 2022, il denaro inviato dai lavoratori immigrati nei contesti di provenienza inizia ad assumere valori via via crescenti.

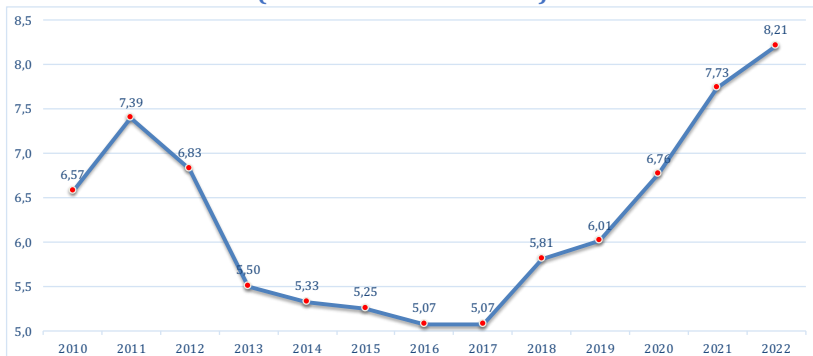
Con riferimento alla quantità delle rimesse in uscita dall'Italia, anche nel 2022 la prima posizione della classifica è occupata dal Bangladesh con quasi 1,2 miliardi di euro, il 14,6% del totale delle rimesse inviate all'estero. Seguono il Pakistan con quasi 700 milioni di euro (l'8,5% del totale) e le Filippine con poco più di 623 milioni di euro ricevuti (il 7,6% del totale). Al quarto posto si posiziona il Marocco con quasi 567 milioni di euro (6,9% del totale), mentre la Romania che dal 2018 non occupa più la prima posizione della graduatoria nel 2022 si colloca al quinto

¹ Serenella Greco, Osservatorio Migrazioni - Istituto di Formazione Politica "Pedro Arrupe".

² I dati sono reperibili in <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/rimesse-immigrati>.

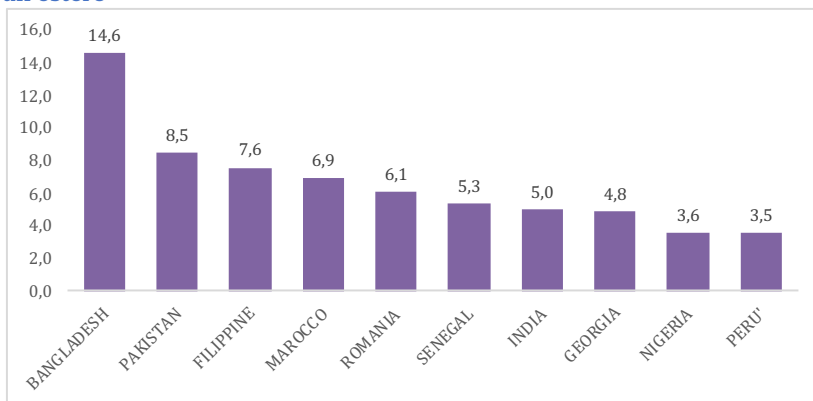
posto avendo spedito all'estero poco meno di 500 milioni di euro, il 6,1% del totale delle rimesse inviate dall'Italia (Graf. 2).

Graf. 1 - Andamento delle rimesse inviate dagli immigrati residenti in Italia. Anni 2010-2022 (valori in miliardi di euro)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

Graf. 2 - Rimesse dei cittadini stranieri residenti in Italia: primi 10 paesi di destinazione. Contributo percentuale sull'importo complessivo inviato all'estero



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

La riduzione significativa dei flussi di denaro diretti in Romania potrebbe essere attribuita alla cessazione delle restrizioni imposte dalla pandemia, che di fatto hanno consentito la ripresa degli spostamenti delle persone e di conseguenza il trasferimento di denaro attraverso il ricorso ai canali non ufficiali. Questa ipotesi risulta peraltro confermata

anche dalla riduzione delle rimesse che negli ultimi anni ha interessato i Paesi più facilmente raggiungibili dall'Italia, tra i quali in primis Bulgaria e Moldavia.

A differenza della pandemia che come affermato in precedenza non sembra avere comportato rilevanti modifiche ai flussi di denaro in uscita dall'Italia, l'attuale conflitto tra Russia e Ucraina ha prodotto una riduzione significativa nella quantità di denaro ricevuto dai due Paesi coinvolti nel conflitto. In particolare, in Russia si è passati dai 61,9 milioni di euro del 2021 ai 16,9 del 2022, mentre l'Ucraina ha fatto registrare una flessione rilevante, passando dai quasi 280 milioni di euro a poco meno di 240 milioni.

L'analisi dei dati a livello regionale indica che la Regione con il maggior volume di rimesse inviate è ancora una volta la Lombardia con quasi 1 miliardo e 854 milioni di euro, pari al 22,6%, poco meno di un quarto delle rimesse complessivamente inviate. Seguono il Lazio con 1,2 miliardi di euro (il 14,9% del totale delle rimesse inviate) e l'Emilia Romagna con poco più di 851 milioni di euro (il 10,4% del totale). Complessivamente Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna esauriscono quasi la metà delle rimesse inviate dall'Italia. Veneto e Toscana si posizionano rispettivamente al quarto e al quinto posto della classifica con 707,6 e 663,4 milioni di euro inviati dall'Italia.

Se si considera il dato provinciale, sono Roma e Milano a registrare le rimesse in uscita più consistenti, con poco più di 1 miliardo di euro la prima e 916,6 milioni di euro la seconda. Il terzo posto della graduatoria è occupato dalla provincia di Napoli, dalla quale partono 362,8 milioni di euro, mentre le province di Torino e Firenze si collocano al quarto e al quinto della classifica avendo fatto registrare rispettivamente 281,8 milioni e 230,5 milioni di euro.

La Banca d'Italia evidenzia come gli aumenti più consistenti nell'ammontare delle rimesse inviate nel 2022 sono da attribuirsi maggiormente al flusso di denaro inviato dalle province di Roma, Milano e Venezia verso Bangladesh e Filippine³.

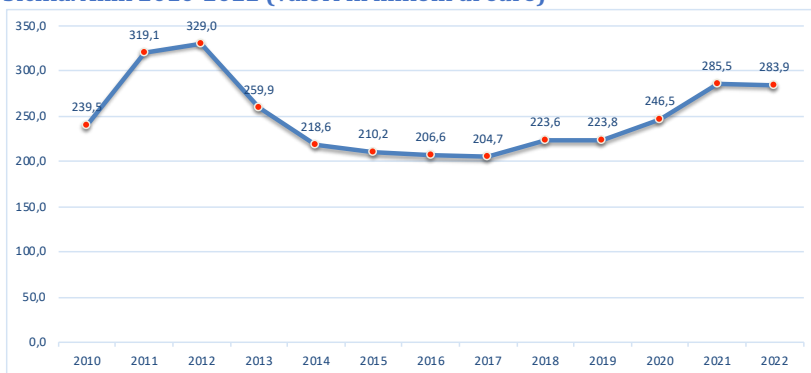
Con riferimento al dato regionale, gli stranieri che vivono in Sicilia nel 2022 hanno inviato all'estero 283,9 milioni di euro, con una flessione

³ Cfr. <https://www.bancaditalia.it/statistiche/>.

rispetto all'anno precedente pari a -0,5% (erano 285,4 i milioni di euro in uscita dall'Isola nel 2021). Si tratta di una decrescita meno rilevante se confrontata con quella che ha caratterizzato altre regioni del Mezzogiorno: Sardegna (-1,3% rispetto al 2021), Calabria e Campania (-1,8%), Molise (-2,1% rispetto all'anno precedente).

Le rimesse inviate dalla Regione hanno raggiunto il valore massimo nel 2012 (329 milioni di euro) per poi decrescere progressivamente – come per il contesto nazionale – fino al 2017, quando il denaro spedito all'estero non supera i 205 milioni di euro. Solo a partire dal 2018, i flussi di denaro in uscita dalla Sicilia iniziano ad aumentare fino al 2021, anno in cui l'ammontare complessivo delle rimesse inviate dai lavoratori stranieri presenti in Sicilia supera i 285 milioni di euro. La riduzione, seppur limitata, della quantità di denaro inviato all'estero del 2022 potrebbe dipendere più che dalla pandemia da Covid-19 dalla conseguente crisi economica che ne è derivata (Graf. 3).

Graf. 3 – Andamento delle rimesse inviate dagli immigrati residenti in Sicilia. Anni 2010-2022 (valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

I dati relativi al contributo dei singoli Paesi di destinazione sul denaro complessivamente risparmiato nell'Isola, indicano che la prima posizione della graduatoria regionale nel 2022 è occupata dal Bangladesh con 61,2 milioni di euro, il 21,5% del totale delle rimesse inviate dall'Isola e una crescita rispetto al 2021 pari a +37,9%. Segue la Romania con 29,5 milioni di euro inviati, il 10,4% sul totale e una riduzione dell'ammontare delle rimesse rispetto al 2021 pari a -15,9%.

Dopo il Bangladesh, sono i lavoratori tunisini residenti in Sicilia a fare registrare gli incrementi più rilevanti (+17,7% rispetto all'anno precedente), collocandosi così alla terza posizione della classifica. Anche i lavoratori ghanesi presenti in Sicilia fanno registrare una lieve crescita delle rimesse inviate nel contesto di origine rispetto all'anno precedente (+3,6%). I lavoratori provenienti dallo Sri Lanka, nonostante la drastica riduzione delle rimesse nel 2022 (-35,4% rispetto al 2021 e un terzo delle rimesse inviate rispetto al 2020), occupano il quarto posto della graduatoria, seguiti dal Marocco, la cui flessione rispetto all'anno precedente risulta comunque contenuta (-4,1%). Nella graduatoria per ammontare di rimesse inviate dalla Regione seguono Filippine, Senegal, Nigeria e India (Tav. 1).

Tav. 1 - Rimesse dei cittadini stranieri residenti in Sicilia: primi 10 paesi di destinazione. Valori assoluti in milioni di euro e contributo percentuale sull'importo complessivo inviato all'estero. Anno 2020-2022

	2020		2021		2022	
	Milioni di euro	Peso %	Milioni di euro	Peso %	Milioni di euro	Peso %
Romania	45,3	22,1	42,4	19,0	36,8	16,4
Bangladesh	27,8	13,6	34,4	15,4	37,5	16,8
Sri Lanka	23,5	11,5	26,8	12,0	23,7	10,6
Filippine	8,6	4,2	10,7	4,8	10,5	4,7
Marocco	10,0	4,9	10,4	4,7	10,8	4,8
Senegal	8,8	4,3	10,0	4,5	11,4	5,1
India	7,5	3,7	8,4	3,7	8,4	3,7
Tunisia	6,8	3,3	7,4	3,3	8,3	3,7
Colombia	4,1	2,0	4,7	2,1	5,3	2,4
Cina Repubblica Popolare	7,0	3,4	1,3	0,6	0,8	0,4
Tutte le destinazioni	204,7	100,0	223,6	100,0	223,8	100,0

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

L'analisi dei dati a livello provinciale conferma che dalla provincia di Palermo e Catania rispettivamente con 79,8 milioni di euro (il 28,1% del totale) e 59,8 milioni di euro (il 21,1% del totale) si inviano i risparmi più cospicui (Tav. 2). Seguono Messina con 36,1 milioni di euro, il 12,7% dell'ammontare complessivo delle rimesse regionali e la provincia di Ragusa, dalla quale i residenti stranieri nel 2022 hanno inviato nei contesti di origine 32,0 milioni di euro, l'11,3% del totale delle rimesse. Al quinto posto della graduatoria provinciale si posiziona Trapani (23,9 milioni di euro, l'8,4% del totale). Nei posti inferiori della classifica si

posizionano Agrigento (20,4 milioni), Siracusa (19,7 milioni) e, con valori più che dimezzati, Caltanissetta (8,9 milioni). Chiude la graduatoria la provincia di Enna (3,3 milioni).

Tav. 2 – Rimesse dei cittadini stranieri residenti in Sicilia per provincia. Valori assoluti in milioni di euro, variazione percentuale rispetto all'anno precedente e contributo percentuale sull'importo complessivo inviato all'estero. Anno 2021-2022

	2020		2021		2022	
	Milioni di euro	Peso %	Milioni di euro	Peso %	Milioni di euro	Peso %
Bangladesh	32,7	13,3	44,3	15,5	61,2	21,5
Romania	38,3	15,5	35,0	12,3	29,5	10,4
Tunisia	12,2	4,9	16,6	5,8	19,6	6,9
Sri Lanka	31,0	12,6	29,5	10,3	19,1	6,7
Marocco	13,8	5,6	17,6	6,1	16,8	5,9
Filippine	13,4	5,5	16,2	5,7	15,6	5,5
Senegal	11,9	4,8	15,7	5,5	14,6	5,2
Nigeria	10,0	4,1	12,8	4,5	11,7	4,1
India	10,0	4,0	10,6	3,7	10,4	3,7
Ghana	7,1	2,9	8,6	3,0	8,9	3,1
Tutte le destinazioni	246,5	100,0	285,5	100,0	283,9	100,0

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

Rispetto all'anno precedente, la riduzione più significativa del flusso di denaro inviato all'estero si registra nella provincia di Messina (la variazione 2022/2021 è pari a -15,8%). Anche le province di Caltanissetta, Enna e Siracusa registrano variazioni negative comprese tra -5,2 e -5,7, mentre gli incrementi percentuali delle province di Palermo, Ragusa, Trapani, Catania e Agrigento sono compresi tra il 5,3% della provincia di Palermo e l'1,3% della provincia di Enna.

I dati analizzati congiuntamente a livello provinciale e per paese di destinazione indicano che il Bangladesh è la comunità straniera che invia le rimesse più consistenti dalla provincia di Palermo, inviando nel contesto di origine 30,8 milioni di euro (il 10,8% del totale) e facendo registrare rispetto al 2021 un aumento del 31,5%. Aumentano le rimesse dirette in Bangladesh anche dalla provincia di Catania, dalla quale partono 13,4 milioni di euro (+57,0% rispetto all'anno precedente). I lavoratori tunisini residenti nella provincia di Ragusa inviano ai familiari rimasti nel contesto di origine 8,1 milioni di euro, con una variazione positiva rispetto all'anno precedente del 34,2% rispetto al 2021. Anche

i cittadini provenienti dallo Sri Lanka contribuiscono in maniera rilevante all'ammontare delle rimesse in uscita dalla provincia di Catania con 7,4 milioni di euro inviati, ma con una riduzione significativa rispetto all'anno precedente pari a -26,1%. Si segnala inoltre il contributo rilevante dei lavoratori ghanesi in provincia di Palermo (7,3 milioni di euro; +6,6% rispetto al 2021) e dei lavoratori provenienti dall'India in provincia di Messina (6,6 milioni di euro, il 2,3% delle rimesse in uscita dalla Regione. Pur facendo registrare nell'anno 2022 una riduzione delle rimesse, i lavoratori filippini presenti nelle province di Palermo e Messina inviano nei contesti di origine oltre 6 milioni di euro (Tav. 3).

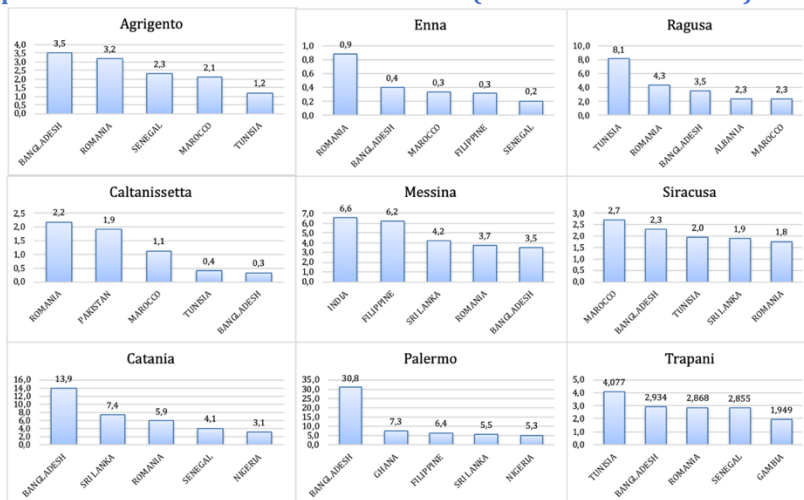
Tav. 3 – Rimesse dei cittadini stranieri residenti in Sicilia per provincia e per paese di destinazione. Valori assoluti in milioni di euro, contributo percentuale sull'importo complessivo inviato all'estero e variazione percentuale 2022/2021. Anni 2020-2022

Provincia	Paese di destinazione	2020		2021		2022		Var. % 2022/2021
		Milioni di euro	Peso %	Milioni di euro	Peso %	Milioni di euro	Peso %	
Palermo	<i>Bangladesh</i>	19,7	8,0	23,4	8,2	30,8	10,8	31,5
Catania	<i>Bangladesh</i>	6,3	2,6	8,8	3,1	13,9	4,9	57,0
Ragusa	<i>Tunisia</i>	4,0	1,6	6,1	2,1	8,1	2,9	34,2
Catania	<i>Sri Lanka</i>	10,6	4,3	10,0	3,5	7,4	2,6	-26,1
Palermo	<i>Ghana</i>	5,5	2,2	6,9	2,4	7,3	2,6	6,6
Messina	<i>India</i>	6,4	2,6	6,5	2,3	6,6	2,3	0,9
Palermo	<i>Filippine</i>	5,2	2,1	6,9	2,4	6,4	2,3	-6,8
Messina	<i>Filippine</i>	5,6	2,3	6,5	2,3	6,2	2,2	-4,0
Catania	<i>Romania</i>	7,0	2,8	6,6	2,3	5,9	2,1	-10,5
Palermo	<i>Sri Lanka</i>	5,6	2,3	5,5	1,9	5,5	1,9	-1,0
Sicilia	Tutte le destinazioni	246,531	100,0	285,5	100,0	283,9	100,0	-0,5

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

Con riferimento ai luoghi di destinazione, le province di Agrigento, Catania e Palermo inviano i propri risparmi in Bangladesh, mentre le rimesse delle province di Enna e Caltanissetta sono dirette prevalentemente in Romania. Infine, il primo paese di destinazione delle rimesse inviate dalle province di Ragusa e Trapani è la Tunisia. I lavoratori stranieri presenti nella provincia di Messina inviano i flussi di denaro più consistenti in India, mentre è il Marocco a ricevere l'ammontare maggiore delle rimesse inviate dalla provincia di Siracusa. Per il dettaglio delle rimesse inviate in patria dalle diverse province siciliane nel 2022 si rinvia al grafico 4.

Graf. 4 - Ammontare delle rimesse inviate nel 2022 dalla provincia e per paese di destinazione. Prime 5 nazionalità (valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

Un approccio sindemico al contrasto del Caporalato

di *Alagie Jinkang*¹

1. Introduzione

Molti migranti che lavorano nell'agricoltura siciliana e in tutta la penisola, lasciano i loro paesi con la speranza e la percezione di trovare in Europa opportunità di lavoro dignitose, sicurezza e benessere. Tuttavia, come risultato, per via di una “vulnerabilità sindemica” (in altre parole, vulnerabilità multiforme e sistemica), il più delle volte, diventano vittime dello sfruttamento agricolo in Italia. Dal 2015 gli arrivi hanno evidenziato lo stato di crisi nella gestione delle migrazioni in Sicilia, quale uno dei principali punti di ingresso in Italia in relazione alla rotta del mediterraneo centrale. I migranti, in particolare quelli appena arrivati, si ritrovano ad affrontare barriere legali, educative, socioeconomiche, culturali e linguistiche, costituendo spesso il terreno fertile per lo sfruttamento lavorativo, traumi, razzismo, discriminazione, ghettizzazione, emarginazione, violenza, abusi e inadeguata rappresentazione politica.

Nonostante gli strumenti legali esistenti e gli interventi messi in atto per combattere lo sfruttamento agricolo delle persone migranti in Italia, le condizioni di vita lavorative mostrano come il fenomeno del caporalato sia fortemente tollerato in tutta l'isola. Lo sfruttamento agricolo dei migranti è il risultato di difetti strutturali e istituzionali che, nel tempo, si sono accumulati fino a produrre un'elevata vulnerabilità con gravi implicazioni per la salute fisica, sociale e psicologica, compresi i disturbi da stress post-traumatico persistente. Nel frattempo, piuttosto che essere riconosciuti come persone trascurate, le condizioni di vita di segregazione dei migranti alimentano una narrazione popolare secondo cui essi sono “invisibili”.

Lo sfruttamento del lavoro dei migranti in Italia è più evidente in agricoltura attraverso il fenomeno del caporalato, dove i migranti più vulnerabili sono eventualmente spinti. Il caporalato è il termine per

¹ Alagie Jinkang, Research Fellow, Department of Psychology of the University of Bologna.

indicare il reclutamento e lo sfruttamento illegale di manodopera in agricoltura (art. 603 bis come modificato dalla Legge n. 199/2016 c.p.). Gli sfruttatori possono essere datori di lavoro, parenti stretti o lontani, ma anche compagni di lavoro migranti che fungono da amministratori del ghetto, intermediari, subappaltatori e chi si occupa della logistica². Il lavoro offerto in queste circostanze è senza contratti formali, quindi senza garanzie di salute, sicurezza e previdenza sociale. Nella lotta allo sfruttamento agricolo dei migranti, il diritto penale italiano si concentra sulle condizioni di lavoro atipiche che potenzialmente incidono sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori e ledono la loro dignità umana³. In base agli standard della legge e alle numerose richieste di politiche da parte dei principali *stakeholders* (ONG, OG, sindacati, accademici), le condizioni deplorabili dei lavoratori migranti rimangono una minaccia di lungo termine per la sicurezza pubblica (ad esempio, criminalità organizzata, evasione fiscale, ecc.).

Purtroppo, le conseguenze della pandemia COVID-19 richiedono azioni politiche immediate per assicurare lavori dignitosi (Obiettivo di Sviluppo Sostenibile, No. 8)⁴. Le lezioni apprese durante la crisi pandemica del COVID-19 – sopra tutte – necessitano di un approccio sindemico in grado di mettere al centro della discussione politica tutte le diverse vulnerabilità dei lavoratori della filiera agricola. Più che mai, negli ultimi mesi è emerso chiaramente che le autorità pubbliche e gli attori privati devono utilizzare i loro poteri normativi per risolvere la sfida di costruire un sistema alimentare socialmente resiliente, in cui i diritti dei lavoratori e le loro esigenze siano rispettati, garantendo al contempo un approvvigionamento alimentare adeguato e accessibile per tutti.

Tuttavia, le politiche sono ancora caratterizzate da molta incertezza e poca chiarezza su cosa sia un sistema alimentare equo e su come attuarlo. In quest'ottica, nonostante i limiti delle strategie come quello del "Farm to Fork" (Commissione Europea, 2020) e quello del "Decreto

² A. Leogrande, *Uomini e caporali. Viaggio tra gli schiavi delle campagne del Sud*, Mondadori, Milano 2008.

³ Legge n. 199/2016 CP.

⁴ <https://sdgs.un.org/goals/goal8>.

ministeriale 17 giugno 2022”⁵, rappresenta un’opportunità unica per gli stakeholders della migrazione e, in modo particolare, gli studiosi di diritto per riflettere su cosa significhi avere un quadro giuridico e normativo che sostenga e consolidi un sistema alimentare europeo equo, rispettoso della vita, dei diritti dei lavoratori, sano per i consumatori e sostenibile dal punto di vista ambientale⁶. Dopo tutto, questi sono lavoratori essenziali potenzialmente insostituibili per i prossimi 10 anni in tutta la penisola italiana. Bisogna dunque garantire il loro diritto ad un lavoro dignitoso. Ciò può essere raggiunto applicando un approccio “sindemico”.

È ben noto che in quanto paese di primo ingresso nella zona Schengen attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, l’Italia è un paese di transito e di accoglienza per un numero significativo di migranti “altamente vulnerabili”⁷. A causa del loro ingresso illegale, sono vincolati innanzitutto dal Decreto Legislativo italiano n. 286/1998. Nell’ambito del sistema unico di asilo, il regolamento di Dublino li obbliga a esaurire le procedure di asilo in loco⁸.

Nel frattempo, le carenze strutturali e istituzionali del sistema d’asilo italiano (come la scarsa erogazione di servizi di accoglienza, le difficili condizioni di vita, l’eccessiva lunghezza della procedura di asilo e la mancanza di attività quotidiane e future), costringono molti ad accettare di lavorare nel settore agricolo, trovandosi di solito nelle mani di padroni di bande illegali e datori di lavoro spietati, prevalentemente caporali. In questo contesto, possiamo osservare una “vulnerabilità sindemica”, ovvero quando due o più condizioni sono in gioco e interagiscono sinergicamente per produrre condizioni

⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/09/19/22A05277/sg>.

⁶ J. Duncan, *EU Farm to Fork Strategy: Collective Response from Food Sovereignty Scholars*, 2020, in <https://foodgovernance.com/eu-farm-to-fork-strategy-collective-response-from-food-sovereignty-scholars/>.

⁷ A. M. Garrapa, *Braccianti just in time. Raccoglitori stagionali a Rosarno e a Valencia*, La Casa Usher, Firenze 2016, p. 70; L. Calafà, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 21.

⁸ G. Orsini & C. Roos, *EU hotspots, relocation and absconded migrants in Italy. How to save Schengen within a failing Dublin system?* Policy Brief n° 2017/03, Institute for European Studies Vrije Universiteit Brussel, Brussel 2017.

peggiori⁹. Questi fattori possono essere ambientali, politici, sociali, economici, legali e strutturali che determinano il loro benessere. Data la complessa interazione tra questi fattori, diviene fondamentale concentrarsi su di essi, specialmente sulle cause originarie e su quelle con effetti di lungo termine, con un approccio possibilmente olistico e sistemico.

Il seguente paragrafo cerca di rispondere alla domanda: in che modo il sistema di immigrazione e politica italiana produce una vulnerabilità sindemica per i migranti che lavorano nel settore agricolo in Sicilia? E quali sono le implicazioni per la loro salute fisica e mentale? Come possiamo ridurre tale vulnerabilità con un approccio sistemico?

2. Vulnerabilità sindemica dei migranti in Sicilia: un'analisi sistemica

È risaputo che le condizioni materiali di esistenza degli individui sono tra i determinanti della salute biopsicosociale¹⁰. È chiaro che la pandemia ha approfondito le disuguaglianze socioeconomiche preesistenti¹¹, ha avuto un impatto sulla mobilità umana e ha peggiorato le condizioni dei migranti in situazioni di emarginazione e vulnerabilità¹². All'interno delle politiche e del dibattito pubblico italiano, le molteplici minacce subite dai migranti irregolari durante la pandemia sono passate in secondo piano rispetto alle necessità dei

⁹ M. Singer, S. Clair, *Syndemics and public health: reconceptualizing disease in bio-social context*. *Med Anthropol Quarterly*; 2014, 17, pp. 423–441.

¹⁰ <https://www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/first-global-conference>.

¹¹ ILO, *Monitor 2nd Edition: COVID-19 and the world of work*, reperibile al seguente indirizzo:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf.

¹² T. Ferrando, A. Jinkang, *Too late, too little and for the wrong reasons*, Institute of Development Policy blog, University of Antwerp, 21.05.20202, in <https://blog.uantwerpen.be/sustainable-global-society/italy-migrant-farm-workers-strike/>; CGIL-FLAI-Osservatorio Placido Rizzotto (eds.), *Agromafie e Caporalato. V Rapporto*, Ediesse, Rome 2022; M. Singer, S. Clair, *Syndemics and public health: reconceptualizing disease in bio-social context*, in “*Med Anthropol Quarterly*”, 2014, 17, pp. 423–441; S.S. Willen, M. Knipper, E.C. Abadía-Barrero, N. Davidovitch, *Syndemic vulnerability and the right to health*, *Lancet*, 2017, 389, pp. 964–977, consultabile al seguente indirizzo: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)30261-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)30261-1/fulltext).

lavoratori essenziali causate dalla crisi COVID-19. A causa di questa carenza, il 19 maggio 2020 il Governo italiano ha emanato una sanatoria per regolarizzare i lavoratori migranti, inquadrandola come un atto di legalità e dignità. Paradossalmente, l'impossibilità di distanziare socialmente i lavoratori migranti ammassati nei "ghetti", la sua elevata soglia legale e la conseguente subordinazione dei lavoratori ai loro datori di lavoro evidenziano la ristrettezza politica del Decreto e l'opportunità mal sfruttata nei confronti della complessità socio-economica dei lavoratori essenziali. Ciò suggerisce una riflessione sistematica sui diritti dei lavoratori migranti oltre gli approcci emergenziali che li vedono soltanto come fattori di produzione.

La Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) ha descritto lo sfruttamento del lavoro migrante come un'economia agricola criminale legata alla mafia¹³. Oggi è una tragedia umanitaria che attraversa tutta l'Italia da Sud a Nord con modalità complicate e difficilmente amministrabili particolarmente da amministrazioni fragili. Di conseguenza, questo sfruttamento deriva dal "tipico" sistema produttivo del Sud Europa che si nutre dello sfruttamento dei migranti. Nel frattempo, possiamo osservare che mentre lo sfruttamento dei lavoratori agricoli migranti è affrontato da una limitata e limitante prospettiva prettamente criminale (legge 199/2016 contro il caporalato), dal 2015 l'immigrazione irregolare viene gestita come un'emergenza umanitaria con misure prevalentemente temporanee. Il problema è che la produzione agricola italiana dipende dalla forza lavoro e dallo sfruttamento dei migranti che soffrono di una vulnerabilità sindemica.

L'Italia essendo uno dei principali esportatori di pomodori (fino al 65% del valore delle esportazioni dell'UE-27)¹⁴, non potrebbero mantenere un alto potere d'acquisto e un'alta resa agricola annuale senza la cosiddetta manodopera "poco qualificata", "meno riconosciuta" e "meno protetta" proveniente dal Sud globale. Pertanto, Il settore

¹³ Osservatorio Placido Rizzotto, *V Rapporto Agromafie e Caporalato*, 2020, in https://www.flai.it/wp-content/uploads/2020/11/Sintesi_Stampa5Rapporto.pdf.

¹⁴ T. Ferrando, *Gangmastering passata: multi-territoriality of the food system and the legal construction of cheap labour behind the globalised Italian tomato*, FIU L. Review 521, 2021, in <https://ecollections.law.fiu.edu/lawreview/vol14/iss3/8/>.

agricolo in Italia necessita di un aumento del numero di manodopera migrante giovane, flessibile e facilmente sfruttabile. Infatti, nel settembre 2017, in occasione della revisione intermedia dell'Agenda UE per la migrazione, la Commissione europea ha menzionato il lavoro sommerso come "fattore di attrazione" per la migrazione irregolare nell'UE come preoccupazione politica. Il 20 febbraio 2020, il Comitato interistituzionale dell'UE sullo sfruttamento del lavoro ha adottato un Piano d'azione nazionale per affrontare il "Caporalato" e lo sfruttamento del lavoro in agricoltura. Ad oggi, il suo impatto è da verificare e rinforzare con il protagonismo dei migranti stessi.

La lotta istituzionale contro il caporalato in Sicilia è, tuttavia, caratterizzata da:

(1) incompetenza organizzativa: mentre questi programmi di integrazione con ampi fondi europei sono in corso in tutta la Sicilia e la penisola fino al livello europeo, la qualità della vita dei lavoratori migranti nell'agricoltura diminuisce e le loro condizioni peggiorano. Dopo molti anni di esperienza, i diversi attori del sistema di accoglienza e integrazione sono ancora sconnessi o disorganizzati: mancano azioni coordinate, una pianificazione strategica convincente e di lungo periodo che coinvolga i migranti come protagonisti. Non esiste una cooperazione congiunta a lungo termine e una comunicazione adeguata tra gli attori, né a livello locale, né a livello regionale, nazionale o europeo¹⁵. Oltre a questi errori, a livello di gestione, l'intero sistema non dà quasi alcuna possibilità ai beneficiari finali (i migranti) di fornire un riscontro sul successo o sul fallimento dei programmi di integrazione. Gli errori continuano a rimanere nascosti, poiché non esiste un efficace meccanismo di comunicazione o di advocacy dal basso verso l'alto che possa portare a un cambiamento significativo in grado di rispondere alle reali esigenze, ai problemi e alle richieste dei lavoratori migranti e dei richiedenti di asilo e rifugiati provenienti dall'Africa subsahariana e Medio Oriente. Questa sfida crescente è una forte evidenza che i programmi-progetto a breve termine sono inadeguati per combattere efficacemente un fenomeno complesso come

¹⁵ G. Avallone, *Sfruttamento e resistenze: Migrazioni e agricoltura in Europa, Italia, Piana del Sele*, Ombre Corte, Verona 2017.

il “Caporalato”. In primo luogo, il nostro cibo è reso possibile dal lavoro sfruttato e poco riconosciuto di centinaia di migliaia di persone, molte delle quali lavorano in condizioni incompatibili con le norme convenzionali di igiene e sono, quindi, costrette a vivere in condizioni di vulnerabilità sindemica. In secondo luogo, decenni di cibo a basso costo, competizione sleale e politiche migratorie selettive hanno consolidato il ruolo e la dipendenza dei lavoratori stagionali e spesso irregolari prevalentemente del Mondo maggioritario (“Sud del Mondo”)¹⁶. Il caso studio nel ghetto agricolo di Campobello di Mazara, a Trapani, ha confermato che i migranti affrontano vulnerabilità come risultato diretto delle politiche istituzionali di immigrazione siciliana, italiana ed europea¹⁷ e tra le tante affrontano: minacce, l'eccessiva burocrazia, la ghettizzazione, lo sfruttamento agricolo, la discriminazione, il razzismo, le condizioni di vita affollate che manifestano in sintomi traumatici persistenti (e. non post).

(II) Penalizzazione dell'immigrazione irregolare e del lavoro degli immigrati irregolari: la politica italiana in materia di immigrazione, il Decreto Legislativo n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) regola l'immigrazione e l'impiego di cittadini del Mondo maggioritario (“Paesi terzi”). Questo testo unico dimostra l'incoerenza della politica italiana in materia di immigrazione: la criminalizzazione dell’“ingresso e soggiorno irregolare” da un lato, e l'impiego di migranti irregolari (D.Lgs. 286/1998, art. 22, commi 12 e 12bis) dall'altro. Di conseguenza, per paura di essere arrestati (e/o espulsi), molti migranti si astengono dal denunciare il loro sfruttamento (indipendentemente dal grado). Inoltre, è improbabile che i migranti denunciano lo sfruttamento senza avere un'alternativa di lavoro migliore.

(III) La mafia e l'economia sommersa: è importante sottolineare la crescente rilevanza e sofisticazione dell'agromafia nello sfruttamento della manodopera migrante, e del caporalato per quanto riguarda il suo

¹⁶ T. Ferrando, A. Jinkang, cit.

¹⁷ Per consultare la tesi: <https://roderic.uv.es/handle/10550/75415>.

modus operandi¹⁸. Esempi tipici sono gli africani (gambiani, senegalesi, ecc.) reclutati dai ghetti o dai campi d'asilo per la raccolta di pomodori, arance e olive, ai quali vengono offerti 3,5 euro o meno per un lavoro a cottimo nel palermitano, trapanese, catanese, e ragusano e in tutta l'isola.

(IV) Il sistema di asilo e di integrazione lavorativa in Italia: gli stakeholders in Italia confermano che dal 2015 le politiche anti-migratorie e l'approccio del governo alla migrazione irregolare rendono la vita difficile sia ai migranti che agli operatori. Esistono ancora lacune sostanziali nell'offerta di servizi di accoglienza immediata, orientamento e successiva integrazione a lungo termine, a causa di gravi carenze di supporto tempestivo, comunicazione, empatia e solidarietà¹⁹.

(V) Discriminazione, razzismo e xenofobia: la discriminazione, il razzismo e la xenofobia rimangono ostacoli notevoli alla protezione, all'integrazione e all'inclusione dei migranti in Italia. Sebbene sia riconosciuto soprattutto a livello individuale e interpersonale, il razzismo è una questione strutturale. L'evidente eredità del razzismo, della discriminazione e della costruzione strutturale della vulnerabilità istituzionale è visibile nelle politiche e nelle pratiche punitive e xenofobe contro i migranti. Questi problemi sono intergenerazionali, interconnessi e multidimensionali e devono essere affrontati all'interno e all'esterno del sistema di immigrazione. I ghetti agricoli sono il risultato del fallimento del sistema di integrazione e protezione italiano ed europeo. I migranti che vivono in condizioni di vita squallide hanno poche o nessuna possibilità di chiedere un risarcimento legale. I ghetti agricoli sono accampamenti privi di servizi di base come acqua corrente, elettricità, servizi igienici e cucine. Sebbene sia stato denunciato abbastanza di quanto accade in questi villaggi di baracche, tendopoli e case container, il fenomeno rimane altamente tollerato. Gradualmente, i ghetti espongono i migranti anche all'abuso di sostanze (droghe pesanti e leggere), alla prostituzione, alle malattie e alle (future) pandemie. Per il giovane continente Africano (provenienza

¹⁸ CGIL-FLAI-Osservatorio Placido Rizzotto, cit.

¹⁹ G. Avallone, cit.

dominante di migranti altamente vulnerabile e facilmente sfruttabile) significa un fallimento generazionale non solo per la perdita della forza di lavoro ma anche i cervelloni che non sono motivati a rimanere nel continente o perché non vedono un loro futuro lì.

3. Conclusione e raccomandazioni

Sia dal punto di vista della salute pubblica che dei diritti umani, la vulnerabilità dei migranti e lo sfruttamento del lavoro riducono i benefici della migrazione per i migranti e per le società ospitanti. È quindi urgente fornire una protezione adeguata e sistematica ai lavoratori migranti come questione di sicurezza pubblica²⁰ e di lavoro dignitoso (Obiettivo di sviluppo sostenibile 8 da ottenere). Le azioni politiche devono affrontare diversi fattori di rischio che eventualmente producono la vulnerabilità sindemica che sono innatamente strutturali e istituzionali e sono socialmente, economicamente e politicamente interdipendenti. Le cause profonde come la povertà educativa, economica, ambientale, fragili infrastrutture, politiche anti-migratoria Europeo devono essere affrontate invece di tentare di curare i sintomi del sistema (sfruttamento lavorativo, trauma, detenzioni, salute mentale).

Raccomandazioni per un passaggio sindemico dall'individuazione dei sintomi all'intervento sulle cause profonde:

- per adottare prospettive sostenibili e sistemiche, la vulnerabilità e lo sfruttamento lavorativo dei migranti devono essere intesi come inadempienze strutturali e istituzionali del sistema di immigrazione;
- i processi di asilo devono essere accelerati. I migranti spinti nello status di migrante irregolare dalle politiche precedenti dovrebbero essere regolarizzati e dovrebbero essere incoraggiati i permessi di soggiorno a lungo termine per evitare il lungo processo di documentazione e le conseguenze interconnesse. La protezione

²⁰ Tuttavia, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha definito la salute come "una risorsa per la vita quotidiana" e "non l'obiettivo della vita" e come tale "la salute è un concetto positivo che enfatizza le risorse sociali e personali, così come le capacità fisiche" (1986).

umanitaria dovrebbe essere garantita a tutti i lavoratori migranti in agricoltura in quanto lavoratori essenziali, indipendentemente dallo status migratorio;

- insieme alla sensibilizzazione dei consumatori, l'attuazione delle leggi anti-sfruttamento che monitorano le condizioni di lavoro dei dipendenti e la catena di fornitura, sono fondamentali;
- è necessario riconoscere le competenze, le esperienze e le qualifiche dei migranti e offrire loro opportunità di riqualificazione, di riapprendimento e di miglioramento delle competenze per avere accesso a un mercato del lavoro più regolato e dignitoso;
- sostenere e incentivare la partecipazione civica e politica dei lavoratori essenziali, per metterli in condizione di scegliere e prendere decisioni (non solo di subirle). È quindi necessario un rapporto proattivo tra datore di lavoro e lavoratore attraverso contratti scritti in lingue comprensibili ai migranti, per evitare "datori di lavoro fantasma". Questo potrebbe anche impedire a datori di lavoro senza scrupoli e alla mafia imprenditore di evadere le tasse e di abusare dei fondi europei negando i diritti dei lavoratori migranti.

ISTRUZIONE E FORMAZIONE

Gli studenti con cittadinanza straniera nelle scuole della Sicilia

di *Ginevra Demaio*¹

1. Introduzione

È da almeno otto anni, vale a dire dal 2014, che l'Istat certifica una riduzione costante della popolazione residente in Sicilia, principalmente a causa del saldo naturale negativo (il numero delle morti supera quello delle nascite) e del saldo migratorio interno (emigrazione dei siciliani verso altre regioni). Nel 2020 il saldo naturale negativo è stato aggravato anche dalla pandemia da Covid-19, ma tra le cause di più lunga durata vi sono il basso tasso di natalità, dovuto al contesto economico e occupazionale che non offre garanzie per il futuro e non incentiva le coppie a fare figli, e l'invecchiamento della popolazione.

Anche tra il 2020 e il 2021 i residenti complessivi sono scesi da 4.833.705 a 4.833.329, ultimo dato consolidato dal censimento permanente Istat e, tra questi, gli stranieri ammontano a 184.605, anch'essi in lieve calo (-0,9%, dopo il -1,9% già registrato tra il 2019 e il 2020), nonostante non siano mancate nuove nascite da coppie straniere (2.007 nel corso del 2021). Il 20,4% degli stranieri residenti in Sicilia sono minori (0-17 anni), il cui numero è di 37.636 e che rappresentano il bacino di riferimento degli alunni non italiani iscritti a scuola. I dati del Miur sulla popolazione studentesca, infatti, vanno letti all'interno del quadro complessivo della popolazione straniera residente e della sua componente minorenni, cui vanno aggiunti anche tutti i casi di minori non iscritti all'anagrafe e/o non regolari con i documenti di soggiorno (ma che rientrano parimenti nel diritto/dovere di frequentare la scuola dell'obbligo).

Nell'anno scolastico 2020/2021, il Miur conta in tutta la regione 26.593 iscritti stranieri su un totale di 719.693 studenti, vale a dire il 3,7%, a fronte di un'incidenza media che in Italia è del 10,3%. Del resto, anche tra i residenti gli stranieri in Italia rappresentano l'8,5% della popolazione complessiva, mentre in Sicilia si fermano al 3,8%.

¹ Ginevra Demaio, Centro Studi e Ricerche IDOS.

Tutte le province della regione contano alunni con cittadinanza straniera tra i propri iscritti, ma ciascuna registra dimensioni diverse – anche molto distanti – e, in alcuni casi, una distribuzione territoriale che differisce da quella rilevata per il totale degli alunni (italiani e stranieri insieme). Complessivamente, infatti, la provincia con il numero in assoluto più alto di studenti è quella di Palermo, che conta 182.224 iscritti totali, pari a un quarto della popolazione scolastica regionale (25,3%), seguita da quella di Catania (167.225, pari al 23,2%) e, a distanza, dalle province di Messina (81.274, 11,3%), Agrigento (61.692, 8,6%), Trapani (60.652, 8,4%) e Siracusa (56.845, 7,9%); chiudono, con presenze inferiori alle 50 mila unità, Ragusa (6,7%), Caltanissetta (5,5%) ed Enna (3,0%). Ma se consideriamo solo il gruppo degli alunni con cittadinanza straniera, la provincia che ne conta di più è quella di Ragusa, che ne concentra un quarto (5.473 e 20,6%), mentre Palermo si colloca al secondo posto (con 5.183 iscritti, pari al 19,5%), Catania al terzo (4.589, 17,3%) e, subito dopo, si distingue Messina, con una quota del 13,1% (3.485); seguono le province di Trapani (9,6%), Agrigento (7,6%), Siracusa (7,1%) e, con quote molto ridotte, Caltanissetta (3,5%) ed Enna (1,7%).

La differente distribuzione territoriale tra studenti italiani e stranieri riflette quella che è la presenza in regione della popolazione immigrata e, in particolare, dell'immigrazione a carattere familiare. Anche per via della diversa concentrazione territoriale tra i due gruppi di alunni, infatti, l'incidenza degli stranieri sul totale varia in relazione alla provincia e, seppure in media sia del 3,7% e in nessuna superi il 5,0% (a Messina e Trapani si ferma al 4,3% e 4,2%), nel caso di Ragusa risulta ben tre volte più elevata (11,3%).

La distribuzione degli stranieri tra i quattro gradi scolastici, confrontata con quella della totalità degli studenti, risulta maggiormente concentrata nei due livelli estremi del percorso scolastico – la scuola primaria e la scuola secondaria di secondo grado – per una concomitanza di ragioni: la più giovane età dei figli degli immigrati, il più elevato e protratto tasso di natalità delle coppie straniere, i ricongiungimenti familiari di ragazzi già adolescenti, la crescita numerica di una generazione di ragazzi “stranieri” nati in Italia (o che vi sono arrivati giovanissimi) e che sono

ormai prossimi alla maggiore età. E così il 32,5% degli alunni con cittadinanza straniera (quasi 1 su 3) frequenta la scuola primaria (a fronte del 30,5% degli iscritti totali) e il 29,7% la secondaria di secondo grado (in questo caso un po' al di sotto del valore medio complessivo: 33,3%); un altro 20% – sia tra gli stranieri che nella media – è iscritto alla secondaria di primo grado e il restante 17,3% (15,9% tra tutti gli studenti) alla scuola dell'infanzia.

Nelle scuole superiori viene confermata la ormai nota divaricazione che in Italia continua a caratterizzare le scelte degli studenti italiani e di quelli di origine immigrata rispetto ai vari tipi di istituto. I 7.891 ragazzi di cittadinanza straniera, infatti, sono iscritti nei licei nella misura del 35,1% (a fronte del 52,5% rilevato tra tutti gli studenti delle superiori), un altro 39,5% sceglie gli istituti professionali (rispetto a una media del 19,0%) e la restante quota del 35,3% opta per gli istituti tecnici (a fronte del 29,1% in media). Se quindi complessivamente in Sicilia gli istituti tecnici e professionali vengono scelti dal 47,5% dei giovani italiani, nel caso di quelli stranieri la quota sale al 64,9%, quasi 7 ragazzi su 10. Non si vuole sostenere che si tratti in assoluto di una scelta sbagliata o minore, ma certamente evidenziare il pericolo di una canalizzazione così esplicitamente fondata sulla differenza nazionale e – consapevolmente o meno – riprodotta in serie come unica opzione possibile per i figli degli stranieri. Un trattamento che risulta ancora più ingiusto e inadeguato se si pensa che a riceverlo sono ragazzi che ormai, in 1 caso su 2, sono nati in Italia, probabilmente proprio in Sicilia.

2. In crescita gli studenti di seconda generazione

Gli archivi statistici del Miur rilevano non soltanto la cittadinanza nazionale degli studenti ma anche, nel caso di quelli stranieri, la nascita in Italia o all'estero, consentendo così di distinguere la seconda generazione dell'immigrazione italiana presente nelle scuole. Considerando questa variabile, emerge che in Sicilia oltre la metà degli studenti che chiamiamo stranieri è di nascita italiana: 13.751 su un totale di 26.593, vale a dire il 51,7%. Si tratta di un dato inferiore a quello medio rilevato in Italia (dove è di seconda generazione il 66,7% degli

iscritti con cittadinanza estera), ma comunque di discreto rilievo per una regione in sofferenza demografica e lavorativa.

Il caso siciliano si discosta dall'andamento medio nazionale perché presenta un'elevata rappresentanza di studenti stranieri di seconda generazione non soltanto nella scuola primaria – dove l'incidenza dei nati in Italia sugli stranieri è del 73,4% – e nella secondaria di primo grado – dove si attesta sul 62,2% –, ma anche nella secondaria di secondo grado, dove la percentuale è addirittura del 49,1% e supera quella media nazionale (45,6%).

Le province in cui si raggiunge la quota massima di studenti nati in Italia tra gli stranieri iscritti alle secondarie di secondo grado sono quelle di Messina (54,5%), Ragusa e Palermo (entrambe con il 55,2%), tutte con una percentuale di 10 punti superiore rispetto al valore medio nazionale. Molto al di sotto del trend medio si colloca, invece, la scuola dell'infanzia, che in Italia è il grado scolastico con la quota in assoluto più alta di alunni stranieri nati in Italia (82,7%), mentre in Sicilia si ferma ad appena il 29,3%.

A determinare questa peculiare distribuzione delle seconde generazioni nelle scuole siciliane è il quadro delle collettività più numerose e la loro storia migratoria. In Sicilia, infatti, il gruppo nazionale con più iscritti a scuola è, come del resto in Italia, quello dei romeni (5.976), ma con una quota più alta rispetto alla media rilevata nel resto del Paese (22,5% a fronte del 17,8%) e, soprattutto, nei primi posti della graduatoria per cittadinanza si collocano collettivi che sono invece minoritari nella media nazionale: al terzo posto, dopo gli albanesi (3.334, pari al 12,5% degli stranieri), si distinguono gli studenti tunisini (3.242, con una quota del 12,2% a fronte di appena il 2,4% in Italia), ma anche srilankesi (1.465: 5,5% a fronte di una media dell'1,6%), bangladesi (1.275: 4,8% vs 2,6%) e ghanesi (552: 2,1% vs 1,0%). Evidentemente, a influire in misura significativa sull'elevata presenza di alunni nati in Italia nelle secondarie di secondo grado è principalmente il radicamento sul territorio dei tunisini, che qui si sono stabiliti continuativamente sin dagli anni '70.

Ne consegue che anche i continenti sono rappresentati nelle scuole in misura parzialmente diversa che nel resto del Paese. Il 41,8% degli

studenti stranieri iscritti in Sicilia è di origine europea, valore leggermente inferiore che in Italia (44,9%), come pure si collocano al di sotto delle medie nazionali gli studenti asiatici (18,9% a fronte del 20,2%) e americani (3,6% vs 7,9%), mentre a registrare quote più elevate della media sono gli studenti africani (con il 35,6% a fronte del 26,9%) e gli europei comunitari (26,4% vs 20,7%) (Tav. 1).

Tav. 1 – Studenti stranieri per cittadinanza: primi 10 Paesi e confronto con Italia (a.s. 2020/2021)

Cittadinanza	Sicilia	%	Italia	%
Romania	5.976	22,5	154.256	17,8
Albania	3.334	12,5	116.819	13,5
Tunisia	3.242	12,2	21.104	2,4
Marocco	3.150	11,8	109.401	12,6
Sri Lanka	1.465	5,5	13.588	1,6
Bangladesh	1.275	4,8	22.155	2,6
Cina	971	3,7	50.878	5,9
Filippine	735	2,8	24.655	2,8
Ghana	552	2,1	8.787	1,0
Nigeria	510	1,9	18.418	2,1
Totale	26.593	100,0	865.388	100,0

Fonte: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati del Miur - Ufficio studi e programmazione

3. Regione di frontiera, ma con una lunga storia alle spalle

Tanto le nazionalità prevalenti nelle scuole siciliane, quanto la percentuale più elevata di giovani stranieri iscritti alle secondarie di secondo grado sono caratteristiche dovute (anche) al fatto che la Sicilia continua ad essere una delle principali porte d'ingresso dell'immigrazione in Italia, attraverso la quale arrivano spesso minori stranieri non accompagnati (msna). Si spiegano così – anche se non solo – i numeri fuori dall'ordinario di studenti tunisini, marocchini e bangladesi, che in Sicilia si collocano tra i primi cinque gruppi nazionali per presenze a scuola. Del resto in Italia, dopo la Lombardia, la Sicilia è la seconda regione di accoglienza di minori non accompagnati, con circa 2.500 bambini e ragazzi, pari al 18% di tutti i msna registrati in Italia, tra i quali numeri rilevanti provengono proprio da paesi quali Tunisia, Bangladesh e Marocco².

² Dati aggiornati ad aprile 2022 ed elaborati da Openpolis - Con i Bambini, <https://www.openpolis.it/numeri/quasi-il-40-dei-msna-si-trova-in-lombardia-e-in-sicilia/>.

La posizione geografica dell'isola, inoltre, amplifica il fenomeno degli alunni stranieri iscritti per la prima volta al sistema d'istruzione italiano, condizione che non riguarda solo i figli degli immigrati che in precedenza non avevano ancora l'età per accedere alla scuola dell'obbligo, ma anche quelli che ne erano rimasti esclusi e, soprattutto, quelli arrivati durante l'anno (solitamente a seguito di ricongiungimento familiare o, appunto, come minori soli).

In Sicilia, gli studenti stranieri iscritti per la prima volta nell'a.s. 2020/2021 sono stati 1.130 su 16.010 in tutta Italia e, in effetti, si sono distinti per una elevata concentrazione nell'Isola. Intanto, gli iscritti per la prima volta in Sicilia da soli rappresentano l'88% di tutti quelli iscritti nelle Isole. In più va evidenziato che, mentre in media a studiare in Sicilia è il 3,1% degli studenti stranieri presenti in Italia, quelli iscritti per la prima volta si concentrano nell'isola per ben il 7,1%. Inoltre, se in Italia i neoiscritti sono l'1,9% degli studenti con cittadinanza estera, in Sicilia tale quota sale al 4,2%.

A questi bambini e ragazzi va dedicato un surplus di attenzione in termini di accesso alla scuola e strategie didattiche e di insegnamento, soprattutto per la loro ridotta o nulla conoscenza della lingua italiana e perché entrano a far parte di un sistema scolastico che non conoscono. Allo stesso tempo, però, la Sicilia si confronta ormai con una popolazione immigrata e una platea di giovani di origine straniera radicati da anni sul territorio e divenuti parte integrante dello stesso. Lo si evince chiaramente dagli archivi storici degli studenti stranieri in regione, che negli ultimi 10 anni scolastici – tra il 2010/2011 e il 2020/2021 – sono cresciuti sensibilmente, contrariamente agli iscritti complessivi. Nel periodo considerato, mentre gli studenti totali sono calati del 15,5%, quelli con cittadinanza straniera sono cresciuti del 35,7%, passando da un'incidenza del 2,3% sul totale al 3,7% attuale. Ma l'incremento più imponente ha riguardato gli studenti stranieri di nascita italiana, il cui numero in regione è cresciuto del 121,3% in 10 anni. Una generazione ormai matura e italiana di fatto, ma ancora in attesa di essere pienamente riconosciuta a livello giuridico, sociale e, in prospettiva, lavorativo.

Tav. 2- Studenti totali e stranieri per grado scolastico e province (a.s. 2020/2021)

Province	TOTALE			INFANZIA			PRIMARIA			SECONDARIA I GRADO			SECONDARIA II GRADO		
	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia
Trapani	60.652	2.549	1.263	9.748	82	349	17.152	726	463	11.850	507	249	21.902	834	202
Palermo	182.224	5.183	2.861	27.135	748	604	58.146	1.646	1.134	38.254	1.026	579	58.689	1.763	544
Messina	81.274	3.485	1.898	13.018	558	420	24.765	1.101	728	16.460	720	402	27.031	1.106	348
Agrigento	61.692	2.021	963	10.075	338	264	17.793	699	430	12.134	419	161	21.690	565	108
Caltanissetta	39.418	942	412	6.040	164	131	11.293	295	161	7.732	230	65	14.353	253	55
Enna	21.901	454	190	3.588	61	48	6.245	119	76	4.454	89	39	7.614	185	27
Catania	167.225	4.589	2.195	27.367	727	498	52.306	1.488	841	33.719	1.009	457	53.833	1.365	399
Ragusa	48.462	5.473	3.020	8.143	1.153	791	14.752	1.966	1.179	9.686	1.058	546	15.881	1.296	504
Siracusa	56.845	1.897	949	9.349	382	283	17.307	616	373	11.392	375	170	18.797	524	123
Sicilia	719.693	26.593	13.751	114.463	4.613	3.388	219.759	8.656	5.385	145.681	5.433	2.668	239.790	7.891	2.310
Isole	923.496	32.086	16.617	145.713	5.492	4.048	280.179	10.382	6.553	186.008	6.590	3.262	311.596	9.622	2.754
ITALIA	8.363.291	865.388	577.071	1.338.067	153.609	127.000	2.588.383	309.600	230.806	1.706.482	184.467	119.932	2.730.359	217.712	99.333

Fonte: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati del Miur - Ufficio studi e programmazione

Tav. 3- Studenti totali e incidenze percentuali degli stranieri e dei nati in Italia per grado scolastico e province (a.s. 2020/2021)

Province	TOTALE			INFANZIA			PRIMARIA			SECONDARIA I GRADO			SECONDARIA II GRADO		
	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia	Totale	di cui stranieri	di cui nati in Italia
Trapani	60.652	4,2	49,5	21.902	3,8	24,2	9.748	4,9	72,4	17.152	4,2	63,8	11.850	4,3	49,1
Palermo	182.224	2,8	55,2	58.689	3,0	30,9	27.135	2,8	80,7	58.146	2,8	68,9	38.254	2,7	56,4
Messina	81.274	4,3	54,5	27.031	4,1	31,5	13.018	4,3	75,3	24.765	4,4	66,1	16.460	4,4	55,8
Agrigento	61.692	3,3	47,6	21.690	2,6	19,1	10.075	3,4	78,1	17.793	3,9	61,5	12.134	3,5	38,4
Caltanissetta	39.418	2,4	43,7	14.353	1,8	21,7	6.040	2,7	79,9	11.293	2,6	54,6	7.732	3,0	28,3
Enna	21.901	2,1	41,9	7.614	2,4	14,6	3.588	1,7	78,7	6.245	1,9	63,9	4.454	2,0	43,8
Catania	167.225	2,7	47,8	53.833	2,5	29,2	27.367	2,7	68,5	52.306	2,8	56,5	33.719	3,0	45,3
Ragusa	48.462	11,3	55,2	15.881	8,2	38,9	8.143	14,2	68,6	14.752	13,3	60,0	9.686	10,9	51,6
Siracusa	56.845	3,3	50,0	18.797	2,8	23,5	9.349	4,1	74,1	17.307	3,6	60,6	11.392	3,3	45,3
Sicilia	719.693	3,7	51,7	239.790	3,3	29,3	114.463	4,0	73,4	219.759	3,9	62,2	145.681	3,7	49,1
Isole	923.496	3,5	51,8	311.596	3,1	28,6	145.713	3,8	73,7	280.179	3,7	63,1	186.008	3,5	49,5
ITALIA	8.363.291	10,3	66,7	1.338.067	11,5	82,7	2.588.383	12,0	74,5	1.706.482	10,8	65,0	2.730.359	8,0	45,6

Fonte: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati del Miur - Ufficio studi e programmazione

Giovani e Università

di *Giuseppina Tumminelli*¹

1. Introduzione

L'attenzione rivolta alla presenza dei giovani nel sistema universitario non è esaustiva, né tanto meno si può negare che l'esperienza universitaria sia problematica o che non debba dare spazio ad ulteriori analisi e approfondimenti che le fonti statistiche ufficiali non forniscono. La poca rilevanza data al tema si può, con molta probabilità, ricondurre alla esiguità numerica degli iscritti ai percorsi universitari la cui presenza, però, nel corso del tempo è andata incrementandosi.

Nel merito dell'analisi dei dati a disposizione, con l'accezione di "studente straniero" si fa riferimento al giovane privo di cittadinanza italiana a prescindere dal percorso che ha compiuto, ossia se abbia fatto o meno l'esperienza della migrazione o se sia nato in Italia. Entrambe le situazioni, come è immaginabile, possono essere alla base di difficoltà. Inoltre, parlare di studenti stranieri appare molto generico, poiché non tiene conto delle differenze e delle specificità di un gruppo estremamente eterogeneo che include situazioni molto diverse tra di loro.

2. I dati

Nell'Anno accademico 2021/2022, gli studenti stranieri iscritti negli Atenei italiani sono 109.681 (Tav. 1), rappresentando il 6% della popolazione universitaria².

18.798 sono gli immatricolati stranieri ai corsi di studio triennali e a ciclo unico, nell'A.A. 2021/2022, ossia il 5,8% sul totale degli immatricolati nello stesso Anno Accademico. Nel 56,9% si tratta di donne.

¹ Giuseppina Tumminelli (PhD), Ricercatrice in Sociologia dei fenomeni politici, Dipartimento di Scienze Politiche e delle relazioni internazionali, Università degli Studi di Palermo.

² <http://ustat.miur.it/dati/didattica/italia/atenei>.

Il dato sugli immatricolati registra un incremento non soltanto rispetto all'A.A. precedente (5,6% nel 2020/2021), ma anche nel corso degli ultimi cinque anni (Tav. 2).

Infine, 17.224 sono, nel 2021, i laureati (4,6% sul totale).

Tav. 1 – Popolazione studentesca

Studenti	Totali	di cui donne	di cui stranieri	Anno Accademico di riferimento
Immatricolati	323.852	180.092	18.798	2021/2022
Iscritti*	1.822.141	1.028.829	109.681	2021/2022
Laureati	370.758	211.907	17.224	2021

*Il totale degli iscritti comprende gli immatricolati. Gli immatricolati totali si riferiscono agli studenti dei corsi di laurea triennale e a ciclo unico.

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca, 2023

Tav. 2 – Serie storica degli studenti stranieri immatricolati ai corsi di studio triennali e a ciclo unico

Anno Accademico	Totali	di cui donne
2017/2018	15.328	8.835
2018/2019	15.453	8.905
2019/2020	16.660	9.416
2020/2021	17.781	10.212
2021/2022	18.798	10.704

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca, 2023

Anche negli Atenei siciliani, si registra un incremento nel numero di immatricolati ai corsi di studio triennali e a ciclo unico negli ultimi cinque anni accademici (Tav. 3).

Tav. 3 – Serie storica del totale degli studenti stranieri immatricolati ai corsi di studio triennali e a ciclo unico, Atenei siciliani

Anno Accademico	Totale	di cui donne
2017/2018	187	118
2018/2019	221	136
2019/2020	292	163
2020/2021	573	243
2021/2022	716	320

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca 2023

La presenza femminile supera la maschile dall'A.A. 2017/2018 fino al 2019/2020 mentre si osserva un'inversione di tendenza, seppur contenuta, negli anni accademici seguenti. L'istruzione ha un ruolo

centrale nei processi di inclusione, ma anche di mobilità sociale. A questo proposito, gli ostacoli che vengono individuati sono da ricondurre alle esperienze migratorie, all'età alla migrazione, al capitale culturale e sociale della famiglia, alla condizione abitativa, allo stato giuridico e alle politiche di supporto scolastico e formativo.

I dati a disposizione non consentono di analizzare le trasformazioni sociali in corso o di effettuare un'analisi puntuale sulla distribuzione per corso di laurea o per età degli immatricolati di "seconda generazione". Non è altresì facile approfondire gli eventuali ritardi scolastici accumulati nei cicli di istruzione precedente, gli abbandoni degli studi o ipotizzare fattori intervenienti nella scelta del corso di studio. In quest'ultimo caso, la letteratura individua tra le motivazioni che portano a intraprendere un percorso universitario, quelle di tipo strumentale, finalizzate a trovare un'occupazione che possa essere redditizia, o le motivazioni in linea con i propri interessi e competenze, o quelle che nascono in risposta ai desideri della famiglia.

Tutte le possibili situazioni che potrebbero essere delineate, potrebbero essere alla base di gap con i colleghi italiani o di penalizzazioni nel futuro inserimento lavorativo. In questi aspetti, si possono rintracciare future piste di ricerca e di approfondimento.

Un incremento si osserva nel totale degli studenti iscritti ai corsi di Laurea (Tav. 4).

Tav. 4 - Serie storica degli studenti stranieri iscritti ai corsi di Laurea, Atenei siciliani

Anno Accademico	Totale	di cui donne
2017/2018	959	569
2018/2019	1.148	680
2019/2020	1.343	776
2020/2021	1.914	955
2021/2022	2.381	1.144

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca 2023

Seppur i dati a disposizione siano pochi, mettendo in relazione i dati sul numero delle immatricolazioni e i dati sugli studenti laureati, si osservano ritardi nel conseguimento del titolo che fanno ipotizzare difficoltà nel sostenere le materie nei tempi previsti nell'A.A. (Tav. 5).

Tav. 5 – Serie storica dei Laureati stranieri ai corsi di Laurea, Atenei siciliani

Anno Accademico	Totale	di cui donne
2017/2018	114	58
2018/2019	119	65
2019/2020	137	85
2020/2021	193	115
2021/2022	176	105

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca, 2023

L'Ateneo con il maggior numero di studenti stranieri immatricolati è Messina al quale segue Palermo e Catania (Tav. 6).

Tav. 6 – Serie storica degli studenti stranieri immatricolati ai corsi di studio triennali e a ciclo unico per Ateneo

Anno Accademico	Palermo		Messina		Catania		Enna Kore	
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
2017/2018	72	45	79	43	37	24	7	4
2018/2019	88	51	95	57	36	27	2	1
2019/2020	111	69	102	53	71	36	8	5
2020/2021	106	62	347	114	114	64	6	3
2021/2022	127	73	457	172	124	70	8	5

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca, 2023

La maggiore presenza di studenti stranieri è iscritta nell'Ateneo di Messina al quale segue Palermo e Catania. Bassissima è la presenza nell'Ateneo Kore di Enna (Tav. 7; Tav. 8).

Tav. 7 – Numero di studenti e numero di studenti stranieri iscritti per Ateneo

Anno Accademico	Palermo		Messina		Catania		Enna Kore	
	Totale iscritti	di cui stranieri	Totale iscritti	di cui stranieri	Totale iscritti	di cui stranieri	Totale iscritti	di cui stranieri
2017/2018	39.313	320	22.919	334	41.890	279	5.183	22
2018/2019	39.462	403	22.444	421	39.352	303	4.822	18
2019/2020	40.691	451	22.576	493	38.027	373	4.762	25
2020/2021	41.658	580	23.573	815	38.187	486	4.831	31
2021/2022	41.610	729	23.270	1.069	37.602	549	4.703	32

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca, 2023

Tav. 8 – Serie storica degli studenti stranieri iscritti ai corsi di Laurea per Ateneo siciliano

Anno Accademico	Palermo		Messina		Catania		Enna Kore	
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
2017/2018	320	191	334	186	279	172	22	16
2018/2019	403	235	421	240	303	191	18	11
2019/2020	451	270	493	270	373	217	25	18
2020/2021	580	312	815	366	486	254	31	21
2021/2022	729	380	1.069	465	549	273	32	24

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca, 2023

Il numero maggiore di Laureati stranieri si registra nell'Ateneo di Palermo (Tav. 9).

Tav. 9 – Serie storica dei Laureati stranieri ai corsi di Laurea per Ateneo siciliano

Anno Accademico	Palermo		Messina		Catania		Enna Kore	
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
2017/2018	51	20	31	16	29	19	3	3
2018/2019	44	21	37	21	35	21	3	2
2019/2020	52	32	55	31	26	18	3	3
2020/2021	63	36	74	41	51	33	4	4
2021/2022	74	41	47	32	52	31	3	1

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca, 2023

Quando i saperi partono dalla pratica. I “Corridoi universitari” nelle Università di Palermo, Messina e Catania

di Tiziana Tarsia¹

1. Introduzione

Questo contributo intende guardare al progetto University Corridors for Refugees (UNICORE) alla luce di tre esperienze siciliane: quella dell’Ateneo di Catania, di Messina e di Palermo. Si presterà attenzione alle pratiche e alle conoscenze che costituiscono l’infrastrutturazione di un progetto organizzato su una *governance* multilivello che ha le sue radici in una idea integrata dell’accoglienza. Questa visione si concretizza, a livello locale, nell’interazione tra attori sociali collettivi quali le Università, le Chiese e le organizzazioni del Terzo Settore che condividono intenzionalmente un obiettivo comune, quello dell’accompagnamento di studenti universitari-rifugiati. Dopo una breve presentazione del progetto UNICORE, verranno date alcune indicazioni sul disegno di ricerca e sul metodo di lavoro sul campo. Infine, ci si soffermerà sulle tre sedi studiate mettendo in evidenza alcune riflessioni che nascono da una prima analisi esplorativa delle pratiche e delle conoscenze che stanno animando queste reti locali.

2. I Corridoi Universitari per i rifugiati

Il progetto nazionale, avviato nel 2019 e giunto oggi alla sua quarta edizione, si radica nell’idea che l’accesso allo studio² sia considerato un importante indicatore di crescita e di autonomia della persona in relazione ai contesti di arrivo, di partenza o di ritorno. L’UNHCR, che ha nel proprio mandato istituzionale anche quello di fornire occasioni di studio alle persone rifugiate e che coordina, attualmente, il progetto UNICORE, si è posto l’obiettivo di incrementare dal 5% al 15% il numero di studenti che vogliono iscriversi a corsi universitari: si tratta

¹ Tiziana Tarsia, Professoressa Associata in Sociologia generale, Università degli Studi di Messina.

² E. Girasella, *Accesso dei migranti alla formazione universitaria, diritto sociale e politiche di integrazione*, in F. Astone, A. Lupo, V. Prudente, A. Romeo (a cura di), “I diritti sociali al tempo delle migrazioni”, Editoriale scientifica, Roma 2019, pp. 235–250.

della campagna denominata '15by30'³. L'accesso allo studio è un obiettivo difficile da raggiungere. È possibile, però, rispondere più efficacemente se si riescono ad attivare collaborazioni che funzionano tra le istituzioni e le organizzazioni sul territorio⁴.

In quest'ottica il modello di accoglienza entro cui si muove il progetto UNICORE ha origine nella lunga esperienza tedesca della DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst) sperimentata già dal 1925 e, dal 2015, centrata anche sulle persone rifugiate che intendono proseguire gli studi. In questo modello l'attenzione è su ciò che serve alle Università per poter sostenere lo studente rifugiato nel suo percorso universitario e di inclusione nel territorio⁵.

Il progetto UNICORE avviato dall'Università di Bologna e rivolto inizialmente a studenti etiopi si è oggi ampliato e riorganizzato. Nel tempo, da due Università si è arrivati ad un numero di 32 Atenei⁶ su tutto il territorio italiano, con 300 corsi di laurea proposti e 69 posti e borse di studio bandite. All'Etiopia, quest'anno, sono subentrati altri Paesi: il Cameroon, il Niger, la Nigeria, il Malawi, il Mozambico, il Sud Africa, lo Zambia e lo Zimbabwe. Nel 2022, i principali soggetti promotori sono l'UNHCR, il Ministero degli Affari Esteri, la Caritas Italiana, la Diaconia Valdese, la Gandhi Charity e il Centro Astalli⁷.

Il coordinamento della rete a livello nazionale è affidata, dal 2020, all'UNHCR che insieme agli altri partner intrattiene i rapporti con le reti locali. La procedura prevede che sia il livello nazionale a scegliere i paesi di provenienza degli studenti e a raccogliere tramite la piattaforma ufficiale del progetto tutta la documentazione. Sono invece le singole università a mantenere la regia del network locale (formalizzato da un protocollo di partenariato) che si occupa di

³ UNHCR, *Refugee Education Report 2021*, UNHCR, Geneva 2021, p.6.

⁴ Unesco, *Global Education Monitoring Report 2021/2, Non-state actors in education Who Chooses? Who Loses?*, UNESCO, Paris 2021.

⁵ DAAD, *Annual Report 2015*, DAAD, Boon (Germany) 2015, p. 55, in <https://www.daad.de/en/the-daad/communication-publications/reports/annual-report/>.

⁶ <https://universitycorridors.unhcr.it/>.

⁷ <https://universitycorridors.unhcr.it/>.

verificare i titoli di accesso (primo livello della selezione⁸) e poi nominare una commissione (“tavolo di esperti”) per scegliere i candidati che hanno richiesto di iscriversi ad uno dei corsi di studio magistrali che vengono erogati in lingua inglese e che sono proposti nei diversi bandi pubblici. Gli studenti selezionati potranno usufruire della borsa e dei benefici legati al progetto.

3. I Corridoi Universitari negli Atenei di Catania, Messina e Palermo: una fase esplorativa

La riflessione in questo contributo interessa un lavoro sul campo che è parte di un progetto più ampio che ha la finalità di studiare i processi di esplicitazione dei saperi taciti⁹ dei lavoratori sociali. Il presupposto di questa parte della ricerca è che il sapere dell'accoglienza (come si fa, chi è opportuno che la faccia, come risolvere i problemi) risieda nelle pratiche degli attori sociali che, nell'interazione reciproca, innescano processi di apprendimento, di *problem solving* e di *reframing* in riferimento a quanto accade nell'estemporaneità e nella relazionalità della vita quotidiana degli studenti accolti.

In questo articolo verranno proposte alcune riflessioni a partire dalle informazioni rilevate in momenti diversi a) lo studio di documenti (Bandi, protocolli di intesa e siti ufficiali), b) la realizzazione di 10 interviste non strutturate rivolte a raccogliere le esperienze vissute e le pratiche messe in atto dalle organizzazioni nelle tre città di Catania, Messina e Palermo¹⁰ e c) lo scambio di informazioni in un incontro di

⁸ «La candidatura è aperta alle persone che risiedono in Etiopia [o negli altri Paesi stabiliti annualmente] e sono titolari dello status di rifugiato, registrati da UNHCR; possiedono un titolo di studio valido per l'ammissione al Corso di Laurea Specialistica prescelto; hanno una media dei voti (GPA) di almeno 3.0 secondo il sistema di valutazione dell'istruzione terziaria etiopica o equivalente secondo la tabella comparabile emessa dal Ministero dell'Istruzione italiano; sono in possesso di una Laurea conseguita nel 2016 o successivamente, ma non oltre il 31 marzo 2021¹⁴; soddisfano i requisiti specifici di ammissione del corso di laurea specialistica; non sono mai stati iscritti a un corso di laurea presso nessuna delle Università partner; hanno una conoscenza adeguata della lingua inglese» (D. Albanese, E. Varinetti, *Oltre il mare per studiare. I corridoi universitari per rifugiati in Italia*, Caritas Italiana, Roma 2021, p.4, in <https://universitycorridors.unhcr.it/admission-criteria/>).

⁹ M. Polanyi, *La conoscenza inespresa*, Armando, Roma 2018.

¹⁰ Il partenariato di Messina è composto da Università degli Studi di Messina - Centro per la Migrazione, l'inclusione sociale e la comunicazione interculturale (CEMI) e Ente Arci-

restituzione delle informazioni. Questa fase del lavoro, che consideriamo esplorativa e ancora in divenire, è durata da maggio 2022 a gennaio 2023.

Nelle tre sedi sono stati ascoltati i referenti delle Università. Delle organizzazioni sono stati invece intervistati solo alcuni dei soggetti coinvolti. In nessun caso sono stati raggiunti tutti i nodi della rete anche se si è prestato attenzione ad incontrare, ove possibile, le organizzazioni che, a livello nazionale, compongono la cabina di regia del progetto (Caritas, Diaconia Valdese). A tutti gli intervistati è stato chiesto di concentrarsi su alcuni temi quali: l'attivazione della rete locale, la definizione dei compiti e dei ruoli tra i partner della rete, la modalità di comunicazione e di risoluzione di problemi o di conflitti e l'idea di accoglienza sottesa alla partecipazione al progetto.

Per questioni di brevità, in questo articolo ci soffermeremo sui primi due aspetti che sono stati anche oggetto dell'incontro di restituzione e a cui hanno partecipato le persone intervistate. L'incontro si è rivelato uno spazio di interazione che, sebbene fosse virtuale, ha permesso di scambiare punti di vista e porsi domande reciprocamente. È interessante mettere in evidenza, in relazione all'esplicitazione delle pratiche e delle conoscenze, come gli intervistati, abbiano iniziato non solo a confrontarsi sulle proprie modalità di lavoro ma abbiano anche deciso di tenersi in contatto mettendo in comune i contatti e-mail.

3.1 I saperi della rete

In tutte e tre le sedi, la rete del progetto UNICORE nasce da una "conoscenza diretta" grazie ad un "processo dal basso, costruito personalmente" dicono gli intervistati: frutto di anni di collaborazione tra l'Università (in particolare degli uffici all'internazionalizzazione o di

diocesi di Messina Lipari S. Lucia del Mela, Commissione Sinodale per la Diaconia, Comunità Sant'Egidio, Circolo ARC|Thomas Sankara ApS e l'AXUM - Associazione di amicizia e cooperazione Italia Etiopia Onlus; quello di Palermo da Università di Palermo, Caritas diocesana di Palermo, Centro diaconale La noce, centro Astalli Palermo; quello di Catania da Università di Catania e l'ARCI, la Caritas diocesana di Catania, il Centro Astalli, il CIR, la Comunità di Sant'Egidio, la Diaconia Valdese, il COPE, Refugees Welcome, Save the Children, l'Azienda Metropolitana Trasporti e Sosta S.p.A (AMTS), la Ferrovia Circumetnea (FCE) e l'Ente per il Diritto allo Studio Universitario (ERSU). Ringrazio tutti gli intervistati e le organizzazioni per aver prestato attenzione al lavoro di ricerca.

un centro creato ad hoc) e le associazioni del luogo. In tutti i casi si parla di una “disponibilità immediata” e di una “collaborazione virtuosa” che ha fatto sì che la definizione dei compiti, avvenuta formalmente tramite un protocollo siglato dalle parti, fosse il risultato di “un lavoro di squadra e di integrazione dei saperi”. Ne è prova la modalità di comunicazione e di interazione che è stata scelta per scambiarsi le informazioni.

In tutti e tre i protocolli di rete, infatti, si parla di monitoraggio delle azioni di accompagnamento riservate agli studenti. Sebbene, però, siano previsti momenti di incontro periodici formali, tutti gli intervistati (con gradi di coinvolgimento diverso delle università e delle organizzazioni) parlano di un costante aggiornamento reciproco tramite messaggiera istantanea o, in alcuni casi, tramite email. Dalle due sedi che hanno aderito prima al progetto (si tratta di Palermo e Messina mentre Catania è alla prima annualità) emerge come sia fondamentale che sia gli studenti che i partner sappiano cosa fare così da poter condividere in breve tempo una richiesta o un dubbio e riuscire a rispondervi con una comunicazione fluida e veloce.

L’obiettivo principale, che arriva anche da una impostazione nazionale del progetto, è quella di creare un clima facilitante per fare in modo che lo studente riesca a rimanere concentrato sullo studio e laurearsi. Accanto a questo obiettivo vi è quello, non meno importante, dell’inclusione sociale che passa attraverso la vita quotidiana degli studenti. I servizi che vengono offerti dai nodi della rete agli studenti sono di tipo amministrativo-burocratico (ad es. il rinnovo dei documenti o la possibilità di usare la mensa universitaria) e socio-assistenziale (ad es. una visita specialistica) e educativo-ricreativo (ad es. attività di volontariato o di partecipazione a momenti di socializzazione). Tutte queste prestazioni però sono intenzionalmente veicolate dalla interazione e dalla relazione con i singoli volontari o operatori che mentre affiancano gli studenti ricoprono un ruolo di mediazione ma anche di socializzazione al contesto (i modi di dire, i modi di fare, la storia). Ogni organizzazione si è ritagliata, nel progetto, quelle azioni di sostegno in cui è specializzato o che rientrano nella propria *mission*. Questa scelta, che mette in campo le *expertises* dei

singoli in funzione di un obiettivo condiviso, arricchisce il tipo di supporto e consolida i rapporti tra i singoli attori che in un'“azione collettiva”¹¹ implementano spazi di contaminazione del proprio sapere pratico. A Messina, ad esempio, la diaconia Valdese e l'Arcidiocesi, che si conoscevano solo per aver con-celebrato in alcune occasioni, rinsaldano il legame grazie al progetto UNICORE che permette loro di occuparsi insieme di questo servizio agli studenti; ma anche a Palermo il Centro Astalli ritiene che il progetto abbia permesso di “attivare una rete sempre più operativa e concreta sul territorio”.

4. Discussione

Un punto di forza messo in rilievo da tutti gli intervistati e, comunque già presente nell'idea del progetto nazionale, è la consapevolezza che nell'ambito del progetto UNICORE sia possibile imbastire un processo di inclusione di lungo periodo anche perché pensato sui piccoli di numeri¹² e in una situazione specifica quello dello studio universitario. È idea comune quella che sia utile, per la rete di partenariato, supportare contemporaneamente gli studenti su due dimensioni: quella della conoscenza del luogo, delle pratiche dell'accoglienza e delle persone che vi vivono¹³ e quella del raggiungimento degli obiettivi di studio. Viene così vista come un aspetto da potenziare, “stimolandoli però in punta di piedi”, quello dell'apprendimento della lingua italiana per il quale gli studenti delle tre sedi sembrano avere meno interesse essendo molto concentrati sullo studio e nella frequenza delle lezioni in cui la lingua usata è l'inglese. Infine, sembra funzionare l'attivazione di piccole comunità di pratica¹⁴ in cui gli operatori si scambiano informazioni, rappresentano i problemi di facile soluzione e rimangono focalizzati sulle azioni che li coinvolgono congiuntamente.

¹¹ H.S. Becker, *Come ho scritto "I mondi dell'arte"*, in “Studi Culturali”, 1, 2005, pp. 155-166.

¹² Gli studenti accolti presso le tre università sono: 5 nella sede di Palermo (a.a. 2021/2022 e 2022/2023); 2 nella sede di Messina (a.a. 2021/2022) e 2 nella sede di Catania (a.a. 2022/2023).

¹³ T. Tarsia, *La conoscenza tacita degli operatori sprar. Quando i problemi generano i saperi*, in “Mondi migranti”, 2, 2020, pp. 183-202.

¹⁴ J. Lave, E. Wenger, *L'apprendimento situato. Dall'osservazione alla partecipazione attiva nei contesti sociali*, Erickson, Trento 2006.

SALUTE

Rotte migratorie e rischio di disabilità tra i rifugiati e i richiedenti asilo in Italia

di Marco Tofani, Maurizio Marceca, Silvia Iorio¹

1. Introduzione

Il Rapporto Mondiale sulla Disabilità stima che il 15% della popolazione mondiale (con)viva con una qualche forma di disabilità (World Health Organization, 2011). Come stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità (UNCRPD), le persone con disabilità possono includere coloro che hanno menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali di lunga durata che possono ostacolare la loro piena, effettiva e paritaria partecipazione alla società.

Numerose organizzazioni internazionali lamentano carenze di dati specifici sulla disabilità nei rifugiati e richiedenti asilo. Il tasso di disabilità stimato si aggira tra il 3% e il 10%; si stima che 1 migrante su 6 abbia un problema di salute fisico, mentre la percentuale aumenta per la salute mentale fino a raggiungere i 2/3 della popolazione². I principali ostacoli per una corretta identificazione della disabilità nei migranti risiedono nella mancanza di una strategia condivisa per una sistematica valutazione dei bisogni e della vulnerabilità. I dati sulla migrazione e la disabilità devono essere strutturati omogeneamente poiché servono per informare correttamente le azioni dell'area delle politiche sanitarie dei singoli paesi. Per monitorare i progressi sull'Agenda 2030, purtroppo la comunità internazionale si basa su dati disaggregati sia sulla disabilità sia sullo stato migratorio. L'inclusione dei dati riguardanti persone migranti con disabilità nelle statistiche è fondamentale per una partecipazione piena ed equa nella società di questa fascia di

¹ Marco Tofani, Dipartimento di Neuroscienze Umane Sapienza Università di Roma; Società Italiana di Medicina delle Migrazioni; Maurizio Marceca, Società Italiana di Medicina delle Migrazioni e Dipartimento di Sanità Pubblica e Malattie Infettive, Sapienza, Università di Roma; Silvia Iorio, Dipartimento di Scienze e Biotecnologie Medico-Chirurgiche, Sapienza Università di Roma.

² M. Tofani, M. Marceca, *Salute e Migranti con Disabilità*, in G. Griffo, L. D'Errico (a cura di), *I Rifugiati e i Richiedenti Asilo con Disabilità in Italia*, Mimesis Edizioni, Ed. Minority Reports, Milano-Udine 2019.

popolazione. Essere “visibili” nelle statistiche può consentire politiche e pratiche inclusive per la disabilità, nonché programmi che possono tradursi in soluzioni più ragionevoli, in un migliore accesso ai servizi, in una minore emarginazione e discriminazione. È stato infatti osservato come oltre ai bisogni di salute nella popolazione migrante in Italia emergono chiaramente bisogni di natura sociale, lavorativa e di auto-determinazione³.

Per questo motivo, il presente lavoro si pone come obiettivo quello di valutare la condizione di disabilità nella popolazione dei rifugiati e richiedenti asilo in Italia, valutando inoltre possibili rischi legati alla rotta migratoria percorsa per raggiungere il nostro paese.

Per misurare la disabilità tra la popolazione migrante, il nostro gruppo di ricerca ha deciso di utilizzare il questionario Washington Group Short Set Enhanced (WG-SS-E) (*WG Short Set on Functioning – Enhanced (WG-SS Enhanced) - The Washington Group on Disability Statistics*, n.d.).

Le domande del questionario riflettono l’attuale modello di riferimento della disabilità e utilizzano come quadro concettuale la Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF)⁴ dell’Organizzazione Mondiale della Sanità. Per massimizzare la comparabilità a livello internazionale, il WG-SS-E raccoglie informazioni sulle difficoltà che una persona può avere nell’intraprendere attività di base, tra cui la vista, l’udito, il camminare o il salire le scale, il ricordare o il concentrarsi, la cura di sé, la comunicazione (espressiva e ricettiva), le attività della parte superiore del corpo e gli affetti (depressione e ansia). Inoltre, questo specifico strumento è stato selezionato perché ha dimostrato di essere estremamente utile per la popolazione migrante⁵.

Per reclutare i partecipanti, è stata inviata formale richiesta autorizzativa al Servizio Centrale della Rete SAI; una volta ottenuta l’autorizzazione è stata inviata un’email informativa a diversi

³ M. Tofani, A. Berardi, S. Iorio, G. Galeoto, M. Marceca, *Exploring global needs of migrants with disability within a community-based inclusive development perspective*, in “Annali dell’Istituto Superiore di Sanità”, 2022.

⁴ World Health Organization, *WORLD REPORT ON DISABILITY WHO*, 2011, consultabile all’indirizzo <https://www.who.int/teams/>.

⁵ M. Tofani, G. Galeoto, A. Berardi, S. Iorio, A. Conte, G. Fabbri, D. Valente, M. Marceca, *Measuring Disability among Migrants with Washington Group Tools: Reflections for Field Use*, in “Healthcare”, 2022, 10 (10), 1860.

stakeholder, principalmente i centri SAI presenti sull'intero territorio nazionale.

Durante le interviste, in persona o telefoniche, sono state raccolte alcune informazioni socio-demografiche, oltre a informazioni riguardanti la rotta migratoria percorsa, l'accesso ai servizi socio-sanitari e lo status giuridico.

2. Persone con Disabilità e Caratteristiche Funzionali

Il campione era composto da 483 persone con un'età media di 30,12 (8,45) anni. La maggior parte delle persone non ha frequentato la scuola o non ha completato alcun ciclo scolastico (21,55%), seguita da persone che hanno frequentato l'università (21,12%) e una formazione professionale (19,05%). La maggior parte delle persone intervistate ha viaggiato attraverso la rotta del Mediterraneo centrale (55,89%), seguita da coloro che sono arrivati in Italia attraverso la rotta del Mediterraneo occidentale (20,08%).

Per le stime di prevalenza della disabilità si sono inoltre analizzate separatamente le differenti limitazioni funzionali, l'analisi ci dice che la prevalenza complessiva di disabilità è del 23,81% (95% CI 20,01-27,61). Le componenti che concorrono principalmente a determinare lo status di disabilità sono legate alla salute mentale, in particolare ansia e depressione, rispettivamente con il 18,22% (95% CI 14,78-21,66) e il 9,94% (95% CI 7,27-12,60).

In base ad alcune caratteristiche specifiche, abbiamo cercato di esplorare se alcune variabili possono influenzare la percentuale di disabilità, in particolare il genere e la rotta migratoria. Inoltre, considerando che l'ansia e la depressione, insieme alla mobilità, sono i domini che contribuiscono maggiormente a determinare la percentuale di disabilità, abbiamo scelto di indagare se vi fosse una qualche relazione tra limitazioni funzionali e rotta migratoria.

3. Risultati e riflessioni

La disabilità è comune tra i rifugiati che vivono in Italia, con una percentuale del 23,81% (20,05-27,61 95% CI). Le donne hanno un rischio maggiore di vivere con una condizione di disabilità (OR 1,38).

Questo risultato è in linea con un nostro precedente studio⁶ e può essere spiegato da un rischio più elevato di violenza nelle donne rifugiate⁷. Per quanto riguarda i domini relativi alla disabilità, abbiamo riscontrato un'alta prevalenza di disturbi d'ansia (18,22%) e depressione (9,94%), seguiti da limitazioni della mobilità (8,28%). La salute mentale rappresenta una componente critica per la salute dei migranti, è ben noto che le popolazioni colpite da conflitti armati o da calamità sono spesso esposte a eventi traumatici e a fattori di stress e hanno quindi un rischio maggiore di sviluppare problematiche nella sfera della salute mentale⁸.

Un'importante novità del nostro lavoro è stato il tentativo di determinare il rischio di sviluppare una condizione di disabilità in base alle rotte migratorie/paese di origine. All'inizio del nostro studio, abbiamo suddiviso le rotte migratorie in base alla classificazione fornita da Frontex, tuttavia, con lo scoppio della guerra in Ucraina è emersa con forza la necessità di considerare anche questo gruppo di persone. Nel primo mese di guerra (21 marzo 2022) erano infatti arrivate in Italia 59.589 persone, di cui 30.499 donne, 5.213 uomini e 23.877 bambini. Ad aprile, questi numeri erano quasi raddoppiati: ad oggi, quasi 100.000 ucraini in fuga dalla guerra hanno raggiunto l'Italia. Abbiamo quindi inserito una categoria specifica per le persone ucraine.

Il nostro studio ha rivelato un rischio diverso nello sviluppare disabilità a seconda delle rotte migratorie. In generale, le persone arrivate in Italia attraverso la rotta del Mediterraneo centrale hanno un rischio due volte

⁶ *Ibidem*.

⁷ M. Hossain, R. Pearson, A. McAlpine, L. Bacchus, S.W. Muuo, S.K. Muthuri, J. Spangaro, H. Kuper, G. Franchi, R. Pla Cordero, S. Cornish-Spencer, T. Hess, M. Bangha, C. Izugbara, *Disability, violence, and mental health among Somali refugee women in a humanitarian setting*, in "Global Mental Health", Cambridge, England 2020, p. 7; A. Vu, A. Adam, A. Wirtz, K. Pham, L. Rubenstein, N. Glass, C. Beyrer, S. Singh, *The Prevalence of Sexual Violence among Female Refugees in Complex Humanitarian Emergencies: a Systematic Review and Meta-analysis*, PLoS Currents, 2014, 6.

⁸ K.E. Miller, A. Rasmussen, *War exposure, daily stressors, and mental health in conflict and post-conflict settings: Bridging the divide between trauma-focused and psychosocial frameworks*, *Social Science & Medicine*, 2010, 70 (1), pp. 7-16; Z. Steel, T. Chey, D. Silove, C. Marnane, R.A. Bryant, M. van Ommeren, *Association of Torture and Other Potentially Traumatic Events With Mental Health Outcomes Among Populations Exposed to Mass Conflict and Displacement: A Systematic Review and Meta-analysis*, *JAMA*, 2009, 302 (5), pp. 537-549.

maggiore di sviluppare disabilità (OR 2,2). Infatti, la rotta del Mediterraneo centrale, passando per la Libia, è una delle più pericolose per le persone migranti e sono stati documentati numerosi e reiterati episodi di violenza. La grande maggioranza dei migranti ha riferito di essere stata vittima di violenza durante il transito in Libia, specialmente le persone di genere femminile alle quali era negato anche l'accesso ai servizi sanitari di base.

Considerando che l'ansia e la depressione, insieme alla mobilità, rappresentano le categorie principali di disabilità, abbiamo cercato di esplorarne la relazione con le rotte migratorie. Abbiamo scoperto che la rotta del Mediterraneo centrale rappresenta un rischio elevato di sviluppare disturbi d'ansia (OR 2,19), mentre non sono state riscontrate differenze sostanziali per la depressione (OR 0,94). I migranti con una precedente esposizione alla violenza hanno un'alta prevalenza di disturbi mentali, in particolare il disturbo da stress post-traumatico e il disturbo depressivo maggiore.

Per quanto riguarda le limitazioni della mobilità, abbiamo scoperto che le persone che hanno percorso la rotta balcanica hanno un rischio tre volte maggiore di sviluppare limitazioni funzionali nella mobilità (OR 3,03). La chiusura delle frontiere nei Paesi balcanici è stata associata a un notevole calo degli arrivi ma, al tempo stesso, a un aumento della violenza. Infatti, quasi un migrante/rifugiato su tre ha subito violenze durante il viaggio⁹.

Infine, abbiamo osservato che le persone di nazionalità ucraina – indipendentemente dalle condizioni di disabilità – riescono più facilmente degli altri migranti ad accedere ai servizi sanitari (OR 0,28 e 0,21). I governi dell'UE si sono dimostrati più “*sensibili*” ai rifugiati ucraini rispetto agli altri. Per esempio, in Italia sia il governo nazionale che quelli regionali hanno offerto maggiori informazioni e comunicazioni in lingua ucraina (si noti che l'accessibilità alle informazioni è una delle principali barriere che ostacolano l'accesso ai

⁹ J. Ben Farhat, K. Blanchet, P. Juul Bjertrup, A. Veizis, C. Perrin, R.M. Coulborn, P. Mayaud, S. Cohuet, *Syrian refugees in Greece: Experience with violence, mental health status, and access to information during the journey and while in Greece*, in “BMC Medicine”, 2018, 16 (1), pp. 1-12.

servizi), oltre a norme e permessi specifici che facilitano la possibilità di accedere al mondo del lavoro o ad altri servizi cruciali. Il 4 marzo 2022, il Consiglio dell'Unione europea ha votato all'unanimità a favore della proposta della Commissione di attivare una direttiva temporanea sulla protezione. Questa direttiva è stata concepita per fornire indicazioni agli Stati membri sulla gestione di un arrivo massiccio di rifugiati nell'UE, grazie a questo provvedimento, i rifugiati hanno diritto a una protezione temporanea di un anno, che può essere estesa fino a tre anni, senza dover affrontare lunghe procedure di asilo. Oltre al permesso di soggiorno, i rifugiati ucraini hanno accesso alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria, all'istruzione, ai servizi bancari e al mercato del lavoro. Inoltre, consente alle famiglie di ricongiungersi nel Paese ospitante e ai rifugiati di spostarsi liberamente in altri Stati membri.

La portata del sostegno ai rifugiati ucraini è senza precedenti, ma i servizi preferenziali che sono stati loro concessi rispetto ai rifugiati provenienti da altri Paesi hanno già suscitato critiche da parte di alcune ONG e dei media¹⁰. Tuttavia, il "modello ucraino" per i rifugiati dovrebbe essere considerato come un approccio virtuoso da estendere a tutta la popolazione migrante, indipendentemente dalla nazionalità o dalla provenienza. Migrare è un diritto, e così come le rondini possono volare attraversando i confini, lo stesso dovrebbe essere garantito alle persone, sostenendo corridoi umanitari sicuri e assicurando a tutti una vita dignitosa.

¹⁰ Eurofound, *Policies to support refugees from Ukraine*, 5 July 2022, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/>.

I primi passi della rete SaluTiAmo per una salute senza esclusioni

di Mario Affronti¹

La pandemia ha messo allo scoperto la difficile situazione dei poveri e la grande ineguaglianza che regna nel mondo. E il virus, mentre non fa eccezioni tra le persone, ha trovato, nel suo cammino devastante, grandi disuguaglianze e discriminazioni. E le ha aumentate! La risposta alla pandemia è quindi duplice. Da un lato, è indispensabile trovare la cura per un virus piccolo ma tremendo, che mette in ginocchio il mondo intero. Dall'altro, dobbiamo curare un grande virus, quello dell'ingiustizia sociale, della disuguaglianza di opportunità, della emarginazione e della mancanza di protezione dei più deboli².

1. Introduzione

SaluTiAmo è una rete di associazioni del terzo settore nata durante la Pandemia Covid-19 per tutelare la salute dei soggetti fragili del territorio di Palermo³.

Fin dal drammatico inizio della pandemia migliaia di persone sono rimaste escluse non tanto dai percorsi clinico-assistenziali – dove di fronte all'emergenza sanitaria in senso stretto c'è un afflato di eguaglianza in più – ma certamente dalle tutele, dai programmi di mitigazione e di prevenzione (pensiamo ai tamponi e ai vaccini), dai ristori e, probabilmente, anche dalle future politiche di rilancio. Nei confronti di questa popolazione invisibile e dimenticata SaluTiAmo ha messo in campo nel tempo sia azioni puntuali di *advocacy*, sia iniziative

¹ Mario Affronti, Rete SaluTiAmo; SIMM - Società Italiana di Medicina delle Migrazioni.

² Papa Francesco, Udienza generale del 19 agosto 2020.

³ Fondazione S. Giuseppe dei Falegnami, Associazione Agisci Palermo, Centro Astalli Onlus, Medici senza Frontiere Italia, SIMM-GrIS Sicilia, Associazione Serena a Palermo, Associazione Centro Penc Onlus, Ufficio per la Pastorale della salute, AMCI, Associazione Medici Cattolici Palermo, Forum delle Associazioni socio-sanitarie-Sicilia, Associazione San Lazzaro Onlus, INTERSOS Onlus, Fondazione Onlus Banco Farmaceutico, Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta-Gruppo Palermo, Associazione Medici Palermo ASD-APS, Associazione Operatori Sanitari Volontari Mariani Cattolici.

di reale prossimità per intercettare, orientare, accompagnare, includere e assistere in modo concreto ed efficace.

Dopo aver condiviso un protocollo d'intesa con la finalità di realizzare una cornice che comprendesse istituzioni pubbliche, terzo settore e comunità territoriali, ove tutti fossero coinvolti nella promozione all'accesso delle risorse di prevenzione e di cura attraverso anche l'offerta attiva di prestazioni sanitarie, l'orientamento ai servizi e la creazione di percorsi di presa in carico. Le diverse associazioni della rete si sono interrogate sul non visto e non percepito per mettere a fuoco malattie e pazienti che, anche se poco distanti, non si riusciva ancora a curare. Intendevamo dare voce a tutte quelle persone, popolazioni, intere comunità che non esistono nei programmi di prevenzione e nelle politiche sociali. Persone invisibili, ma presenti. A tutte quelle persone svantaggiate che anche nei Paesi più ricchi hanno una speranza di vita decisamente più breve e si ammalano di più rispetto ai ricchi. Tra queste persone, anche i migranti che si ammalano di povertà, di esclusione e di difficoltà di accesso ai servizi sanitari, cioè le vittime della disuguaglianza.

Sono le precarie condizioni di vita e di lavoro, la disoccupazione, la mancanza di servizi igienici e di servizi sanitari e di assistenza, il grado d'istruzione, le scadenti condizioni abitative, in una parola, sono i determinanti socio-politici della salute a fare ammalare queste popolazioni, non certamente le malattie etniche, infettive che così tanto ci preoccupano come paese ospitante e che tanta parte hanno nella determinazione delle nostre politiche sanitarie nei loro confronti. Si ammalano di deprivazione sociale e non per tutte quelle malattie che importerebbero dai loro paesi. Le loro malattie sono sociali e politiche e quindi i rimedi devono essere altrettanto sociali e politici.

Sapevamo e sappiamo che per garantire l'universalismo e l'equità del diritto alla cura sanciti dalla carta costituzionale, è necessario identificare non solo i bisogni ma anche le persone, dimenticate e invisibili al sistema, che hanno quei bisogni: "essere interessati profondamente alla vita e alla storia di ogni persona, non considerare i grandi problemi come una preoccupazione e un compito che ci

impediscono di vivere la vita, di guardare in faccia gli altri, di prendersene (e riceverne) cura di giorno in giorno”⁴.

2. La lente dell'equità, l'approccio di prossimità

Se indossassimo le lenti dell'equità, quindi se entrassimo in una logica secondo cui non dobbiamo offrire tutto a tutti allo stesso modo ma dobbiamo agire con più insistenza e attenzione nei confronti delle persone che hanno maggiori bisogni, con più sensibilità nell'ambito della cosiddetta “fragilità sociale”, allora questi livelli di invisibilità riusciremmo, forse, a vederli. Daremmo a tutti pari opportunità.

La pandemia è stata un'emergenza non solo sanitaria ma anche sociale, a partire dalla quale sarebbe opportuno iniziare a pensare di orientare in modo equo una politica sanitaria e sociale efficace, senza inseguire sempre e solamente l'emergenza nell'emergenza (come è avvenuto durante il Covid-19).

Il primo passaggio riguarda un'azione a livello organizzativo, con una sanità pubblica di prossimità che includa un lavoro di rete, un'offerta attiva e il coinvolgimento diretto delle comunità di riferimento. Prossimità vuol dire capacità (del sistema sanitario, in questo caso) di andare verso i territori e le popolazioni target in termini di presenza fisica (con espressione anglosassone, si direbbe *shoe-leather*, letteralmente con la “suola delle scarpe”), proiettandosi oltre le mura dei servizi per riuscire a raggiungere i gruppi che altrimenti non riuscirebbero ad accedere⁵. Questo comporta anche la capacità di ripensarsi in termini di maggiore permeabilità e fruibilità.

La pandemia ha unito nella fragilità due estremi del sistema: gli anziani “protetti” in strutture sempre più chiuse, quasi barricate, e gli invisibili - senza dimora, di qualsiasi età, italiani e stranieri -sulla strada, senza mura, domiciliati nel nulla strutturato, presenti ma dimenticati anche dalla sanità pubblica. Gli uni e gli altri hanno bisogno di prossimità, di

⁴ C. Lorefice, *A servizio di questa Chiesa, a servizio di questa città*, Poliedro 25, 2021, p. 5.

⁵ G. Baglio, E. Eugeni, S. Geraci, *Salute globale e prossimità: un framework per le strategie di accesso all'assistenza sanitaria da parte dei gruppi hard-to-reach*, in “Recenti Prog Med”, 2019, 110, pp. 159-164.

una domiciliarità personalizzata, di sentirsi presenti nel sistema, nella comunità⁶.

Il secondo passaggio è quello di spostare i margini della fragilità. Questo è compito di politiche di inclusione in senso ampio (per esempio, una nuova legge sulla cittadinanza, il contrasto al lavoro nero, percorsi d'accoglienza e integrazione), ma anche con una organizzazione, ad esempio dei servizi sanitari, che consideri la parte di popolazione socialmente fragile non una eccezione ma una sfida per l'equità a favore di tutti con, ad esempio, una rete di servizi elastici e a bassa soglia. Il terzo passaggio è convincere i politici, i decisori e i dirigenti del valore e del senso della partecipazione che non deve essere vista come un ostacolo: solo con la partecipazione delle diverse comunità in forma ordinaria si possono garantire migliori percorsi e quindi maggiori tutele, e in situazioni di emergenza è il modo più efficace e attento per riuscire a intervenire dove c'è invisibilità di persone e di bisogni. Proprio le comunità, anche quelle meno strutturate, contribuiscono a definire la salute un «bene comune», non solo in quanto bene posseduto «in comune», ma anche come prodotto che viene «costruito insieme», all'interno di un rapporto dialettico con l'istituzione sanitaria. Viene così declinata la parola *partecipazione* nelle attività di tutela della salute e, più specificatamente, nella lettura del bisogno e della domanda (spesso una vera e propria decodificazione) e della possibilità di un'azione concreta in particolare nei percorsi di promozione e prevenzione già in fase di definizione e programmazione.

3. Le prospettive della rete

Il nostro sistema sanitario è sofferente, lo è da anni e non solo per una carenza di risorse economiche ma anche di scarsa sensibilità ai temi che abbiamo detto. Oltre a cambiare prospettiva dovremmo cambiare l'impostazione del sistema: dall'attesa all'iniziativa, dal centralismo al territorio, dal decisionismo alla partecipazione. In questo modo tutti,

⁶ G. Baglio, S. Geraci, M. Marceca, *Dal Covid-19 al PNRR. Imparare dalla pandemia...per andare oltre*, in corso di stampa; S. Geraci, *Diseguali al tempo del vaccino*, Caritas Italiana, Roma, 16 giugno 2021, in https://archivio.caritas.it/home_page/attivita_/00009531_Diseguali_al_tempo_del_vaccino.html.

anche i più deboli, coloro che stanno ai margini dimenticati dai servizi sanitari, dalle campagne di prevenzione, e anche gli invisibili alla società possono diventare protagonisti di percorsi di tutela e di salute.

I principi che fondano l'azione della rete SaluTiAmo sono quelli cui si ispirano le singole associazioni.

La comune *mission* viene verificata e rafforzata dal confronto e si sintetizza in quattro punti fondamentali: assistenza, *advocacy*, studio e formazione, così come auspicato dal Documento Approvato dalla Commissione Salute del Coordinamento Nazionale Immigrazione della Caritas Italiana riunita in forma assembleare a Roma nel lontano, ma sempre attuale, 10 marzo 2015:

con l'auspicio che i servizi offerti siano attenti nel leggere la storia del proprio territorio e della comunità per lavorare in rete con le risorse dell'oggi e per progettare il futuro coniugandolo sempre tra sogno e attenzione alla persona.

La salute è un diritto universale che deve essere sempre e comunque tutelato; lo Stato ha il dovere di garantire a tutti gli individui l'accessibilità a tale diritto e il Sistema Sanitario Nazionale va in vista di ciò sostenuto. Noi riteniamo che il SSN vada promosso in quanto principale strumento di democratica tutela del diritto alla salute e che privatizzare le cure sia discriminatorio sul piano sociale poiché si rischia di fare dipendere la salute dal reddito individuale. Il nostro dovere è quello di accogliere la persona per ascoltare il suo bisogno e cercare insieme ad essa una risposta. La necessità di offrire risposte immediate a problemi concreti non deve però sostituirsi alla capacità di progettare a lungo termine percorsi di reale tutela dei diritti.

Accanto a questo, un impegno costante è, e dovrebbe essere, sempre più, il lavoro in rete con le altre realtà territoriali sia pubbliche (Enti locali: Regione, Asp, Comuni, etc.) che del privato sociale (Associazioni, Cooperative Sociali, etc.). Se l'individuo con i suoi bisogni e con la sua storia è posto al centro, gli altri soggetti coinvolti si devono distribuire attorno ad esso coordinandosi per una presa in carico complessiva della

persona affinché ognuno possa sostenerla coerentemente con quello che è il proprio mandato.

Lo studio della realtà territoriale e delle dinamiche sociali in atto sia a livello locale che nazionale è elemento fondamentale per una programmazione ragionata e lungimirante delle azioni da intraprendere. In questa opera di studio della realtà diventa – nuovamente – determinante il lavoro di rete con le realtà istituzionali e non presenti sul territorio, con le altre realtà sia a livello locale che nazionale.

Considerata l'importanza del tema del contrasto delle disuguaglianze e della promozione della salute come diritto universale noi, insieme alla Commissione Salute, ci poniamo l'obiettivo di coinvolgere e sensibilizzare non solamente chi già si occupa di materia sanitaria ma la comunità in senso più ampio (parrocchia, cittadinanza, studenti) in una ottica di salute globale.

Il concetto di salute e di cura che come rete ci si prefigge di promuovere è però declinato in un senso più ampio, al di là della sola dimensione *biomedica*.

Entrare in relazione con persone che provengono da contesti socio culturali differenti spinge a mettere in discussione le proprie idee di salute e malattia. Quest'ultime, lungi da essere principi universalmente dati e riconosciuti, sono concetti fortemente *culturali*, influenzati non solo dal contesto di provenienza ma anche dall'eventuale storia di migrazione, dal vissuto personale.

L'approccio transculturale promosso è un invito a non dare nulla per scontato, a decostruire con umiltà le proprie certezze per rendersi disponibili ad incontrare la persona, partendo in primo luogo dal valore della sua vita, qualunque sia la sua storia o cultura, per conoscerla e farsi carico con amore della cura e della promozione della sua salute.

Riflessioni a margine dell'esperienza di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati

di *Giovanni Savarino*¹

1. La cornice

I minori stranieri sono di per sé una categoria molto eterogenea e abbondantemente presente nel territorio nazionale. In sintesi, si tratta di soggetti in età pediatrica la cui presenza nel nostro Paese è, a qualsiasi titolo, in relazione con un movimento migratorio. Questa definizione trattiene in sé diverse situazioni del tutto eterogenee tra loro, con differenze sociodemografiche, di status giuridico che hanno poi effetti sulla salute fisica e psicologica.

I minori stranieri non accompagnati (MSNA) sono un gruppo di minori stranieri privi di figure familiari di riferimento, essi non hanno alcuna tutela e sono particolarmente vulnerabili, ed in quanto tali presentano bisogni specifici e complessi a cui è necessario rispondere in maniera adeguata.

I MSNA² presentano particolari vulnerabilità per le violenze subite durante il percorso migratorio che aumentano il rischio di depressione e disturbo post traumatico da stress, hanno scarsa conoscenza dei diritti, un difficile accesso ai servizi sanitari e una integrazione scolastica problematica, anche a causa delle barriere linguistiche e culturali. La somma di questi elementi li espone maggiormente alle vulnerabilità e, quindi, necessitano di un percorso di accompagnamento che favorisca dinamiche di integrazione socioculturale e educativa.

Tra le tutele previste dall'ordinamento italiano c'è quella dell'accertamento dell'età.

Anticipiamo che il riconoscimento della minore età di migranti presenta numerosi ostacoli, in primo luogo molti MSNA giungono senza documenti che possono essere stati abbandonati o smarriti, confiscati

¹ Giovanni Savarino, Medico specialista in pediatria e anestesia rianimazione e terapia Intensiva ha lavorato presso la U.O. di Neonatologia e Terapia intensiva neonatale dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "Paolo Giaccone" di Palermo.

² Si veda il contributo di Vincenzo D'Amico, nella Sezione Vulnerabilità di questo Rapporto.

dai trafficanti o rimasti in possesso dei genitori o di altri adulti dai quali, i minori sono stati separati. Infine, come un maggiorenne potrebbe dichiararsi minorenni per accedere a particolari diritti e benefici, è possibile anche che un minore si dichiari maggiorenne per accedere al lavoro o per non essere separato da connazionali adulti. Secondo la legislazione italiana i MSNA non possono essere oggetto di espulsione e hanno diritto ad un permesso di soggiorno. Inoltre, la normativa prevede che i minori siano collocati in un luogo sicuro e che siano loro garantite tutela e protezione, e sancisce la nomina del tutore, l'accesso all'istruzione e ai servizi sanitari alle stesse condizioni previste per i minori italiani.

A fronte di una presenza in Italia di MSNA in maggioranza di età compresa tra i 16 e i 17 anni, la procedura di accertamento dell'età è fondamentale per garantire loro l'effettivo esercizio dei diritti di cui sono titolari ed evitare l'adozione di provvedimenti gravemente lesivi di tali diritti, quali il respingimento alla frontiera, il rimpatrio forzato, la detenzione amministrativa e la sistemazione in accoglienza insieme ad adulti. Inoltre, l'identificazione come minore permette l'applicazione delle specifiche garanzie previste dalla normativa relativa alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, tra le altre: l'inserimento in una struttura per minori del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, l'esame prioritario della domanda di asilo e la valutazione delle forme di persecuzione specifiche dei minori. Allo stesso modo, un accurato accertamento dell'età potrebbe ridurre i rischi di un abuso del sistema di protezione per minori.

In Italia la legge Zampa (n. 47/2017) tutela la categoria dei MSNA e norma la determinazione dell'età la quale deve avvenire con procedura univoca e appropriata da adottare a livello nazionale. A marzo 2016 la Conferenza delle Regioni aveva approvato il protocollo per la determinazione dell'età dei MSNA che raccomandava una valutazione olistica multidisciplinare che coinvolge le seguenti figure: assistente sociale, pediatra, neuropsichiatra infantile e/o psicologo, mediatore culturale. Con esso si tentava di superare la logica operativa settoriale, il presupposto era infatti la volontà di accogliere e rispondere ai bisogni complessi della persona con un approccio olistico ed integrato tra le

diverse professioni, avendo particolare premura nell'individuare i luoghi e i dispositivi – come la mediazione culturale – affinché tale processo fosse un passaggio all'interno di un percorso di riconoscimento di diritti. Il nuovo protocollo approvato il 9 luglio 2020 pur mantenendo un approccio multidisciplinare, purtroppo sembra accantonare quello olistico e ancor di più quello integrato, prevedendo il coinvolgimento sequenziale dei diversi professionisti.

Il primo passaggio di questo processo prevede che l'autorità giudiziaria – sulla base di un “fondato dubbio” sull'età – richieda l'accertamento dell'età e che il percorso debba iniziare entro tre giorni dalla richiesta e concludersi con la relazione multidisciplinare entro venti giorni, preferibilmente entro dieci, in modo da consentire un corretto percorso di accoglienza. La procedura consiste in tre fasi successive e progressive a invasività incrementale: un colloquio sociale, una valutazione psicologica o neuropsichiatrica e una visita auxologica. Le visite devono avvenire in ambiente idoneo, presso i luoghi di accoglienza o presso le strutture sanitarie pubbliche. Laddove l'esito di ciascuna fase della procedura faccia emergere elementi certi circa la minore età, non si procede ad accertamenti successivi.

È fondamentale che il presunto minore sia adeguatamente informato alla presenza di un mediatore culturale sulle modalità di accertamento dell'età e sulle conseguenze, incluse quelle di un eventuale rifiuto allo svolgimento di taluni degli accertamenti sanitari che si intendono effettuare. Tali informazioni vanno fornite anche alla persona che esercita potere tutelare nei confronti del presunto minore. Al termine delle valutazioni necessarie, la procedura si conclude con la produzione di una relazione multidisciplinare che attribuisce l'età media stimata con un margine di errore. Tale relazione deve essere comunicata al presunto minore, al suo tutore e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento.

Il ricorso agli accertamenti strumentali, e in particolare alla radiografia del polso-mano sinistra, si configura come una *extrema ratio* nel caso in cui alla fine della valutazione multidisciplinare dovesse persistere un dubbio. Occorre ricordare che nessun metodo scientifico consente una determinazione certa dell'età. A causa della variabilità biologica, la

valutazione della maturazione ossea del polso e della mano comporta un margine di errore di ± 2 anni e può essere operatore dipendente. Inoltre, il metodo attualmente più diffuso per la valutazione dell'età ossea – ossia quello di Greulich-Pyle – si basa su uno studio condotto su una popolazione molto differente rispetto a quella dei MSNA, pertanto il Consiglio Superiore della Sanità nel parere del 2009³ raccomanda l'utilizzo del metodo Tanner-Whitehouse 3 (TW3).

Ad ogni qual modo, qualora dopo l'accertamento sociosanitario permangano dubbi sulla minore età, questa si presume a ogni effetto di legge.

Va specificato, che in una realtà come quella italiana, il protocollo per la determinazione dell'età subisce delle piccole variazioni a seconda della realtà in cui si applica, risentendo delle risorse umane e logistiche a disposizione.

2. La valutazione dell'età nel territorio provinciale di Palermo

Nell'ambito della provincia di Palermo, le valutazioni dell'età nascono da una disposizione dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Palermo in seguito a una discordanza tra età registrata allo sbarco ed età dichiarata successivamente. Le richieste vengono prese in carico da una *équipe* multidisciplinare composta da un pediatra, una psicologa e un'assistente sociale. Negli anni della mia esperienza, le tre figure sopra citate appartenevano a enti diversi in quanto il pediatra faceva capo all'Azienda Ospedaliera Universitaria "Paolo Giaccone", la psicologa faceva capo a una Onlus, infine l'assistente sociale al Comune di Palermo. Gli enti suddetti collaboravano per la valutazione dell'età secondo regole stabilite da un Protocollo d'Intesa opportunamente predisposto. Le valutazioni avvenivano all'interno dei locali del Policlinico di Palermo, presso l'Ambulatorio Pediatrico Multiculturale del Dipartimento Materno Infantile. Nel tempo, sono stati valutati presunti minori (prevalentemente di sesso maschile) provenienti da Nigeria, Gambia, Senegal, Guinea, Costa d'Avorio, Eritrea, Mali, Camerun, Bangladesh, Tunisia.

³ <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/03/Parere-Consiglio-Superiore-Sanita.pdf>.

La visita avveniva sempre alla presenza del tutore legale, se nominato, o in alternativa in presenza del responsabile della struttura presso cui i presunti minori erano ospiti. La procedura veniva illustrata con l'aiuto di mediatori culturali spesso appartenenti alla struttura d'accoglienza, in alcuni casi i mediatori sono stati forniti da ONG come Medici Senza Frontiere.

In ambulatorio, dopo adeguata informazione e raccolta del consenso del presunto minore alla presenza del responsabile della comunità e/o del tutore e di un mediatore culturale, si valutava la relazione psico-sociale redatta dal centro d'accoglienza e, quindi, si procedeva ad un colloquio con l'ausilio di una scheda anamnestica.

Il colloquio psicosociale era volto a conoscere il passato, la storia migratoria e le motivazioni migratorie del presunto minore. In tale occasione sono frequentemente emerse delle vulnerabilità, pertanto sono stati attivate delle appropriate reti di sostegno per emersione dalle stesse. Se necessario la valutazione proseguiva con una valutazione auxologica finalizzata a valutare i caratteri sessuali secondari, e in alcuni casi con la valutazione dei genitali. La visita medica ha talvolta fatto emergere problematiche dermatologiche, gastroenterologiche o lesioni compatibili con tortura. In quest'ultimo caso i presunti minori sono stati indirizzati al servizio di Medicina Legale del Policlinico per le valutazioni del caso.

In nessun caso è stato necessario proseguire le valutazioni con accertamenti invasivi come la radiografia di polso e mano sinistra. Tale scelta è scaturita da numerose considerazioni sui limiti della metodica stessa che, a causa dell'estrema variabilità biologica dei soggetti indagati, non sarebbe stata dirimente rispetto alla determinazione ultima.

La valutazione si è sempre conclusa nei tempi previsti dalla legge, e oltre a dirimere il dubbio sull'età è stata anche una occasione di dialogo in cui fare emergere vulnerabilità non ancora evidenziate presso le strutture di accoglienza. La procedura di determinazione dell'età si è configurata, quindi, come un 'occasione di salute', in cui soggetti particolarmente esposti alle vulnerabilità venivano presi in carico in un'ottica multidisciplinare.

Al termine della valutazione veniva redatta una relazione complessiva in cui veniva indicata l'età presunta, con annesso margine d'errore. Tale relazione veniva comunicata al soggetto interessato, al suo tutore e alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Palermo. Una rapida conclusione della procedura ha permesso che i migranti fossero ospitati in strutture d'accoglienza adeguate alla loro età, ha inoltre garantito una appropriata risposta ai bisogni specifici dei MSNA e ha fatto emergere vulnerabilità psicologiche non indifferenti con conseguente attivazione delle reti di sostegno necessarie.

Insomma, la valutazione dell'età non è mai stata un semplice atto amministrativo, ma un sostegno complessivo al minore migrante senza figure parentali di riferimento. Migranti minorenni precedentemente ospitati in strutture per adulti sono stati immediatamente ricollocati in strutture adeguate all'età, hanno iniziato a frequentare la scuola e a imparare la lingua, hanno anche ottenuto un permesso di soggiorno per minore età e nei casi di minori richiedenti protezione internazionale, hanno ottenuto vie preferenziali che hanno abbreviato i tempi.

Peraltro, il colloquio sociale – se adeguatamente condotto – risulta fondamentale nel dirimere il dubbio stesso per i migranti che sono prossimi o hanno già compiuto la maggiore età. La nostra attività ci ha permesso di realizzare una fotografia della condizione sociodemografica, migratoria, giuridica e di salute dei MSNA che potrebbe ispirare nel futuro progetti mirati nei confronti di questo gruppo particolarmente fragile di migranti.

Progetto I.C.A.R.E. - Integration and Community Care for Asylum and Refugees in Emergency. L'esperienza della Regione Sicilia

di Antonino Sparaco¹

1. Introduzione

L'accessibilità ai servizi sanitari è considerata uno degli indicatori primari del livello di integrazione delle persone migranti, essendo tale popolazione caratterizzata da una condizione di svantaggio nell'accesso ai servizi, dovuta a difficoltà di tipo linguistico, di comprensione di diversi codici culturali e organizzativi ed anche ad una diversa percezione della malattia e del benessere. Per questo motivo, diventa necessario garantire la messa in campo di tutte quelle azioni che possano garantire il pieno accesso dei migranti ai servizi di salute e ai servizi territoriali, in particolare di quelli presenti nelle strutture di accoglienza o che sono scivolati in una condizione di marginalità sociale, rafforzando il rapporto tra il sistema di accoglienza e i servizi di cura; favorendo azioni di rafforzamento dell'*health literacy* tra i migranti; elevando il livello di pertinenza culturale dei servizi di cura attraverso il ricorso costante a pratiche di mediazione linguistico-culturale.

2. Finalità e target di progetto

Il progetto ICARE² nasce con l'obiettivo di migliorare la fase di accesso ai servizi sanitari territoriali per i titolari o richiedenti di protezione internazionale, permessi umanitari e casi speciali, assicurando una risposta ai bisogni di salute il più possibile omogenea e di sistema nelle diverse località di destinazione della popolazione target nelle quattro regioni aderenti al progetto. Con l'avvento della pandemia il progetto ha allargato sia finalità che il *target* coinvolgendo tutti/e i/le cittadini/e di

¹ Antonino Sparaco, Direttore UOC Centro Salute Globale ASP Trapani.

² Il Progetto "Integration and Community Care for Asylum and Refugees in Emergency" (I.C.A.R.E.) è stato coordinato dalla Regione Emilia-Romagna e vede come Regioni partner Liguria, Toscana, Lazio e Sicilia. Ha avuto una durata di 18 mesi e ha preso l'avvio nel gennaio 2019.

paesi terzi in tutte le azioni covid correlate nei laboratori e/o webinar relativi ad attività di prevenzione e promozione della salute.

Il progetto I.C.A.R.E. mira, infatti, all'adozione di un approccio di sistema in ogni azienda e di un metodo di intervento comune fra tutte le regioni partecipanti. Per questo motivo sono stati realizzati sul territorio nazionale, percorsi integrati interdipartimentali e multidisciplinari specificamente dedicati e culturalmente orientati. Gli obiettivi di queste azioni sono stati, in primo luogo, migliorare la fase di accoglienza nei servizi e ottimizzare l'accesso ai servizi sanitari territoriali, l'impianto di questi interventi è stato multidisciplinare aderente ai diversi contesti, affinché si risponda in modo appropriato e tempestivo ai diversi bisogni di salute della popolazione target.

Accanto a questo si sono sviluppati degli interventi trasversali e il monitoraggio delle attività progettuali sul territorio nazionale, in modo da assicurare una risposta il più possibile omogenea e di sistema che potesse diventare modello su tutto il territorio nazionale, mettendo a sistema processi organizzativi di accoglienza e cura, tempestivi e specifici, rivolti ai titolari e/o richiedenti di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità sanitaria.

Altro filone di azione è stato quello di implementare strumenti digitali per la raccolta dei dati sanitari dei/delle migranti fin dal loro arrivo sul territorio, per assicurare la continuità delle cure erogate dal SSN nei diversi passaggi del processo di accoglienza, e per la registrazione delle attività connesse all'individuazione precoce di vulnerabilità e accertamenti sanitari, evitando così duplicazioni e spreco di risorse. Per supportare al meglio queste azioni sono stati attivati percorsi formativi che potessero accrescere le competenze dei/delle professionisti/e dei servizi pubblici, del privato sociale e dell'associazionismo coinvolti nel processo di accoglienza dei migranti sia dal punto di vista organizzativo che professionale. In questo filone, in collaborazione con il Ministero della salute, la diffusione delle "Linee Guida sui controlli sanitari sui percorsi di arrivo e protezione per i migranti ..." e delle "Linee Guida sull'assistenza, la riabilitazione e il trattamento dei disturbi mentali dei rifugiati ..." attraverso percorsi informativi e formativi in tutte le regioni partecipanti si è rafforzata la diffusione e la conoscenza delle Linee

Guida “I controlli alla frontiera. La frontiera dei controlli” e delle “Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”.

Come anticipato, forte è stato anche l’impegno rispetto alla dimensione della prevenzione, con la promozione di percorsi di educazione alla salute e sensibilizzazione ai sani stili di vita per l’*empowerment* individuale e di comunità delle popolazioni migranti target di progetto. Accanto a questo, come supporto all’*health literacy*, si sono sviluppati strumenti di informazione sanitarie utili per le comunità migranti, quali il glossario della salute diffuso in tutti i CPIA (Centri Provinciali per l’Educazione degli Adulti) delle 4 regioni partner, e l’ulteriore sviluppo, con la sessione salute, delle APP Presente e Officina dell’italiano. Inoltre, particolare attenzione è stata rivolta alla costituzione, nelle aziende sanitarie, di *équipe* multidisciplinari e multi-professionali, comprensive del supporto della mediazione linguistico culturale, che potessero erogare servizi sui reali bisogni della singola persona che approccia i servizi.

Al termine del progetto, si possono condividere alcuni numeri: 27 aziende sanitarie coinvolte con reti di collaborazioni a livello locale con enti gestori e terzo settore; 27 *team* multi-professionali; 11 percorsi di presa in carico ri-definiti; 350 operatori sanitari coinvolti; 421 mediatori culturali coinvolti; 8.102 rifugiati, titolari di protezione internazionale e casi Speciali presi in carico da medici di medicina generale; 4.274 titolari di protezione internazionale e casi speciali presi in carico dai servizi locali; 103 laboratori su stili di vita sani e prevenzione attivati per la popolazione target; 32 corsi di formazione attivati per operatori sanitari, mediatori.

3. Punti di forza

Uno dei principali punti di forza del progetto, che ha consentito il raggiungimento e anche il superamento degli obiettivi previsti, riguarda lo sviluppo e l’implementazione di un modello di *governance* per la

gestione dei bisogni di salute della popolazione *target* che prevede un approccio di sistema integrato di strategie *bottom up* e *top down* che ha consentito sia una chiara definizione dei ruoli e flessibilità nella programmazione degli interventi per affrontare problemi emergenti (Pandemia Sars-Covid 19, Emergenza Afgani, Emergenza Ucraini), cioè l'attenzione ai fattori contestuali e al contempo un impianto di monitoraggio della performance e stabilizzazione – attraverso la condivisione – delle migliori prassi a livello regionale e nazionale.

Il progetto ICARE rappresenta una buona pratica a livello nazionale in quanto, attraverso il confronto tra regioni, ha stimolato un ripensamento dei modelli di presa in cura nelle prime fasi dell'accoglienza, ha rinforzato percorsi già esistenti e presenti all'interno dei servizi sanitari, elaborando e condividendo percorsi assistenziali trasferibili anche alle altre regioni del territorio nazionali. Tra questi modelli ricordiamo il modello organizzativo di accoglienza e presa in carico dei migranti presso i centri di salute globale, l'assistenza sanitaria integrata alla nascita, l'assistenza transculturale alla interruzione volontaria di gravidanza, l'assistenza sanitaria transculturale alle mutilazioni genitali femminili e alle malattie sessualmente trasmissibili (MST), l'assistenza socio-sanitaria integrata per le donne vittime di tratta e di sfruttamento, l'assistenza sanitaria alle donne vittime di abusi e violenza sessuale, i percorsi di salute mentale di rifugiati vittime di violenza traumatiche, la certificazione medico legale nell'ambito del diritto di asilo, il *follow up* dei minori non comunitari nati in condizioni di rischio, alcuni percorsi vaccinali per il Covid 19.

Nella regione Sicilia sono state coinvolte 9 aziende sanitarie provinciali: Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa, Trapani e sono state svolte attività sul campo da parte delle *équipe* multidisciplinari, ma anche azioni strategiche e di supporto con la redazione di protocolli operativi.

Inoltre, professionisti afferenti a diverse discipline, coinvolti a vario titolo nella cura del migrante, hanno realizzato due dei protocolli prima citati, nello specifico:

- percorsi di presa in carico idonei all'accoglienza di soggetti richiedenti protezione internazionale o titolari di protezione internazionale PTI con

problematiche di salute psicofisica, tali da favorire la loro permanenza sul territorio;

- percorsi di presa in carico di donne titolari o RTPI per la diagnosi e cure delle malattie sessualmente trasmissibili o vittime di abusi sessuali o MGF.

Il personale attivo presso gli ambulatori e le unità mobili hanno effettuato *screening* tramite tamponi per COVID-19 e altre patologie, presso i CAS e i porti (in totale sono stati effettuati più di 2.800 *test*), hanno, inoltre, svolto attività di controllo dello stato di salute e promozione delle azioni di prevenzione. Le *équipe* costituite hanno provveduto a offrire assistenza alle donne che direttamente, o più spesso su segnalazione dei centri, hanno richiesto visite specialistiche o informazioni circa i tumori genitali femminili e le malattie sessualmente trasmissibili, e hanno provveduto inoltre all'esecuzione dei *pap-test*. Sono stati organizzati momenti informativi di approfondimento presso le comunità e i centri di accoglienza, soprattutto sulle tematiche della violenza di genere o sulla salute riproduttiva. L'attività divulgativa è stata molto apprezzata dal target di progetto in quanto hanno aumentato la consapevolezza sul proprio corpo, la propria salute e i propri diritti.

È stato dato ampio spazio alle attività di mediazione nelle ASP, dove sono stati individuati i mediatori culturali a disposizione dei rispettivi ambulatori e delle unità mobili per il supporto allo svolgimento delle attività di progetto. I mediatori sono stati altresì a supporto delle attività di *screening* e vaccinazione durante il picco pandemico, e a supporto delle attività di accoglienza dei flussi provenienti dall'Ucraina.

È stata data ampia diffusione alle *best practice* presso le strutture sanitarie non coinvolte direttamente dal progetto, soprattutto in tema di presa in carico e promozione della salute, ma anche sull'approccio di cura integrato alla salute dei migranti vulnerabili e alla violenza estrema ed intenzionale. È stato dato ampio spazio al ruolo e alle funzioni dei servizi sanitari del territorio, in particolare, accogliendo i suggerimenti e andando incontro alle esigenze degli attori che a vario titolo sono coinvolti sul territorio nei processi di gestione e presa in carico dei migranti vulnerabili. Questo ha consentito una migliore programmazione delle aperture degli ambulatori e consultori, nonché

una collocazione più efficiente di operatori e servizi rispetto alle attività in essere del progetto ICARE.

L'attività di divulgazione e il materiale informativo riguardante gli ambulatori presenti sul territorio hanno contribuito a diffondere una maggior conoscenza dei servizi disponibili e gli operatori del terzo settore hanno scoperto nuovi punti di riferimento alternativi agli ambulatori presenti nelle città di appartenenza.

ICARE ha permesso di mettere in pratica l'idea di una medicina centrata sul paziente ed un approccio multidimensionale alla cura. Ciò, anche attraverso la costituzione dell'*équipe* multi-professionale, uno dispositivo organizzativo determinante che ha permesso un continuo scambio e un proficuo confronto con professionalità differenti permettendo più che mai una presa in carico globale del paziente. Tutto ciò a dimostrazione che azioni progettuali integrate possono creare valore aggiunto, essere sostenibili nel futuro e trasferibili ovunque.

**VITA QUOTIDIANA, CONSUMI
E STILI DI VITA**

Conflitto ucraino, crisi alimentare, e migrazioni

di *Giuseppina Talamo*¹

1. Introduzione

A seguito dello scoppio del conflitto in Ucraina e i conseguenti repentini cambiamenti verificatisi anche a livello economico, il dibattito ha evidenziato una relazione significativa tra le conseguenze del conflitto ucraino, il rischio di una crisi alimentare globale e i movimenti migratori verso l'Europa. Le implicazioni derivanti dallo scoppio del conflitto ucraino non riguardano solo i beni energetici ma anche le incertezze sulle filiere globali di approvvigionamento di materie prime e merci. I paesi coinvolti nel conflitto sono due grandi produttori ed esportatori di grano e di altri prodotti alimentari usati come input nell'agricoltura. Con questo lavoro, dunque, si intende non solo evidenziare un problema quanto mai attuale, ovvero delle migrazioni forzate, ma dimostrare che anche gli aspetti climatico-ambientali, insieme ad altre variabili legate alle conseguenze del conflitto ucraino, possono avere un ruolo nel determinare importanti spostamenti di popolazione.

2. Conflitto ucraino e crisi alimentare

Il 2022 è stato un anno di cambiamenti drastici per i sistemi alimentari europei ed internazionali. Prima dello scoppio del conflitto, Russia e Ucraina sono state più volte definiti granai del continente in quanto rappresentavano importanti bacini di approvvigionamento: circa il 30% delle esportazioni globali di grano, il 20% di mais, l'80% di olio di girasole. Insieme, i due paesi coprivano, prima della guerra, il 12% del fabbisogno calorico mondiale e rappresentavano i maggiori esportatori di grano, frumento, orzo, semi di girasole e potassa (uno dei principali componenti dei fertilizzanti da coltivazione). La Russia, con 10,1 miliardi di dollari di valore all'anno, rappresentava il primo esportatore di grano e di fertilizzanti al mondo.

¹ Giuseppina Talamo, Università degli Studi di Palermo.

Le tensioni commerciali di quest'ultimo anno, hanno cambiato la geografia degli approvvigionamenti europei. Nei primi 10 mesi del 2022 le importazioni dalla Bielorussia sono crollate dell'80%, mentre Russia e Ucraina hanno segnato un calo rispettivamente del 15% e del 55%².

A febbraio 2022, l'invasione dell'Ucraina, il conseguente blocco navale posto alle esportazioni ucraine e le sanzioni europee³ hanno contribuito a rendere ancora più vulnerabile una situazione che già lo era. Subito dopo lo scoppio del conflitto si è registrato un significativo aumento dei prezzi delle principali materie prime (ad esempio, grano e fertilizzanti) e una forte contrazione delle esportazioni di grano, mais, olio di girasole dall'Ucraina e dalla Russia con gravi conseguenze in molti mercati emergenti ed economie in via di sviluppo. Ad esempio, il prezzo dei fertilizzanti nell'ultimo anno è aumentato raggiungendo nell'arco di pochi mesi un nuovo massimo storico. La Russia (con la Bielorussia) è il primo esportatore al mondo di fertilizzanti e per questo motivo dopo il blocco delle esportazioni di fertilizzanti russi i prezzi sono saliti ulteriormente. Inoltre, sin dai primi mesi dallo scoppio del conflitto l'indice dei prezzi alimentari è cresciuto del 34% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (159,7 a marzo 2022 rispetto a 119,2 di marzo 2021). A partire dall'estate del 2022, e in particolare con l'Accordo sullo sblocco dei porti del Mar Nero, le quotazioni hanno ripreso un lento calo con l'indice dei prezzi Fao che nel mese di gennaio 2023 si attestava su un valore pari a 131,2 rispetto a 135,6 di gennaio 2022 e, dunque, a livelli pre-guerra.

Questi dati indicano una situazione allarmante se si considera che per ogni punto percentuale di aumento dei prezzi alimentari 10 milioni di persone nel mondo finiscono in condizioni di estrema povertà. Ai livelli attuali il numero di persone che vive in estrema povertà potrebbe crescere del 50%, da 600 a 900 milioni soprattutto chi vive nei Paesi in via di sviluppo, dove la popolazione spende almeno la metà del proprio

² Cali compensati delle importazioni dall'Algeria (+60%), salita al terzo posto per forniture all'Ue, preceduta dall'Egitto.

³ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>.

reddito per l'alimentazione. È da ricordare che nel 2011 gli alti prezzi del pane furono fra le concause delle Primavere Arabe⁴.

Dunque, ad un anno dallo scoppio del conflitto, l'attuale contesto macroeconomico risulta essere particolarmente segnato dal conflitto, dal forte rialzo dei prezzi dei beni energetici, dalla crescita dei prezzi delle materie prime e dei beni alimentari, dall'effetto combinato di una serie di restrizioni e strozzature dal lato dell'offerta sia di tipo congiunturale (come l'adozione di misure di contenimento della pandemia in alcune aree di produzione) e sia di tipo strutturale (eccesso di domanda rispetto i livelli di offerta). Alle incertezze sullo squilibrio tra domanda e offerta di materie prime energetiche si è aggiunto un ulteriore fattore di criticità: la durata dello *shock* energetico, che ha reso più incerta la riduzione delle tensioni sui mercati delle *commodity* e vanificando le aspettative, precedenti alla guerra, di una graduale riduzione dei prezzi. Sul fronte dei beni alimentari, in particolare, si è registrato un rialzo significativo che associato ad altri eventi come, ad esempio, lo scoppio di conflitti armati, gli effetti dei cambiamenti climatici e la pandemia stanno causando una crisi alimentare senza precedenti. Dal blocco delle esportazioni a seguito del conflitto si è creato un effetto domino: interruzioni delle catene mondiali di approvvigionamento, shock dei prezzi dell'energia, aumento dei prezzi dei beni alimentari agricoli e di conseguenza aumento delle pressioni inflazionistiche globali.

Per quanto riguarda la situazione italiana, i dati confermano che le importazioni di fertilizzanti dall'Ucraina e dalla Bielorussia si sono ridotte rispettivamente dell'81% e del 70%, mentre sono rimaste stabili gli acquisti dalla Russia con 159 mila tonnellate di fertilizzanti importati nei primi 10 mesi del 2022. Di conseguenza, sono aumentate del 160% le importazioni dall'Algeria, secondo bacino di approvvigionamento, con quasi 200mila tonnellate di fertilizzanti importati nei primi 10 mesi dell'anno. E si registra un aumento anche dal Canada (+10%), dal Turkmenistan (+170%) e dalla Cina (+86%).

⁴ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/>.

3. Crisi alimentare e movimenti migratori

Oltre alla crisi climatica, siccità e alluvioni, che stanno distruggendo interi settori dell'agricoltura mondiale, soprattutto nei paesi più poveri, in questi ultimi anni la pandemia prima, e la guerra in Ucraina poi, hanno contribuito ulteriormente a destabilizzare i sistemi alimentari globali. Emerge, così, un'immagine impietosa: non stanno funzionando le catene di approvvigionamento del cibo e questo ha portato a un aumento dei prezzi dei generi alimentari di base, dei fertilizzanti e delle materie prime, aggravando le disuguaglianze. Nel caso dell'Ucraina, l'interruzione delle esportazioni di grano ha posto un enorme problema anche a Paesi che dipendono da queste forniture per produrre alimenti di base come il pane. Il blocco delle esportazioni ha scatenato una reazione a catena di dimensioni globali che ha ulteriormente aggravato la situazione di molte regioni. Dal rapporto del Wfp 2023⁵ emerge che dopo la crisi alimentare seguirà quella umanitaria, una vera e propria "marcia verso la fame": l'Ucraina ha fatto da detonatore di una situazione già fortemente compromessa dalla pandemia e dalla crisi climatica, a cui si deve aggiungere il blocco di forniture di gas da parte della Russia. Nei mesi successivi allo scoppio del conflitto ucraino, sono stati stipulati diversi accordi volti a contenere il più possibile una crisi alimentare globale, in particolare per i paesi nordafricani, mediorientali e asiatici, consentendo la ripresa delle esportazioni di grano dall'Ucraina fino a 5 milioni di tonnellate al mese. In particolare, l'accordo siglato il 22 luglio nel Mar Nero tra Ucraina e Russia (Black Sea Grain Initiative), sotto la mediazione turca (e l'Onu), prevede un corridoio sicuro nel Mar Nero per l'esportazione di prodotti alimentari, sancendo lo sblocco dei tre porti ucraini di Yuzhny, Chornomorsk e Odessa, fermi dallo scoppio del conflitto. L'Accordo è stato successivamente rinnovato nel mese di novembre 2022 per ulteriori 120 giorni. Dalla sua entrata in vigore ad oggi, questa tregua ha garantito circa 20 milioni di tonnellate di prodotti agricoli e alimentari sui mercati mondiali. Di questi, oltre 9 milioni (46%) è mais, seguito da 5,7 milioni di tonnellate di frumento (29%) e da oltre 1 milione di tonnellate di olio di girasole (6%). Nonostante questo accordo permetta di alleviare la situazione di ristrettezza

⁵ <https://it.wfp.org>.

dell'offerta, non basta a garantire una piena ripresa dei flussi di esportazione ucraini. L'*International Grains Council* (IGC)⁶ prevede, infatti, che le scorte globali di grano nel periodo 2022-23 si contrarranno ai minimi da quattro stagioni, e questo a causa della riduzione di produzione in India e negli altri principali paesi esportatori (come l'Ucraina), con scorte di aree come Stati Uniti ed Europa che con tutta probabilità si confermeranno tra le più basse degli ultimi nove anni.

Alla luce dei dati legati alla crisi alimentare e ai conflitti, in particolare quello ucraino, in questo saggio, si rende necessaria una breve analisi sul flusso delle migrazioni verso l'Europa e in Italia. In Italia, nel 2022, secondo il Ministero dell'interno, sono arrivati 17.900 migranti via mare, in aumento rispetto ai 13.700 dello stesso periodo dello scorso anno⁷. Rispetto agli anni precedenti è da registrare che il numero degli arrivi è stato molto più alto per i profughi ucraini: oltre 120.000 persone entrate in Italia dall'inizio della guerra, secondo il ministero dell'Interno. Nel 2022 e sicuramente anche per il 2023, il flusso dei migranti in arrivo sulle coste italiane non è solo legato alla stagionalità. Le conseguenze del conflitto in Ucraina, la conseguente riduzione delle esportazioni di grano e cereali, l'aumento dei prezzi dei beni del settore agroalimentare, hanno contribuito, e contribuiranno, ad una maggiore fuga dalla fame e dai conflitti con un netto aumento dei flussi migratori verso l'Europa. Allo stesso tempo, di fronte a questa emergenza, i governi africani stanno cercando strategie per contenere l'effetto degli aumenti dei prezzi⁸. Ma molti di questi paesi non dispongono di riserve importanti per sostenere il potere d'acquisto dei propri cittadini e sovvenzionare i prodotti. Il rischio è che col prolungarsi del conflitto, in molti si ritrovino alla bancarotta mentre le prime "rivolte per il pane"⁹ si sono già verificate in Tunisia e Sudan¹⁰. L'UNHCR ha pubblicato il rapporto annuale *Global Trends*¹¹, in cui evidenzia un aumento delle migrazioni forzate che hanno interessato 89 milioni di persone nel mondo. La tendenza globale

⁶ <https://www.igc.int/en/default.aspx>.

⁷ Si veda il contributo di Giuseppina Tumminelli, Sezione Vulnerabilità, in questo Rapporto.

⁸ <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/invite-afrique/>.

⁹ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tunisia-il-pane-e-i-gelsomini-35082>.

¹⁰ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-la-fame-alle-porte-35192>.

¹¹ <https://www.unhcr.org/globaltrends.html>.

più significativa nel 2022 ha sorpreso molti osservatori: l'Europa rimane il primo continente per i rifugiati. Sembra che questo varrà anche per il 2023. Di conseguenza, le politiche degli Stati europei e il corso della guerra in Ucraina rimangono per ora i principali fattori che determinano i movimenti globali dei rifugiati.

Pratiche partecipative e *educational commons* per contrastare le disuguaglianze: il caso di studio del progetto SMOOTH in contesti multiculturali

di Gianna Cappello, Marianna Siino¹

1. *Educational commons* e contrasto alle disuguaglianze

A seguito della crisi socioeconomica scoppiata sul finire del XX secolo e dei crescenti tassi di esclusione sociale, disuguaglianza e degrado ambientale, è cresciuta in modo significativo la necessità di esplorare e costruire nuovi modi di concepire l'azione sociale. La nozione di "beni comuni", intesi sia come *commons*, ovvero un insieme di risorse materiali e immateriali, sia come *common*, ovvero il principio organizzativo squisitamente politico attraverso cui questi vengono gestiti secondo criteri di creatività collettiva, uguaglianza e reciprocità, si è riproposta con forza negli ultimi tempi come principio ispiratore di questa necessità.

L'origine dei *commons* risale al sistema delle proprietà ad accesso libero di epoca medievale (venuto meno a partire dalla fine del '400) nel quale le comunità rurali godevano di una serie di diritti d'uso e di co-gestione delle terre "aperte" lasciate libere dai feudatari. Ripreso a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso², il tema dei *commons* ha dato vita a una serie di studi e pratiche sperimentali negli ambiti più diversi, dai beni naturali, agli spazi urbani, alla Rete³.

Adottato in ambito educativo, il paradigma emergente degli *educational commons* rappresenta un possibile snodo teorico e di azione per

¹ Gianna Cappello (PhD), Professoressa associata in Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Dipartimento di Scienze Psicologiche, Pedagogiche, dell'Esercizio Físico e della Formazione, Università degli Studi di Palermo; Marianna Siino (PhD), Ricercatrice in Sociologia, Dipartimento di Culture e Società, Università degli Studi di Palermo.

Il capitolo è il risultato della collaborazione delle due autrici. In particolare, Gianna Cappello ha scritto i paragrafi 1 e 2, Marianna Siino i paragrafi 3 e 4.

² Cfr. E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York 1990; tr.it. *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia 2006.

³ Cfr. L. Coccoli, *Omnia sunt communia. Il dibattito internazionale su commons e beni comuni*, goWare, Bologna 2013.

riconfigurare l'educazione e rafforzare il suo ruolo politico nel promuovere la giustizia sociale e la democrazia⁴. Esso implica che i processi educativi e le loro modalità di *governance* siano co-gestiti e co-costruiti dall'intera comunità in termini di apertura, partecipazione e valorizzazione delle diversità.

Anche in questo caso si tratta di pensare a quelle pratiche di *commoning* fondate sul coinvolgimento, l'*empowerment* e la cooperazione tra tutte le forze sociali portatrici di interesse, le quali, esercitando una logica di *governance* paritaria, di volta in volta co-decidono e stabiliscono limiti reciproci e regole specifiche con cui co-gestire i processi e risolvere gli eventuali conflitti. Attraverso questo tipo di *governance*, la *comunità educante*, composta da istituzioni sociali come la scuola, la famiglia, gli enti locali, il settore *non profit* e *profit*, ma anche da singoli individui, dà vita, con combinazioni ed equilibri a geometrie variabili, a un pluralismo di posizioni e soluzioni che viene ricomposto all'interno di un'unità discorsiva negoziata qui-ora e mai data per scontata.

Gli *educational commons* possono assumere forme diverse. In alcuni casi si tratta di iniziative di piccola scala nate in maniera spontanee da comuni cittadine e cittadini. In altri casi si inseriscono in una cornice istituzionale pubblica (perché promosse o per lo meno sostenute dagli enti locali) anche se raramente vengono documentate e sottoposte a una verifica che ne valuti i risultati e la sostenibilità⁵. In effetti la ricerca empirica sugli *educational commons* risulta limitata rispetto ad altre forme di *commons*. Progetti come SMOOTH, di cui si dirà brevemente nel prossimo paragrafo, hanno l'obiettivo di superare questo limite andando a verificare le ipotesi alla base delle diverse esperienze di *educational commons*, di sondarne criticamente le dinamiche di *commoning*, di riflettere sugli effetti che esse producono sia sui partecipanti (i *commoners*), sia sul più generale piano del contrasto alle disuguaglianze e della costruzione della cittadinanza attiva.

⁴ Cfr. Y. Pechtelidis, A. Kioupiolis, *Education as Commons, Children as Commoners. The case study of the "Little Tree community"*, in "Democracy & Education", n. 28, 1, 2020, pp. 1-11.

⁵ Per una presentazione di alcune di queste esperienze, si veda G. Cappello, M. Siino, *Educational Commons. Pratiche educative di comunità, disuguaglianze e partecipazione*, FrancoAngeli, Milano 2022.

2. Il progetto Horizon 2020 SMOOTH

Il progetto *SMOOTH – Educational Common Spaces. Passing through enclosures and reversing inequalities*, finanziato con fondi del programma europeo Horizon 2020 per il triennio 2021-2024, coinvolge un partenariato composto da 15 enti (14 università e 1 museo) dislocati in 8 Paesi europei: Belgio, Estonia, Germania, Grecia, Italia, Spagna, Portogallo e Svezia. Ciascun partner ha coinvolto delle “parti terze” (scuole, associazioni di terzo settore, enti locali) per la sperimentazione nelle loro sedi dei casi di studio (in tutto una cinquantina) con i quali si intende esplorare da un punto di vista empirico il concetto di *educational commons*. Pur nella loro diversità, tutti i casi studio condividono la medesima struttura tripartita basata sui *commons* ovvero: una comunità di *commoners* che mette insieme un bene o una risorsa (l’educazione) e sperimenta delle modalità di *governance* co-gestita in un’ottica di apertura, inclusione e valorizzazione della diversità.

L’obiettivo generale è di comprendere le dinamiche attraverso le quali l’educazione, inquadrata secondo il paradigma dei *commons*, può contrastare le disuguaglianze, innescare un cambiamento e sostenerlo nel tempo, al fine di creare contesti più inclusivi nei quali i giovani, soprattutto quelli più vulnerabili e a rischio di esclusione, possano esprimere al meglio le loro potenzialità. Dalle evidenze empiriche dei casi di studio, il progetto si propone inoltre di sviluppare una serie di *policy recommendations* sulla riconfigurazione dell’educazione come strumento per promuovere il cambiamento e favorire l’inclusione sociale.

Da un punto di vista teorico-concettuale i casi di studio italiani attingono da un lato al campo degli *educational commons* e dall’altro a quello *media education*⁶. L’ipotesi di fondo è che tramite l’attivazione di un percorso mediaeducativo, i giovani coinvolti nei nostri casi di studio potranno sviluppare una rinnovata *civic intentionality* ovvero la capacità “di lavorare, individualmente e in gruppo, per condividere conoscenze e

⁶ Cfr. G. Cappello, M. Siino, *Educational Commons. Pratiche educative di comunità, disuguaglianze e partecipazione*, FrancoAngeli, Milano 2022.

risolvere problemi in famiglia, a lavoro, nella comunità, partecipando come membro attivo della comunità stessa”⁷.

3. Il caso di studio di Agrigento: destinatari, caratteristiche del micro-contesto, percorso di ricerca-azione

Le attività previste in entrambi i casi di studio italiani si svolgono in due contesti non formali simili. Entrambi sono centri di aggregazione giovanili e hanno l’obiettivo comune di promuovere iniziative che adottano un approccio bottom-up. Un caso di studio si svolge al Centro Tau⁸ gestito dalla Onlus Inventare Insieme, nel quartiere Zisa di Palermo, una delle aree più “a rischio” della città.

L’altro caso di studio si svolge ad Agrigento, presso il centro aggregativo giovanile gestito dalla Fondazione Mondoaltro⁹, braccio operativo della Caritas diocesana locale.

Quest’ultimo caso di studio è di particolare interesse in un’ottica multiculturale perché il target della sperimentazione è costituito da 5 ragazzi e 5 ragazze (12/14enni) di seconda generazione¹⁰. Senegal, Marocco e Romania sono i paesi di origine dei genitori. Questi ragazzi, *in primis* per la loro condizione di identità ibrida, sono soggetti vulnerabili e maggiormente esposti al rischio di esclusione sociale. Per cui tale contesto risulta particolarmente adatto a sperimentare le pratiche di *commoning* e a verificare il loro potenziale inclusivo.

Inoltre, il rapporto tra il centro e la comunità agrigentina è molto complesso, filtrato a più livelli da pregiudizi esistenti che contribuiscono, a detta degli educatori, a costruire una rappresentazione distorta. Esso viene percepito dalla comunità agrigentina come il “centro per migranti”, pur avendo un’utenza mista. La percezione distorta diffusa nella comunità più allargata crea dei confini immaginari intorno al

⁷ R. Hobbs, *Digital and Media Literacy. A Plan of Action*, Aspen Institute, Washington, DC 2010, p. vii.

⁸ <http://mediatau.it/centrotau/>.

⁹ <https://www.caritasagrigento.it/fondazione-mondoaltro/>.

¹⁰ Per maggiori dettagli sulla definizione di seconde generazioni cfr. M. Macaluso, M. Siino, G. Tumminelli, “*Seconde generazioni*”, *identità e partecipazione*, FrancoAngeli, Milano 2020.

centro che rende molto difficili i contatti con l'esterno e crea una sorta di piccola comunità "bolla" separata dalla comunità più estesa.

La sperimentazione sul campo è stata articolata come percorso di ricerca-azione in tre fasi:

1) un periodo di *formazione degli educatori* del centro (febbraio-aprile 2022), che ha previsto 30 ore di didattica in presenza sulla fotografia e la *media education*, focalizzando l'attenzione sul modo in cui tali competenze possono essere allineate agli obiettivi del progetto SMOOTH, sulle potenzialità della co-creazione, sulle tecniche *peer-to-peer* e sull'approccio di ricerca-azione;

2) un *primo round* di attività con i ragazzi (aprile-settembre 2022) durante il quale gli educatori hanno a loro volta formato i ragazzi a un uso critico, creativo, consapevole e responsabile della fotografia e delle immagini, attraverso quindi lo sviluppo di competenze di *media literacy*. Durante il primo round è stato creato uno spazio digitale, un foto-blog, in cui verranno condivisi i contenuti co-creati dai giovani;

3) un *secondo round* (gennaio/giugno 2023), durante il quale i ragazzi co-creeranno contenuti per il foto-blog rinsaldando sempre di più i legami all'interno della comunità di SMOOTH. Inoltre, attraverso i contenuti condivisi online, si organizzeranno dei momenti di incontro per promuovere il confronto (anche offline) con la comunità locale su temi scelti dagli stessi giovani, con l'intento di estendere sempre più la comunità di SMOOTH.

Queste fasi sono state intercalate e accompagnate dalle attività di ricerca. Pertanto, le dinamiche, i processi, i cambiamenti sono stati, nell'ottica della ricerca-azione, costantemente monitorati coinvolgendo attivamente gli stessi attori (educatori, ricercatori e ragazzi) con ruoli assolutamente complementari. Il lavoro sul campo ha previsto l'utilizzo di strumenti tipici della ricerca etnografica: osservazione partecipante, *focus group*, interviste in profondità, documentazione visuale (fotografie, video, disegni, ecc.).

4. Condividere le differenze in uno spazio comune

SMOOTH è un esempio di pratica di resistenza che nasce dal basso e rende i membri stessi della comunità protagonisti del loro vivere

insieme e attori creativi di uno “spazio comune” condiviso. I *commoners* si ritrovano nello stesso contesto, lo condividono, e attivano delle *commoning practices* che sono appunto tutte quelle azioni, quei comportamenti pro-sociali che rafforzano il senso di appartenenza a quella stessa comunità e li rendono cittadini attivi e impegnati.

L’impatto atteso dal progetto sarà quantificabile nell’estensione della *community* che si è riuscita a raggiungere, ma ancor di più nella valutazione della capacità di innescare un cambiamento, sia nell’immaginario dei soggetti coinvolti sia nelle relazioni che tali soggetti disattivano e/o attivano, nei legami che essi generano e/o rigenerano e nell’interpretazione mediata dalla “comunità” che diventa “narrazione”.

Il progetto SMOOTH, al di là delle sperimentazioni locali, vuole individuare un modello educativo che abbia delle caratteristiche in qualche modo “generalizzabili”, esportabile in contesti che necessitano di processi inclusivi, soprattutto nei confronti delle minoranze, nel caso specifico i giovani con *background* migratorio. In tal modo la finalità prioritaria è quella di innescare un processo di cambiamento che vede le sue solide basi nella diffusione di un paradigma educativo che si muove lungo la dimensione cognitiva, ma che vede i suoi esiti nello sviluppo di una dimensione partecipativa.

Promuovere e sviluppare azioni che investono in pieno la dimensione della relazione consente di avviare e/o mantenere una trasformazione in profondità dell’immaginario collettivo, dei valori e dei simboli che determinano la rappresentazione del mondo e la percezione di ciò che circonda l’individuo, e costituiscono i frame nei quali si concretizza l’azione.

La condizione migrante tra inclusione ed esclusione finanziaria

di *Umberto Di Maggio*¹

1. L'inclusione finanziaria

L'inclusione finanziaria (d'ora in poi IF) è un concetto multidimensionale. Concerne, anzitutto, la possibilità di effettuare operazioni finanziarie tramite un intermediario ufficiale. Quindi è riferita alla struttura bancaria-assicurativa presente in un dato contesto, agli strumenti (fisici o digitali), nonché alle regolamentazioni che ne consentono la fruizione.

L'IF è anche una *agency*² perché esprime la capacità degli attori sociali di soddisfare i propri bisogni e di compiere attività economico-finanziarie nella vasta gamma dei consumi, del risparmio e degli investimenti.

Specificamente, a livello micro, l'IF è un fattore cruciale per migliorare la qualità della vita. I servizi finanziari (es. avere un conto bancario o una carta di pagamento), infatti, risultano decisivi per ottenere e conservare un lavoro, per trovare un alloggio in affitto o per acquistarlo, per accedere ai servizi della Pubblica Amministrazione nonché per fruire dei servizi socio-sanitari. L'IF, inoltre, consente di effettuare consumi responsabili, pianificare spese, risparmi, investimenti nonché gestire oculatamente i rischi finanziari, anche quelli connessi a shock e a congiunture di mercato sfavorevoli.

A livello macro, l'IF è imprescindibile per garantire crescita economica aggregata, agevolare le imprese nei mercati legali, far emergere le attività svolte nell'economia sommersa, contrastare la criminalità economico-finanziaria, incrementare il gettito fiscale nonché aumentare il prodotto interno lordo e, quindi, favorire lo sviluppo complessivo.

L'IF risulta essere strategica per favorire la coesione sociale, ridurre le disuguaglianze e contrastare le povertà³. L'IF può favorire la

¹ Umberto Di Maggio, Professore associato di Sociologia Generale all'Università LUMSA, Palermo.

² M. Emirbayer, A. Mische, *What is agency?*, in "American Journal of Sociology", n. 103, 4, 1998, pp. 962-1023.

³ R. Sahay, U. E. von Allmen, A. Lahreche, P. Khera, S. Ogawa, M. Bazarbash, K. Beaton, *The Promise of Fintech: Financial Inclusion in the Post COVID-19 Era*, International Monetary

microimprenditorialità anche di soggetti fragili che vivono in contesti depressi⁴. Anche a tal fine, l'IF è stata identificata come un fattore abilitante per 7 dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU⁵ ed è stata indicata come fondamentale per il gruppo dei paesi G20 più industrializzati. Questi ne hanno ribadito l'importanza⁶, evidenziando, in particolare, che ancora circa due miliardi di adulti in tutto il mondo non hanno accesso ai servizi finanziari formali, risultando così esclusi dalle opportunità di migliorare la propria condizione di vita. L'allarme del G20 sulla mancata inclusione finanziaria è anche confermata dai dati Findex del 2021 della Banca Mondiale. Essa indica che il 76% della popolazione mondiale ha un conto bancario. La cifra scende al 71% nei paesi in via di sviluppo. Il dato è in miglioramento rispetto alle precedenti rilevazioni, ma resta critico nonostante l'accelerazione verso l'inclusione finanziaria digitale avvenuta durante la pandemia di COVID-19. Nel recente periodo, infatti, come rileva la World Bank, soltanto il 40% degli adulti nelle economie in via di sviluppo ha effettuato un pagamento tramite i canali telematici e digitali (*app*, carte, telefono, eccetera)⁷.

2. L'esclusione finanziaria

L'IF è connessa all'alfabetizzazione finanziaria⁸ e all'educazione finanziaria. Quest'ultima è intesa come "il processo attraverso il quale i risparmiatori e gli investitori, e in generale la più ampia platea dei consumatori dei servizi finanziari, migliorano la propria comprensione di prodotti e nozioni finanziarie e [...] sviluppano le capacità e la fiducia necessarie per diventare maggiormente consapevoli dei rischi e delle

Fund, Washington, DC, 2020; R. Burgess, R. Pande, *Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment*, in "American Economic Review", n. 95, 3, 2005, pp. 780-795.

⁴ M. Yunus, A. Jolis, *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*, PublicAffairs 1999; A. Banerjee, E. Breza, E. Duflo, C. Kinnan, *Can Microfinance Unlock a Poverty Trap for Some Entrepreneurs?*, Cambridge, MA 2019.

⁵ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

⁶ <http://www.gpfi.org/news/baden-baden-g20-communiqu-commits-advance-financial-inclusion>.

⁷ <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>.

⁸ A. Lusardi, O. S. Mitchell, *The economic importance of financial literacy: Theory and evidence*, in "Journal of Economic Literature", n. 52, 1, 2014, pp. 5-44.

opportunità finanziarie”⁹. Avere consapevolezza di concetti elementari economico-finanziari (es. tipologia del tasso di interesse, inflazione, sconto, eccetera) e saper pianificare spese, risparmi ed investimenti è di grande importanza nella lotta alla povertà. La *literacy* finanziaria, infatti, aiuta le persone a essere più consapevoli all’uso del denaro, gli dà l’opportunità di accedere a servizi finanziari appropriati, accessibili e tempestivi¹⁰ favorendone l’emancipazione dalle trappole della miseria¹¹. L’esclusione finanziaria (d’ora in poi EF), di conseguenza, è l’impedimento a certi gruppi sociali e individui di accedere al sistema finanziario¹². Essa è un ostacolo che si pone anche quando le condizioni ed i costi dei prodotti finanziari sono inadeguati, non sostenibili nonché iniqui rispetto alle reali esigenze e alle effettive disponibilità dei soggetti. L’EF, quindi, può indurre ad un uso irresponsabile del denaro, al sovraindebitamento, alla richiesta di credito nei circuiti illegali dell’usura e può, quindi, acuire la fragilità economico-finanziaria per le fasce di popolazione debole, come quella a basso reddito¹³ nonché per i migranti.

Le ricerche confermano che i lavoratori migranti, laddove siano sprovvisti di conto corrente, risultano essere più esposti ai mancati pagamenti dello stipendio da parte dei propri datori di lavoro¹⁴. Al contrario, essi risultano essere più resilienti laddove possono fruire di strumenti finanziari digitali di base. Ciò al fine di ricevere il corretto pagamento delle proprie prestazioni professionali, ottenere un trasferimento governativo (es. assegno di sostegno), fruire di servizi

⁹ <https://www.oecd.org/finance/financial-education/>.

¹⁰ N. Emara, M. Mohieldin, *Financial inclusion and extreme poverty in the MENA region: a gap analysis approach*, in “Review of Economics and Political Science”, n. 5, 3, 2020, pp. 207-230;

¹¹ S. Wang, P. Cao, S. Huang, *Household financial literacy and relative poverty: An analysis of the psychology of poverty and market participation*, in “Frontiers in Psychology”, n. 13, 2022, p. 4358.

¹² A. Leyshon, *Geographies of money and finance*, in “Progress in Human Geography”, n.19, 1995, pp. 531-543

¹³ G. Gloukoviezoff, *From financial exclusion to overindebtedness: The paradox of difficulties for people on low incomes?*, in “New Frontiers in Banking Services: Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets”, 2007, pp. 213-245.

¹⁴ S. Shimanuki, *Financial Inclusion of Migrant Workers in Singapore*, in “Social Impact Research Experience (SIRE)”, 2021.

socio-sanitari o effettuare/ricevere una rimessa da/verso i propri paesi di origine.

Come già anticipato, nonostante i recenti progressi è ancora ampio il numero di cittadini esclusi dai servizi finanziari. Secondo una recente ricerca¹⁵ i gruppi più vulnerabili sono i disoccupati, i senzatetto, gli anziani, i detenuti ed i migranti. Per questi ultimi, l'esclusione finanziaria si traduce in autentica discriminazione. Dato che costoro non sono in grado di fornire i documenti richiesti dalle leggi, come prova della loro identità e della residenza, secondo la normativa, non possono disporre di un conto bancario. Tra l'altro, non possono fruire di un servizio finanziario di base come la registrazione di una carta di credito prepagata.

Altre importanti evidenze di tale discriminazione finanziaria, nei confronti degli immigrati, sono riscontrabili nel periodo della crisi americana dei mutui *subprime*. Alcuni studi riportano che i cittadini afro-americani e ispanici, e coloro che vengono definiti come "*minorities*", avevano, a parità di reddito e di situazione lavorativa, molte più possibilità di ricevere un mutuo a condizioni svantaggiose rispetto ai consumatori bianchi¹⁶.

L'utilizzo di strumenti finanziari digitali di base, da parte dei migranti, incentiva anche il deposito di denaro, il risparmio precauzionale e favorisce l'ottenimento di finanziamenti, prestiti e mutui. Ciò conferma la stretta correlazione tra IF, capacitazioni, *empowerment* e sviluppo socio-economico personale e complessivo. Dove la diffusione e la fruizione di servizi finanziari è medio-alta anche tra i lavoratori migranti e le loro famiglie, infatti, la probabilità che le rimesse vengono utilizzate per investimenti produttivi e non per consumi generali è elevata¹⁷. Ciò è valido sia laddove l'utilizzo di trasferimenti internazionali di rimesse

¹⁵ O. Jérusalmy, P. Fox, N. Hercelin, *Financial Exclusion: Making the invisible visible*, in "European Commission of Finance Watch's", 2020, reperibile all'indirizzo <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2020/03/FW-Report-Vulnerable-Groups-March2020.pdf>.

¹⁶ J.W. Faber, *Racial Dynamics of Subprime Mortgage Lending at the Peak*, in "Housing Policy Debate", 23:2, 2012, pp. 328-349

¹⁷ M. Coon, *Financial development and the end-use of migrants' remittances*, in "IZA Journal of Labor and Development", n. 3, 1, 2014.

preveda la presenza di filiali bancarie tradizionali, sia attraverso i nuovi canali digitali che riducono i costi e accelerano i processi¹⁸.

Sul fronte delle *policies*, l'accesso ai servizi finanziari – anche tramite i canali digitali, con le opportune limitazioni e con i necessari controlli – favorisce la piena inclusione sociale dei migranti nonché il riconoscimento della loro condizione di consumatori fragili. Ciò è coerente con la Direttiva 2008/48/CE¹⁹ relativa ai contratti di credito ai consumatori che, opportunamente riformulata e adattata, può riconoscere i migranti stessi come consumatori di servizi finanziari. L'accesso ai servizi finanziari li riguarda ancora più da vicino laddove siano lavoratori. Maggiori tutele potrebbero averle tenendo conto di quanto è stato già fatto con la Direttiva 2006/54/CE²⁰ riguardante le pari opportunità e la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. Questi sforzi normativi si incastonano, peraltro, dentro il frame dei pilastri dei diritti sociali dell'UE²¹ che all'articolo 3 sulle pari opportunità dichiara: *“a prescindere da sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, ogni persona ha diritto alla parità di trattamento e di opportunità in materia di occupazione, protezione sociale, istruzione e accesso a beni e servizi disponibili al pubblico”*.

3. Riflessione conclusiva

Preme evidenziare che l'inclusione e l'esclusione finanziaria, via alfabetizzazione finanziaria, sono fenomeni sociologicamente rilevanti per comprendere il grado di integrazione e assimilazione socio-economica degli immigrati²², nonché dei potenti strumenti euristici per interpretare le dinamiche occupazionali e del lavoro, del consumo, e per comprendere, più complessivamente, le strategie personali e familiari di

¹⁸ N. Misati, A. Kamau, H. Nassir, *Do migrant remittances matter for financial development in Kenya?*, in “Financial Innovation”, n. 5, 1, 2019.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32008L0048>.

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0054>.

²¹ <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/>.

²² F.M. Lo Verde, U. Di Maggio, G. Talamo, *Consumi, risparmio, rimesse: una proposta d'analisi*, in S. Greco, G. Tumminelli (a cura di), *Migrazioni in Sicilia 2020*, MIMESIS, Milano-Udine 2021, pp. 126-147.

pianificazione e gestione del denaro²³. Quest'ultimo, dominando totalmente sulla vita sociale, è un dispositivo per soddisfare sia i bisogni materiali che quelli immateriali che sfuggono dalla sfera della tangibilità e immediata utilità. Tramite il suo uso – sociale di per sé – è infatti possibile esprimere la propria personalità e trovare il desiderato riconoscimento. Più in generale, tramite il denaro (speso, investito, risparmiato) si può raggiungere il benessere personale considerato coerente con lo standard di qualità della vita voluto. Pertanto, soprattutto per ciò che attiene gli immigrati, è necessario emancipare l'analisi dell'inclusione e dell'esclusione finanziaria dal mero tecnicismo economicista, concernente l'accesso ai prodotti e servizi bancari e assicurativi di per sé. Gioverebbe, infatti, dotarsi di un repertorio interpretativo rinnovato che, proprio sui temi dell'inclusione ed esclusione finanziaria, studi il rapporto tra economia e potere e, così, anche la complessa condizione dei migranti, concernente i processi di discriminazione e inclusione – tramite i consumi finanziari – e le conseguenze sul benessere personale e collettivo.

²³ U. Di Maggio, F.M. Lo Verde, *Household Budget Management and Financial Behaviour of the Italian Family in Times of Crisis*, in "Italian Sociological Review", 13(1), 2023, pp. 1-28

VULNERABILITÀ

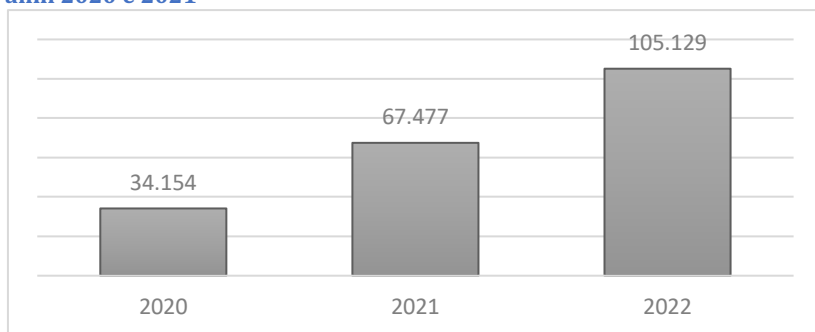
Sbarchi

di *Giuseppina Tumminelli*¹

1. Introduzione

Il 2020 è stato sicuramente un anno complesso a causa della diffusione della pandemia COVID-19 a livello globale. Il virus ha, non soltanto, avuto un impatto devastante sulla vita delle persone e delle ripercussioni sul numero di arrivi. Gli anni seguenti sono stati caratterizzati dalla ripresa di sbarchi e da un incremento nel numero di arrivi sulle coste italiane. Pertanto, la pressione alle frontiere si è andata intensificando nel corso del 2021, e il numero degli arrivi è ritornato ai livelli pre-pandemici (Graf. 1). Inoltre, l'ascesa al potere dei talebani in Afghanistan e l'invasione russa in Ucraina hanno dato avvio a nuove richieste di protezione, favorendo l'aumento del numero di richiedenti asilo in Europa (EUAA 2022²).

Graf. 1 - Numero dei migranti sbarcati a decorrere dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2022* comparati con i dati riferiti allo stesso periodo degli anni 2020 e 2021



* I dati si riferiscono agli eventi di sbarco rilevati entro le ore 24:00 del giorno di riferimento.

Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento

¹ Giuseppina Tumminelli (PhD), Ricercatrice in Sociologia dei fenomeni politici, Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni internazionali, Università degli Studi di Palermo.

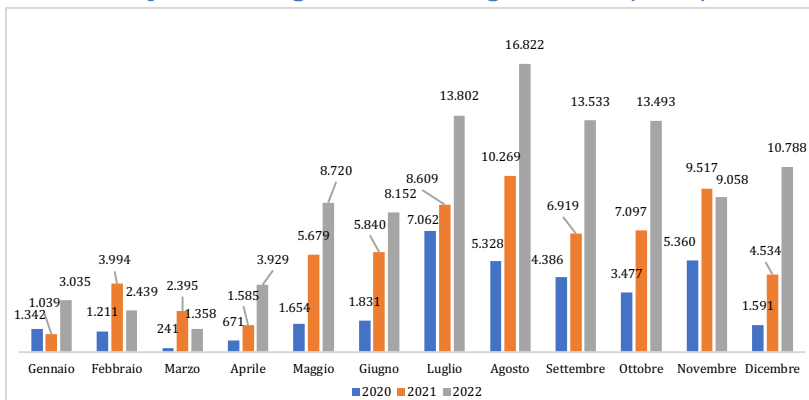
² EUAA-Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *Relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea, 2022*.

Pertanto, superato il periodo di restrizioni negli spostamenti imposto dalla pandemia, il valore nel numero di arrivi si è andato incrementando arrivando a 105.129 migranti sbarcati nel 2022.

Al 31 dicembre 2022 sono sbarcate in Italia 105.129 persone, con un incremento rispetto al 2021, del 55,8%. Il Mediterraneo rimane ancora lo snodo centrale dei flussi anche se le coste libiche non sono più punto di partenza strategico. Nel 2021, dalla Tunisia sono arrivati per il 76,5% tunisini. Di questi solo l'8% ha presentato richiesta d'asilo in Italia. Dalla Tunisia sono arrivati anche per l'8% ivoriani e per il 6% guineani. Dalla Libia, sono arrivati bengalesi per il 27%, egiziani per il 18% ed eritrei per l'8%. Dalle coste turche, il 39% è iraniano, al quale seguono per il 27% iracheni e per il 9% pakistani.

I mesi da maggio ad agosto sono quelli durante i quali, in linea di massima, per tutti e tre gli anni considerati, si registra un maggior numero di presenze, mentre l'andamento è oscillante nei restanti mesi dell'anno (Graf. 2).

Graf. 2 - Comparazione migranti sbarcati negli anni 2020/2021/2022



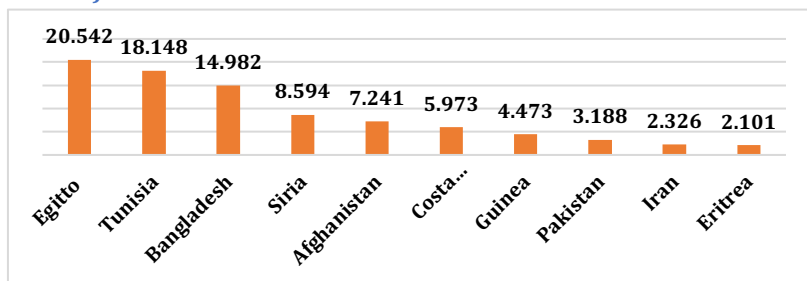
Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento

La geografia delle nazionalità degli sbarcati nel 2022 vede l'Egitto come primo Paese di provenienza dei migranti (19,5%), al quale segue la Tunisia (17,3%), il Bangladesh (14,3%), la Siria (8,2%) (Graf. 3).

La Sicilia è la terza regione dopo la Lombardia (12.279) e l'Emilia-Romagna (10.503), ad ospitare migranti in accoglienza, ossia il 9,6% del totale nazionale (107.268).

Di questi, il 17,5% si trova negli hotspot dell'isola (1.806), il 34,2% (3.548) nei centri di accoglienza, mentre la percentuale maggiore, ossia il 48,3%, è presente nei SIA (4.991).

Graf. 3 – Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco anno 2022 (valori assoluti)



Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento

Come già nei Rapporti precedenti, è necessario ricordare che gli sbarchi devono essere collegati non soltanto al numero degli arrivi, ma ai protagonisti di tali arrivi, ossia ai migranti che intraprendono il viaggio. In questa direzione, analizzare le rappresentazioni collettive è sempre utile per comprendere attorno a quali direttrici si muovono le dinamiche del consenso politico.

Nel nono rapporto della Carta di Roma 2021³, Diamanti sottolinea che l'immigrazione non è più percepita come un'emergenza. "Il Covid è uno 'straniero invisibile', che ha reso 'meno visibili gli stranieri' che provengono da altri Paesi⁴. Rispetto al 2020, nel 2021 vi è stata una diminuzione del 21% nel numero di articoli in prima pagina sui temi che interessano le migrazioni così come un limitato tono allarmistico nel presentare le notizie. L'Avvenire rimane il quotidiano più sensibile all'argomento e più attento a mantenere toni rassicuranti, al quale segue

³ Osservatorio di Pavia, Associazione Carta di Roma, *Notizie ai margini. Nono Rapporto Carta di Roma 2021*.

⁴ *Ivi*, p. 2.

La Stampa, il Giornale, la Repubblica, il Fatto Quotidiano e il Corriere della Sera. Le notizie si intensificano durante i mesi estivi in concomitanza con la presa di potere dei talebani in Afghanistan. Gli argomenti principali rimangono i flussi migratori e l'accoglienza. Quest'ultima è declinata non soltanto rispetto ai rifugiati afgani, ma anche al tema alquanto delicato dello *ius soli*. Le figure politiche europee sono le più presenti nei titoli dei quotidiani, mentre la parola considerata come un simbolo nel 2021 è "Ue"⁵. Permane il termine "clandestino", come di chi richiede le forme della protezione internazionale, mentre "migrante", "immigrato" sono adoperati da tutte le testate, così come "straniero" è adoperato da tutte le testate in relazione a temi economici legati al lavoro, regolarizzazione o sanatoria, lavoratori stagionali o nel settore della cura. I termini "profugo", "rifugiato" e "persona" sono utilizzati soprattutto da Avvenire, seguito da La Stampa e Il Sole 24 Ore. I termini "profugo" e "rifugiato" sono utilizzati in relazione a tre dimensioni: luoghi (di provenienza e passaggio); azioni (di accoglienza e protezione); reazioni (di chiusura e sospetto). I luoghi più associati ai rifugiati sono Afghanistan, Libia, Siria, Bosnia.

2. Richieste protezione internazionale

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, nel 2021, sono 53.609 le richieste di asilo di cui 7.705 a seguito di una richiesta reiterata. Nel 2021, le domande sono raddoppiate rispetto al 2020 (26.963), ma anche aumentate rispetto al 2019 (43.783).

Rispetto all'Unione europea, nelle statistiche sull'asilo, l'Italia, nel 2021 si colloca al quarto posto, anche se ha visto aumentare il numero dei richiedenti di un terzo rispetto al 2000. I primi posti sono occupati dalla Germania con 190.545 richieste, dalla Francia con 120.685 e dalla Spagna con 65.295.

Il 108% (44.163) sono maschi. 1.499 sono minori stranieri non accompagnati e 5.677 i minori accompagnati.

Il 14% proviene dal Pakistan, al quale segue il Bangladesh (13%), la Tunisia (13%), l'Afghanistan (10%), la Nigeria (10%) (Tav. 1).

⁵ *Ivi*, p. 5.

**Tav. 1 – Confronto delle Richieste di asilo presentate.
Anni 2020/2021 per Paese di provenienza**

Paese di provenienza	2020	2021
Pakistan	5.315	7.514
Bangladesh	2.745	6.899
Tunisia	1.024	6.443
Afghanistan	645	5.250
Nigeria	3.199	5.106
Egitto	382	2.711
Marocco	492	1.634
Georgia	500	1.361
Costa d'Avorio	629	1.232
Mali	600	1.210
Somalia	764	1.193
Senegal	696	1.095
Gambia	699	1.087
Ghana	414	797
Albania	455	792
El Salvador	1.068	639
Peru	739	610
Ucraina	407	609
Guinea	317	591
Venezuela	834	464
Iraq	472	454
Colombia	550	393
Camerun	202	374
Turchia	224	357
Kosovo	165	302
Altri	3.426	4.492
Totale richieste di asilo	26.963	53.609

Fonte: Ministero dell'Interno

51.931 sono state le decisioni prese nel 2021 dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, a fronte delle 42.606 del 2020. Delle 51.931 decisioni, nel 58% dei casi i richiedenti non avevano i requisiti per ottenere protezione, mentre al 42% de richiedenti è stato riconosciuta protezione in prima istanza. A 7.383 degli esaminati (14%) è stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, a 7.348 la protezione sussidiaria e a 7.092 la protezione speciale, quest'ultima in conformità con la riforma del Testo unico immigrazione attraverso il Decreto Legge 30 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18

dicembre 2020 n.173, cd. Decreto Lamorgese. Dato preoccupante sono le 32.800 richieste d'asilo per le quali alla fine del 2021 non sono ancora state prese decisioni.

Rispetto al tasso di riconoscimento della protezione in Italia, questo è tutto sommato in linea con gli altri Paesi dell'Ue (40%).

Il dato sul riconoscimento della protezione speciale ha subito una crescita nel 2021 (14%), rispetto al 2020 (2%), e al 2019 (1%) in conseguenza, molto probabilmente, con l'inclusione dei casi di violazione del diritto alla vita privata e familiare. Questo tipo di protezione (decisione in prima istanza) ha interessato, soprattutto, migranti lungo soggiornanti. Tra questi gli albanesi (36%), gli ucraini (28%), i peruviani, i turchi e i maliani (26%), i colombiani (25%), i bangladesi (15%).

Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA)

di Vincenzo D'Amico¹

1. Definizioni

Secondo l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) i MSNA sono *“ragazzi e ragazze di età inferiore ai 18 anni che sono separati da entrambi i genitori e non sono assistiti da un adulto che per legge o per consuetudine è responsabile di farlo”*.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) individua due tipi di profili distinguendo tra chi ha iniziato il viaggio da solo e chi è stato separato dal familiare durante il viaggio.

In Italia la c.d. Legge Zampa (l. n. 47/2017) stabilisce che per MSNA si intende *“il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano”*.

Ad ogni modo, tutte le definizioni evidenziano da una parte la funzione della famiglia di appartenenza, la quale svolge un ruolo espulsivo dai contesti di origine e, dall'altra, la condizione di triplice vulnerabilità alla quale sono sottoposti i MSNA: l'essere da soli senza figure significative di riferimento, l'essere di minore età in terra straniera e il trovarsi in una condizione di stress per il superamento di esperienze potenzialmente traumatiche².

2. Dati

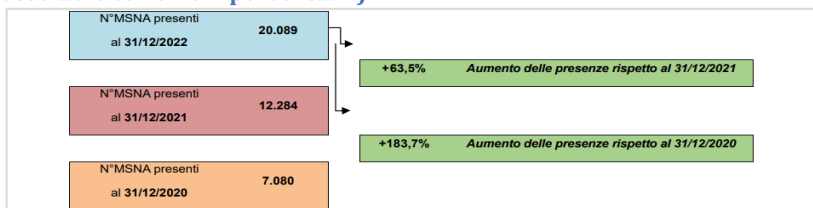
Al 31 dicembre 2022 risultano presenti in Italia 20.089 minori stranieri non accompagnati (MSNA), dato in forte aumento rispetto allo stesso periodo di rilevazione del 2021 (+64%) e del 2020 (+184%) (Graf. 1). Un incremento così rilevante è in larga parte attribuibile all'arrivo sul

¹ Vincenzo D'Amico, Assegnista di ricerca in Sociologia dei fenomeni politici, Dipartimento di Scienze Politiche e delle relazioni internazionali, Università degli Studi di Palermo.

² E. Vercilio, M. Guerra (a cura di), *Clinica del trauma nei rifugiati. Un manuale tematico*, MIMESIS/Clinica del trauma e della dissociazione, Milano 2019.

territorio italiano di un considerevole numero di MSNA provenienti dall'Ucraina, a seguito del conflitto bellico e della crisi umanitaria che ne è scaturita, a partire da fine febbraio 2022. Il flusso di MSNA ucraini in Italia ha inciso in maniera significativa, come di seguito dettagliato, sulla distribuzione per genere, fasce d'età e cittadinanza³.

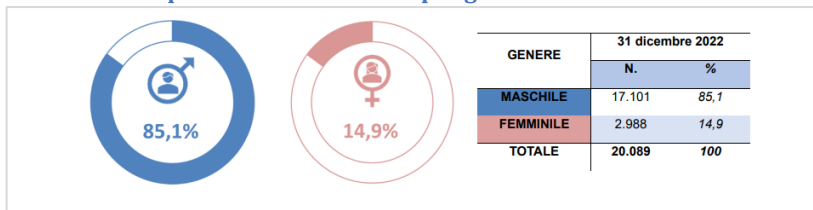
Graf. 1 – MSNA presenti al 31.12.2022, 31.12.2021 e 31.12.2020 (Valori assoluti e variazioni percentuali)



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

I minori stranieri non accompagnati sono in prevalenza di genere maschile (85,1%) (Graf. 2). Si evidenzia un aumento significativo della presenza femminile rispetto al periodo di riferimento precedente. Al 31 dicembre 2022, circa il 15% dei MSNA è di genere femminile, a fronte di una incidenza poco superiore al 3% rispetto al 31 dicembre 2021.

Graf. 2 – MSNA presenti al 31.12.2022 per genere



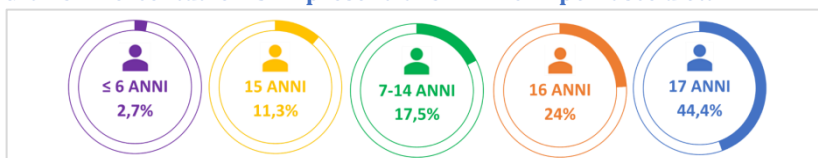
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Con riferimento all'età, il 44,4% dei MSNA ha 17 anni, il 24% ha 16 anni, l'11,3% ha 15 anni e il 20,3% ha meno di 15 anni. Da tali dati si evince che non si tratta propriamente di bambini, bensì nella maggioranza dei casi di adolescenti di genere maschile di un'età compresa tra i 16 e i 17 anni (Graf. 3).

³ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/>.

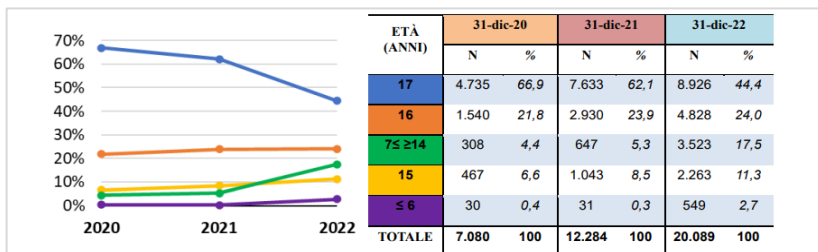
In merito è da evidenziare che, rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente, l'incidenza percentuale dei diciassettenni è in forte discesa (44,4%), a fronte dell'aumento della quota di minori di età pari o inferiore ai 15 anni (31,5%) (Graf. 4). Tale distribuzione per fasce d'età è imputabile principalmente alla presenza di MSNA di cittadinanza ucraina, che rappresenta più del 59% dei MSNA con età inferiore a 15 anni.

Graf. 3 – Percentuale MSNA presenti al 31.12.2022 per fasce d'età



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Graf. 4 – Distribuzione dei MSNA presenti al 31.12.2022 per fasce d'età. Confronto con la situazione al 31.12.2021 e al 31.12.2020

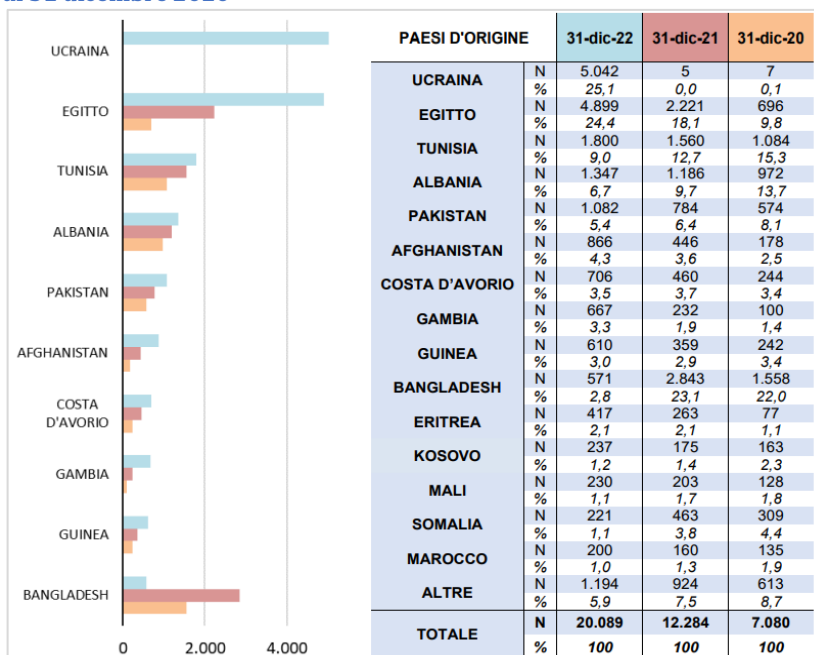


Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Al 31 dicembre 2022, i principali Paesi di provenienza dei MSNA sono l'Ucraina (5.042 minori), l'Egitto (4.899), la Tunisia (1.800), l'Albania (1.347) e il Pakistan (1.082). Considerate congiuntamente, queste cinque cittadinanze rappresentano più dei due terzi dei MSNA presenti in Italia (70,5%). Le ulteriori cittadinanze maggiormente rappresentate sono l'afghana (866), l'ivoriana (706), la gambiana (667), la guineana (610) e la bangladese (571). In linea con l'incremento considerevole dei minori in termini assoluti rispetto allo stesso periodo del 2021 e, in particolare, del 2020, si riscontra un aumento rilevante di alcune cittadinanze rispetto ad altre (Graf. 5). Le cittadinanze che hanno registrato gli aumenti più consistenti in termini assoluti rispetto allo

stesso periodo del 2021 sono quella ucraina e quella egiziana, rispettivamente pari a +5.037 e +2.678. Assieme, queste due cittadinanze rappresentano circa la metà dei MSNA in Italia. In modo analogo, per le restanti cittadinanze si evidenzia un incremento generale del numero di minori rispetto al totale dei MSNA presenti alla stessa data nel 2021 e nel 2020. La cittadinanza bangladesese ha registrato un decremento importante di -2.272 MSNA rispetto al 2021, mentre la pakistana, l'afghana, l'ivoriana e la gambiana hanno registrato un aumento percentuale rispettivamente del +38%, +94%, +53% e +188%.

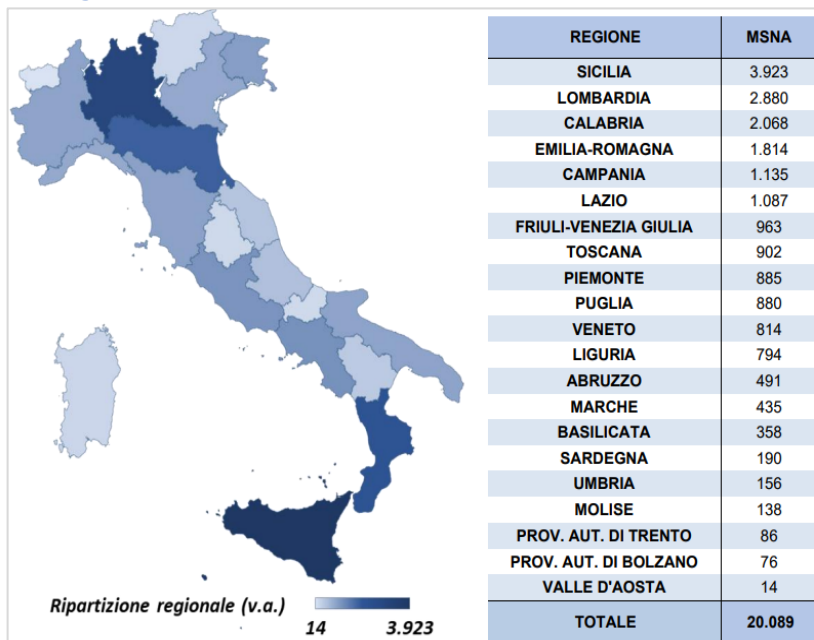
Graf. 5-Distribuzione dei MSNA presenti al 31 dicembre 2022 secondo le principali cittadinanze. Confronto con la situazione al 31 dicembre 2021 e al 31 dicembre 2020



Fonte – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

In merito alla distribuzione regionale (Graf. 6), la Sicilia si attesta come la Regione che accoglie il maggior numero di MSNA (3.923 minori, pari al 19,5% del totale), seguita dalla Lombardia (2.880, pari al 14,3%), dalla Calabria (2.068, pari al 10,3%), dall'Emilia-Romagna (1.814, pari al 9%).

Graf. 6 – Distribuzione dei MSNA presenti al 31.12.2022 secondo le regioni di accoglienza



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Considerate congiuntamente, queste quattro Regioni accolgono oltre la metà dei MSNA presenti in Italia 31 dicembre 2022.

Comparando la quota di MSNA accolti nelle diverse Regioni italiane al 31 dicembre 2022 con quella relativa al 2021 e 2020 (Graf. 7), si evidenzia l'importante aumento dei minori accolti in tutto il territorio e principalmente in Lombardia (+1.678), dove la presenza è quadruplicata rispetto allo stesso periodo del 2021.

Un incremento della presenza di MSNA si è registrato anche in Emilia Romagna (+888), in Campania (+765), nel Lazio (+683), in Calabria (+561) e in Veneto (+512). È opportuno ricordare come il fenomeno dei MSNA di cittadinanza ucraina abbia inciso in maniera rilevante sulla distribuzione regionale dei MSNA a livello nazionale. In questo contesto, si evidenzia come i MSNA ucraini incidano sul totale delle presenze per oltre il 30% in ben 9 Regioni, quali: Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio,

Toscana, Veneto, Marche, Umbria, Sardegna e Provincia Autonoma di Trento.

Graf. 7 - Distribuzione dei MSNA al 31.12.2022 secondo le Regioni di accoglienza. Confronto con la situazione al 31.12.2021 e al 31.12.2020

REGIONE	DATI AL 31.12.2022		DATI AL 31.12.2021		DATI AL 31.12.2020	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
SICILIA	3.923	19,5	3.466	28,2	2.043	28,9
LOMBARDIA	2.880	14,3	1.202	9,8	703	9,9
CALABRIA	2.068	10,3	1.507	12,3	426	6,0
EMILIA-ROMAGNA	1.814	9,0	926	7,5	551	7,8
CAMPANIA	1.135	5,6	370	3,0	232	3,3
LAZIO	1.087	5,4	404	3,3	339	4,8
FRIULI-VENEZIA GIULIA	963	4,8	978	8,0	780	11,0
TOSCANA	902	4,5	469	3,8	286	4,0
PIEMONTE	885	4,4	387	3,2	233	3,3
PUGLIA	880	4,4	960	7,8	417	5,9
VENETO	814	4,1	302	2,5	232	3,3
LIGURIA	794	4,0	377	3,1	198	2,8
ABRUZZO	491	2,4	147	1,2	102	1,4
MARCHE	435	2,2	221	1,8	110	1,6
BASILICATA	358	1,8	200	1,6	128	1,8
SARDEGNA	190	0,9	75	0,6	82	1,2
UMBRIA	156	0,8	103	0,8	36	0,5
MOLISE	138	0,7	90	0,7	99	1,4
PROV. AUT. DI TRENTO	86	0,4	27	0,2	21	0,3
PROV. AUT. DI BOLZANO	76	0,4	66	0,5	55	0,8
VALLE D'AOSTA	14	0,1	7	0,1	7	0,1
TOTALE	20.089	100	12.284	100	7.080	100

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

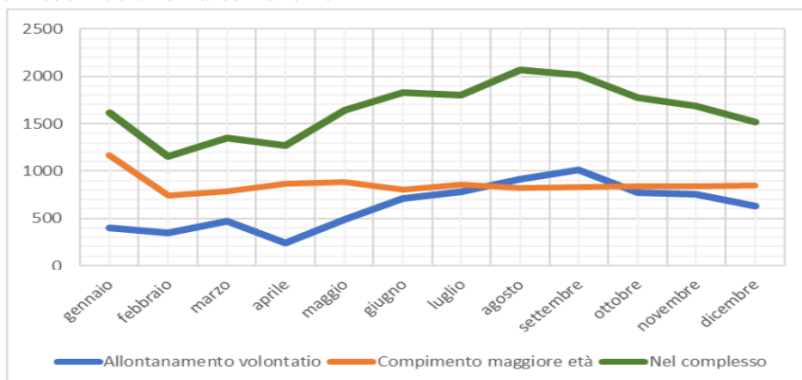
3. L'uscita dei MSNA dal sistema di accoglienza

Nel corso del 2022, nel Sistema Informativo Minori (SIM) per 19.723 minori stranieri non accompagnati è stata registrata l'uscita dal sistema di accoglienza. Per oltre la metà dei casi (52%) la motivazione di uscita dal sistema è il compimento della maggiore età. L'altra motivazione, che conta circa il 38% dei casi di uscita, è l'allontanamento per volontà del minore. Il rimanente 10% degli eventi di uscita è riferibile ad altri motivi quali l'affido, il rintraccio dei genitori o di adulti legalmente responsabili, il rimpatrio volontario assistito e la *relocation*.

L'andamento mensile delle uscite dei minori per raggiungimento della maggiore età è stato sostanzialmente costante nel corso dell'anno (risulta solo un leggero picco nel mese di gennaio motivato dal fatto che quando la data di nascita del minore non è documentata o certa,

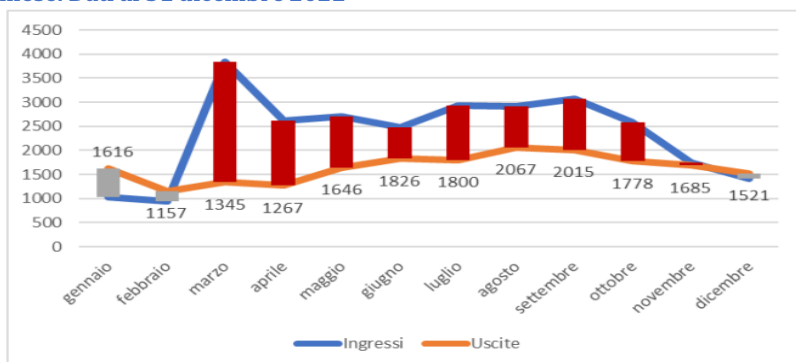
convenzionalmente, nel SIM è assegnata la data del 1° gennaio dell'anno di nascita). Viceversa, in linea con l'andamento degli ingressi, l'andamento degli allontanamenti volontari è crescente nei mesi primaverili ed estivi rispetto ai mesi invernali e autunnali. Per il 2022 il saldo tra ingressi e uscite è risultato positivo per circa 8.000 minori. A parte i mesi di gennaio, febbraio e dicembre, che hanno registrato un numero di uscite superiore a quello degli ingressi, le altre mensilità hanno segnato tutte un saldo marcatamente positivo a favore degli ingressi (Graf. 9).

Graf. 8 - Minori usciti dal sistema di accoglienza nel 2022 per motivazione e mese. Dati al 31 dicembre 2022



Fonte – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

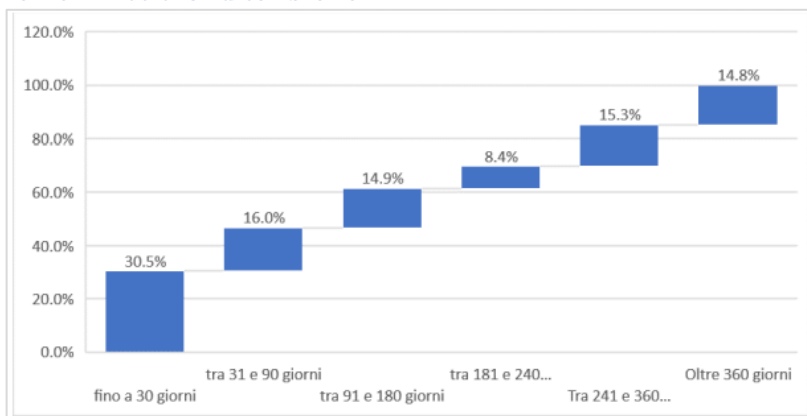
Graf. 9 - Minori entrati e usciti dal sistema di accoglienza nel 2022 per mese. Dati al 31 dicembre 2022



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

La permanenza media dei minori all'interno del sistema di accoglienza è di 180 giorni; il dato è chiaramente condizionato dalla numerosità dei minori in ingresso prossimi alla maggiore età. Per oltre un terzo dei minori, usciti nel 2022, la permanenza nel sistema di accoglienza è inferiore ai 30 giorni e solo il 15% di essi ha usufruito di oltre un anno di permanenza nel sistema di accoglienza (Graf. 10).

Graf. 10 – Permanenza (giorni) nel sistema di accoglienza dei minori usciti nel 2022. Dati al 31 dicembre 2022



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

4. Evoluzione del quadro normativo

Nel 2022, molteplici sono stati gli interventi che hanno caratterizzato la tematica dei minori stranieri non accompagnati (MSNA):

- Il 19 maggio 2022 è stata adottata dal Ministero dell'Interno la Circolare n. 16153 con la quale viene modificato il contributo a favore dei Comuni e della base d'asta per l'attivazione delle strutture temporanee di cui all'art. 19, c.3-bis, del D.Lgs n. 142/2015 a valere sul Fondo Nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Nello specifico, al fine di assicurare un'adeguata accoglienza dei minori, il contributo erogato ai Comuni che ne fanno richiesta per il tramite delle Prefetture, precedentemente fissato nella misura massima di 45 euro pro die/pro capite, è stato rideterminato in 60 euro, a decorrere dal 1° luglio 2022.
- Con riferimento all'attuazione della Child Guarantee, si segnala che il

31 marzo 2022 l'Italia ha trasmesso alla Commissione europea il Piano d'azione nazionale per l'attuazione della "Garanzia infanzia" (PANGI)⁴. Tale Piano è volto ad implementare la realizzazione della più ampia Child Guarantee europea finalizzata al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale infantile attraverso il riconoscimento universale dell'accesso ai servizi educativi, formativi, sanitari, alimentari e abitativi a tutti i minori, in specie a coloro che appartengono a categorie particolarmente vulnerabili. La Child Guarantee, inoltre, rientra tra le sei priorità individuate dal Programma Nazionale "Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027"⁵ che, dopo essere stato definito mediante un dialogo tra il MLPS e un partenariato socio-economico e istituzionale, è stato trasmesso formalmente alla Commissione europea.

- A livello internazionale si segnala che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato in data 23 febbraio 2022 la nuova Strategia per i diritti dell'infanzia (2022-2027) "*Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation*"⁶. Con particolare riferimento al sesto pilastro, il cui obiettivo è volto alla tutela specifica dei diritti dei minori in situazione di crisi e di emergenza, la Strategia raccomanda lo sviluppo e la promozione di standard sui diritti umani per i bambini migranti, mediante l'attuazione delle azioni incluse nel Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone vulnerabili nel contesto della migrazione e dell'asilo in Europa (2021-2025), anche mediante l'incentivazione dell'accoglienza familiare per i minori non accompagnati e l'implementazione delle azioni previste dalla "Raccomandazione sulla tutela effettiva per i minori separati e non accompagnati in contesti migratori" adottata dal già citato Comitato dei Ministri⁷. La Strategia è stata sviluppata attraverso un capillare processo consultivo che ha coinvolto governi nazionali, organizzazioni internazionali e della società civile e 220 bambini e

⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>.

⁵ <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/>.

⁶ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a5a064.

⁷ <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-11-guardianship-en/16809ccfe2>.

ragazzi di 10 Stati membri.

- Il 12 luglio 2022 il Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia⁸ ha adottato le “Linee guida per la partecipazione di bambine e bambini e ragazze e ragazzi”, approvate pochi giorni prima dall’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, in attuazione dell’Azione 25 del 5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022- 2023. Il documento nasce con lo scopo di promuovere l’educazione all’ascolto dei bambini e dei ragazzi e la cultura della loro partecipazione, al fine di renderle elementi intrinseci dei processi decisionali che li riguardano.
- Il 4 agosto 2022 il Ministero dell’Interno - Dipartimento per le libertà Civili e l’Immigrazione ha pubblicato un Avviso⁹ finanziato con risorse europee del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2021-2027 al fine di supportare la prima accoglienza in favore dei MSNA. Con l’Avviso viene finanziata l’attivazione di 1.000 posti in centri di prima accoglienza, distribuiti su base regionale, nei quali erogare servizi di alta specializzazione per l’accoglienza dei MSNA. Per ogni progetto dovrà essere garantita l’accoglienza di 50 MSNA in almeno 2 strutture di accoglienza (dalla capienza di 30 posti ciascuna) per un periodo di 30 giorni per ogni minore.
- Il 19 settembre è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto 8 agosto 2022 del Ministero dell’Interno di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze¹⁰, concernente la disciplina della modalità dei rimborsi e degli interventi in favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati. Al riguardo, giova ricordare che l’articolo 11, comma 1, della legge 7 aprile 2017, n. 47, ha previsto che presso ogni tribunale per i minorenni è istituito un elenco dei tutori volontari, nel quale possono essere iscritti privati cittadini che hanno manifestato la disponibilità ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o anche di più minori, nel numero

⁸ <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/comunicazione/notizie/nuove-linee-guida-per-la-partecipazione-di-bambine-e-bambini-e-ragazze-e-ragazzi/>.

⁹ <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/>.

¹⁰ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/09/19/22A05278/sg>.

massimo di tre: il Decreto Interministeriale chiarisce quali siano le spese rimborsabili e definisce la procedura per ottenere i rimborsi.

- Con riferimento all'attuazione della Child Guarantee, si segnala che il 21 settembre è stata approvata la versione definitiva del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della "Garanzia infanzia" (PANGI)¹¹. Il Piano è volto ad implementare la Child Guarantee europea finalizzata al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale infantile attraverso il riconoscimento universale dell'accesso ai servizi educativi, formativi, sanitari, alimentari e abitativi a tutti i minori, in particolare a coloro che appartengono a categorie particolarmente vulnerabili.
- Il 14 novembre 2022 è stata adottata dal Ministero dell'Interno la Circolare prot. n. 42833 con la quale è stato modificato il contributo a favore dei Comuni a valere sul Fondo Nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Nello specifico, per far fronte al sensibile incremento di MSNA presenti sul territorio e al fine di assicurare adeguati standard di accoglienza degli stessi, l'importo del contributo a favore dei Comuni (già innalzato nel corso dell'anno a 60 euro pro die/pro capite) è stato rideterminato nella misura massima di 100 euro pro die/pro capite, nel limite delle risorse disponibili del sopracitato Fondo, a decorrere dal 1° gennaio 2023.
- Il 25 novembre la Commissione europea ha approvato il Programma Nazionale italiano del Fondo Asilo Migrazione relativo al periodo 2021-2027¹². Con riguardo ai MSNA, il programma evidenzia in particolare due esigenze: ampliare i posti dedicati all'accoglienza per MSNA e sostenere percorsi di presa in carico attraverso misure come l'affido e l'accoglienza in famiglia.
- Il 28 dicembre 2022 è entrato in vigore il nuovo DPR n. 191/2022, "Regolamento recante modifiche al DPR 31 agosto 1999, n. 394, in attuazione dell'articolo 22 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati¹³": esso modifica e integra il regolamento attuativo del Testo Unico

¹¹ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/>.

¹² <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/notizie/>.

¹³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/12/13/22G00202/sg>.

sull'Immigrazione, intervenendo sulla disciplina dei permessi di soggiorno per i MSNA e della conversione dei permessi al raggiungimento della maggiore età. Riguardo alla conversione del permesso di soggiorno dei MSNA al raggiungimento della maggiore età, il DPR ribadisce il principio secondo il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai fini dell'emissione del parere, debba effettuare una valutazione caso per caso, che tenga conto della durata della permanenza del minore nel territorio nazionale, nonché dell'avvio di un percorso di integrazione. Il permesso di soggiorno per richiesta asilo può essere convertito, ai sensi dell'art. 32 del Testo Unico, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, in caso di diniego della protezione internazionale. Il nuovo regolamento prevede anche il rilascio del permesso di soggiorno per integrazione all'ex minore straniero non accompagnato in presenza di un decreto del Tribunale per i minorenni di affidamento ai servizi sociali, per la durata fissata dall'autorità giudiziaria e comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età. Inoltre, ai minori titolari di un permesso di soggiorno per minore età ovvero per motivi familiari, pur nel rispetto delle previsioni in materia di lavoro minorile, viene espressamente riconosciuto il diritto a svolgere attività lavorative e formative finalizzate all'accesso al lavoro.

Richiedenti asilo tra vulnerabilità e resilienza: una ricerca internazionale

di Roberta Teresa Di Rosa¹

1. Introduzione

La pandemia COVID-19, nel corso del 2020 e del 2021, ha avuto un forte impatto sui richiedenti asilo², da un lato innescando una chiusura globale dei processi di richiesta di asilo³, dall'altro inaspriendo le condizioni di vita dei richiedenti asilo all'interno dei sistemi di accoglienza⁴, aggravandone le condizioni di isolamento e rischiando di acuirne la vulnerabilità⁵.

¹ Roberta Teresa di Rosa, Professoressa Associata in Sociologia delle Migrazioni, Dipartimento di Culture e Società, Università degli Studi di Palermo.

² A. Triandafyllidou, *Migration and Pandemics. Spaces of Solidarity and Spaces of Exception*, IMISCOE, Springer, Ed. 2020, in <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-81210-2>.

³ A. Ullah, F. Nawaz, D. Chatteraj, *Locked up under lockdown: The COVID19 pandemic and the migrant population*, in "Social Sciences and Humanities Open", Vol. 3, Issue 1, 2021, 100126.

⁴ S.E. Hayward, A. Deal, C. Cheng, A. Crawshaw, *Clinical Outcomes and Risk Factors for among migrant population in high-income countries: A Systematic Review*, in "Journal of Migration and Health", 3-202, 2021, 1100041, in <https://www.researchgate.net/publication/351129303>; M. Sanfelici, *The Impact of the Covid-19 Crisis on Marginal Migrant Population in Italy*, in "American Behavioural Scientist", 65(10), 2021, pp. 1323-1341.

⁵ D. Mendola, A. Busetta, *Health and Living Conditions of Refugees and Asylum-seekers: A Survey of Informal Settlements in Italy*, in "Refugee Survey Quarterly", Vol. 37, Issue 4, December 2018, pp. 477-505, in <https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/37/4/477/5208894?redirectedFrom=fulltext>.

Un gruppo di ricerca internazionale⁶ ha scelto di ricercare l'impatto della pandemia⁷ sui richiedenti asilo nel nord della Grecia e nel sud dell'Italia, aree individuate in ragione dell'elevato numero di richiedenti asilo che ciascuna di esse ha dall'ondata migratoria del 2015-2017⁸. Lo scopo della ricerca è stato quello di esplorare le conseguenze del periodo pandemico dei richiedenti asilo, indagando dimensioni specifiche dell'esperienza – la mancanza di controllo sulla propria vita, a fronte del carico di aspettative di salvezza e di libertà che avevano mosso la scelta del viaggio, la precarietà del loro status giuridico, la perdita della convivenza con la famiglia d'origine e con altre reti di sostegno informali, l'esposizione al rischio sanitario – e le risposte degli stessi a fronte sia della pandemia sia del peggioramento dell'atteggiamento governativo e dell'opinione pubblica nei loro confronti.

2. Profilo degli intervistati

La maggior parte degli intervistati erano maschi single di 20 anni, con un'istruzione scolastica primaria o secondaria, di religione musulmana, arrivati in Europa prima del 2020. Il viaggio verso il Paese di immigrazione ospitante è stato descritto dalla maggior parte dei

⁶ I ricercatori impegnati in questo studio sono stati: Elena Allegri e Roberta T. Di Rosa (Italia), Theano Kallinikaki (Grecia) Shulamit Ramon, Brian Littlechild e James Cox (Regno Unito). I dati sono stati raccolti da 30 interviste a richiedenti asilo, condotte online o per telefono, con l'aiuto di interpreti quando necessario. È stata applicata una strategia di raccolta dei dati con metodi misti. L'analisi tematica riflessiva è stata scelta come strumento di analisi dei dati per la sua flessibilità, l'identificazione dei modelli e la capacità generale di concentrarsi sull'esperienza vissuta dei partecipanti. I ricercatori hanno esaminato sistematicamente il significato del contenuto delle interviste raccolte dai richiedenti asilo individualmente, prima in coppia e poi in gruppo. Hanno cercato le somiglianze e le differenze nei significati che gli intervistati hanno dato ai temi su cui sono stati interrogati nel confronto all'interno del loro gruppo di paesi (ad esempio, i richiedenti asilo in Grecia e quelli in Italia), e poi tra i due gruppi per identificare quali prospettive erano specifiche di ciascun gruppo e quali erano condivise. Sono stati raccolti anche il numero di richiedenti asilo arrivati negli anni chiave in ciascun Paese, le loro condizioni di vita, le informazioni disponibili sulla diffusione e sulle chiusure nel periodo in cui si sono svolte le interviste, nonché i cambiamenti nelle politiche e nella legislazione in materia.

⁷ M. Ambrosini, *L'immigrazione al tempo della pandemia*, in "Mondi migranti", 2, 2020, pp. 9-26.

⁸ H. Crawley, F. Duvell, K. Jones, S. McMahon, N. Sigona, *Unravelling Europe's "Migration Crisis"*, Policy Press, 2018.

partecipanti come traumatico a causa delle difficili condizioni finanziarie, fisiche e psicologiche e della perdita della vita dei parenti. I richiedenti asilo intervistati in questo studio vivevano in centri di accoglienza. Tutti avevano un telefono cellulare, una carta SIM e l'accesso a Internet, che consentiva il contatto con le famiglie, l'accesso all'istruzione, alla musica, alle preghiere e alle informazioni, comprese quelle sulla pandemia. Alcuni lavoravano part-time, legalmente o illegalmente, nella località in cui vivevano, di solito svolgendo lavori manuali o sostenendo altri rifugiati attraverso le ONG. La maggior parte ha cercato di imparare la lingua locale. Le amicizie sono state stabilite principalmente con altri richiedenti asilo della stessa origine.

3. Le esperienze di pandemia

Le vite degli intervistati erano già cambiate prima della pandemia nel momento in cui sono stati costretti a partire, nella speranza di diventare richiedenti asilo, ma quest'ultima ha aggiunto una dimensione drammaticamente impattante, che si è sommata all'esperienza traumatica del viaggio di migrazione. Non è stata rilevata alcuna differenza nell'esperienza della pandemia tra coloro che provenivano da contesti di guerra rispetto a coloro che erano arrivati a causa della povertà e della corruzione nel loro Paese di origine.

La paura di essere contagiati è stata condivisa da tutti. Tuttavia, curiosamente e fortunatamente, nessuno degli intervistati ha riferito di essere stato contagiato o di aver accusato sintomi. Non è stato menzionato nemmeno il fatto di essere vaccinati, né sono stati riferiti casi di infezione tra le persone con cui vivevano o che conoscevano. Questo è stato interpretato da alcuni di loro come una prova della loro immunità fisica e del sostegno di Dio da parte di altri.

Chi viveva con altri coinquilini era più timoroso di chi viveva da solo, a causa dell'impossibilità di mantenere la necessaria distanza sociale. Le difficoltà rilevate rispetto all'aderire alle misure preventive coincidono con i risultati emersi da un ampio studio comparativo⁹ condotto su 3.940

⁹ M. Marchi, F.M. Magorini, A. Chareza, G.M. Galeazzi, *Experiences of discrimination during pandemic: The impact of public health measures and psychological distress among refugees*

rifugiati in diversi Paesi europei, che ha evidenziato le difficoltà associate a seguire le misure preventive, con conseguenti sentimenti di stigma e angoscia.

Rispetto al disagio espresso, gli intervistati hanno segnalato la difficoltà di vivere in centri di accoglienza condividendo gli spazi con altri richiedenti asilo con i quali non avevano una lingua comune. Questo elemento ha aggiunto stress e vulnerabilità nel contesto della pandemia anche per la diversa adesione degli ospiti alle regole di prevenzione.

Invariabilmente, le esperienze di pandemia sono state descritte come negative a causa della paura dell'infezione e della morte, della mancanza di tutte le attività sociali (“niente da fare”, “senso di disperazione” e “lotta per niente”) e del mancato funzionamento dei servizi che si occupano del loro status legale o del previsto trasferimento in un altro Paese europeo, delle ridotte possibilità di lavoro, dell'isolamento, delle connessioni *Internet* insufficienti e insicure.

La pandemia ha avuto un impatto su tutti gli aspetti della loro vita quotidiana, sulle loro paure e aspettative riguardo alla propria salute e a quella dei loro familiari, riducendo le possibilità di istruzione e di lavoro, cambiando la natura delle loro relazioni:

- con le persone con cui vivevano (sia con i loro familiari diretti che con gli estranei);
- con le persone a cui tenevano ma che non vivevano con loro (cioè i familiari nel loro Paese d'origine o altrove);
- con le autorità, i servizi e il territorio.

La maggior parte delle relazioni vissute nel Paese di accoglienza tendeva a essere con persone del loro stesso background e gruppo di età. La preoccupazione per il rischio della pandemia per i loro parenti è stata un'ulteriore preoccupazione, amplificata dalle difficoltà di contatto telefonico o via *Internet*.

Rispetto al rapporto con le autorità, si è rilevato che è aumentata in modo significativo l'atteggiamento di dipendenza dai gestori dei centri e professionisti, rispetto ai contatti con il mondo esterno e con le autorità civili. Alcuni partecipanti hanno anche incontrato difficoltà nell'accedere

and other migrants in Europe, BMC Public Health, 2022, p. 942, consultabile all'indirizzo: <https://doi.org/10.1186/512889-0222-13370-y>.

ai servizi sanitari quando ne avevano bisogno, e hanno riferito di aver ricevuto medicine e terapie direttamente dagli operatori senza aver personalmente consultato anche solo telefonicamente un medico.

I richiedenti asilo del nostro studio hanno riferito che tutte le attività sociali sono state interrotte durante i periodi di blocco. I contatti con il contesto sociale del territorio di accoglienza sono stati interrotti: sono andati persi i pochi contatti con la popolazione locale avviati in precedenza.

La carenza più sofferta è quella della condivisione di attività di qualunque genere con la gente comune locale. Tuttavia, alcuni hanno riportato come positivo il poter disporre dell'accesso ad *Internet* al fine di partecipare ad attività che li hanno messi in relazione positiva con persone del luogo (esempio corsi di lingua, gruppi di interesse su musica, comunità di preghiera).

Si è osservata una dipendenza significativa da *Internet* come fonte di contatto chiave per scopi relazionali, culturali, educativi e spirituali o religiosi. L'uso considerevolmente esteso di *Internet* è aumentato come componente centrale della realtà quotidiana, sostituendo la realtà tangibile con quella digitale, per condividere la vita delle loro famiglie nel Paese d'origine e in altri Paesi europei. In alcuni casi ha anche permesso loro di partecipare ad attività finalizzate all'inserimento nel nuovo Paese, come l'apprendimento della lingua locale, soprattutto quando le scuole erano chiuse durante la pandemia.

Caratteri ed evoluzione del sistema anti-tratta nella Sicilia orientale

di Deborah De Felice¹

1. Introduzione

Questo contributo si inserisce in un percorso di descrizione dei tratti caratterizzanti il sistema di contrasto alla tratta di esseri umani (minorenni²) su parte della Sicilia orientale³. Il tentativo è registrare l'evoluzione dell'esperienza maturata a Catania tra i ruoli coinvolti a diverso titolo nell'ambito del contrasto al fenomeno – con particolare riferimento ai minorenni e alle giovani donne. Per tale ragione un quadro *completo* necessita di una lettura in continuità con quanto scritto nei rapporti precedenti.

Ad oggi, la tratta degli esseri umani è, insieme a quello relativo al traffico di droga e armi, uno dei mercati illeciti più diffusi e proficui in tutto il mondo. Un fenomeno complesso da monitorare sia per la difficoltà di strutturare sistemi di raccolta dati uniformi e continui in tutti gli Stati, sia, come vedremo sinteticamente, per la rapidità delle trasformazioni sociali e altrettanto per le forme “mutevoli” in cui si organizzano le reti

¹ Deborah De Felice, Professoressa Associata di Sociologia del Diritto e della Devianza, Università degli Studi di Catania.

² Il primo passo di questo percorso si ritrova nel rapporto *Migrazioni in Sicilia 2018*. In linea con i contributi precedenti, nel presente lavoro i termini “minore” e “minorenne” vengono utilizzati senza riferimento all'identità di genere, indicando quindi soggetti minorenni di età sia di sesso maschile, sia di sesso femminile.

Si fa inoltre riferimento all'espressione minore vittima di tratta intendendo: un soggetto potenzialmente vittima di tratta, ma che non dichiara di essere tale; un soggetto minorenne in possesso di una serie di indicatori di tratta di esseri umani che lasciano presumere che, al di là delle dichiarazioni che vorrà o meno rendere, sia possibile considerarlo un soggetto vulnerabile alla tratta di esseri umani; un minore riconosciuto persona offesa nell'ambito di un procedimento penale.

³ Per le informazioni nelle pagine di questo contributo, riportate letteralmente e non, si ringraziano: la Procura di Catania, nella persona di Lina Trovato, Sostituto Procuratore presso la Direzione Distrettuale Antimafia di Catania; l'Associazione Penelope Coordinamento solidarietà sociale Onlus, nella persona di Oriana Cannavò, Vicepresidente dell'Associazione e coordinatrice del progetto *Nuvole revolution*; Proxima cooperativa sociale, nella persona di Ausilia Cosentini, Assistente Sociale, Coordinatrice emersioni.

criminali e da cui deriva anche la diversificazione dello stesso fenomeno nelle aree globali⁴.

Il punto di partenza è che, come evidenziato nel precedente contributo, a partire dal 2020 diversi fattori, insieme alla pandemia da Covid-19, hanno contribuito a modificare alcune *qualità* del traffico di esseri umani presente sul nostro territorio, chiamando istituzioni, associazioni e organizzazioni non governative a fronteggiare nuove e maggiori difficoltà nelle attività di prevenzione, emersione e sostegno alle vittime di tratta. Le contingenze registrate, insieme ai cambiamenti delle strategie di reclutamento e sfruttamento, hanno influito tanto sulla comunicazione tra gli attori coinvolti nel sistema (metodo di coordinamento) *multiagenzia*, quanto sulla possibilità di fare confluire nell'obiettivo dell'emersione del fenomeno le azioni di contrasto messe a punto singolarmente dai diversi attori.

2. Attività della Direzione Distrettuale Antimafia di Catania

Da metà circa del 2021 alla fine del 2022 l'attività di contrasto alla tratta di esseri umani secondo il "metodo di coordinamento *multiagenzia*" ha continuato a risentire delle difficoltà legate a cambiamenti e contingenze evidenziate già in parte nello scorso rapporto (la quasi assenza di arrivi di donne nigeriane, sia maggiorenne sia minorenni, nel suddetto periodo a fronte del fatto che rappresentavano il 99% delle persone offese dei fascicoli iscritti – e, tra queste, il 90% era rappresentato da vittime minori di età; l'assenza dal gennaio 2020 dei *team* specializzati di personale dell'*International Organization for Migration*, IOM, presso i luoghi di sbarco e, successivamente, negli hot spot, a causa del mancato rinnovo ad opera del Ministero dell'interno del progetto "Aditus"; gli

⁴ La pandemia da COVID19 ha contribuito a rendere più problematici i meccanismi di osservazione e di raccolta dati. Tuttavia è possibile fare riferimento ai dati raccolti e presentati dal Counter-Trafficking Data Collaborative-CTDC, nato nel 2017 attraverso la collaborazione di diverse organizzazioni impegnate nel contrasto della tratta: IOM (International Organization for Migration), Polaris, Liberty Shared, A21 e OTSH (Observatorio do tráfico de seres humanos). Cfr. Save the Children, *Piccoli Schiavi Invisibili*, XII Edizione, 2022, in <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/>; UNODC, *Global Report On Trafficking in Persons*, 2020, in https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP_2020_15jan_web.pdf; D. De Felice, *Contro la tratta. Un'analisi contestuale in chiave socio-giuridica*, Maggioli editore, 2020.

effetti dell'emergenza pandemica, tra cui la grave limitazione delle attività di polizia giudiziaria al momento degli sbarchi). La Sostituta Procuratore della DDA di Catania ribadisce che i dati rilevati, unitamente al mutamento delle presenze su strada, potrebbero indurre a una riflessione sul piano delle potenziali nuove rotte della tratta delle giovani nigeriane o, anche, su un possibile ritorno alle rotte via aria – così come accadeva circa venti anni fa, nonché sulle potenziali nuove nazionalità di vittime che “potrebbero aver *sostituito* le giovani nigeriane” (questo in quanto nel periodo in oggetto, negli arrivi via mare, sono stati registrati crescenti numeri sia di minorenni sia di maggiorenni di sesso femminile di cittadinanza ivoriana e guineana).

In questo passaggio è possibile rilevare un primo mutamento di alcuni tratti che caratterizzavano parte del fenomeno sul territorio siciliano. Per quanto concerne gli arrivi di cui si è detto, nonostante si tratti di giovani donne spesso in possesso di indici sintomatici della tratta di esseri umani, l'approfondimento investigativo è stato fortemente limitato dalla permanenza delle stesse sul territorio italiano: “A differenza di quanto accadeva con le vittime di tratta di cittadinanza nigeriana (le quali, dopo aver abbandonato la struttura che le aveva ospitate, restavano in parte sul nostro territorio consentendo di seguire l'*iter* di *trafficking* ed anzi di individuare le modalità dello sfruttamento), il repentino allontanamento dall'Italia delle migranti di cittadinanza ivoriana e guineana rende complessa la ricostruzione del percorso di tratta e, soprattutto, impedisce di cogliere il segmento ultimo (quello dello sfruttamento) la cui prova è indispensabile ai fini della contestazione del delitto ex art. 601 c.p.: non sovengono in aiuto neanche i dati della mappatura della prostituzione su strada forniti dal Numero Verde Antitratta atteso che dalle rilevazioni trasmesse al Numero Verde dai 21 progetti antitratta sul territorio italiano emerge la assenza di cittadine ivoriane e guineane, circostanza che lascia supporre che lo sfruttamento avvenga all'estero e che, pertanto, l'Italia sia divenuto paese di mero transito nell'*iter* delle nuove vittime di tratta provenienti dall'Africa⁵. Nonostante questi cambiamenti, si rileva che la

⁵ Tuttavia, nonostante la significativa riduzione del numero di iscrizioni di fascicoli, l'azione penale è stata esercitata nei confronti di 14 imputati ed è intervenuta sentenza di

quasi totalità dei fascicoli per i quali è stata esercitata l'azione penale e per cui sono intervenute condanne ha avuto ad oggetto cittadini nigeriani dediti alla tratta di connazionali a scopo di sfruttamento sessuale. Per quanto concerne le indagini relative alle c.d. “*mafie nigeriane*”, ovvero alle associazioni mafiose nigeriane di tipo *cultista*, l'azione penale è proseguita; al contempo sono intervenute diverse sentenze di condanna nei confronti di esponenti sia del gruppo c.d. “VIKINGS”, sia del gruppo “EIYE”⁶. Queste ultime informazioni rilevano, ai fini della descrizione delle attività antitratta sul territorio del Distretto di Catania, perché pur rappresentando in sé un risultato positivo nel sistema di contrasto, hanno portato ad una ulteriore cautela della criminalità organizzata nigeriana e, soprattutto, all'allontanamento dal territorio di numerosi soggetti vicini ai *Cults* o ad essi appartenenti.

3. I progetti e le azioni sul territorio: le attività delle associazioni antitratta⁷

Sulla parte orientale del territorio siciliano, il lavoro degli enti antitratta, l'Associazione Penelope e la cooperativa Proxima, si è svolto sui piani locale e regionale. L'Associazione Penelope conferma nel suddetto periodo la serie di arrivi di giovani di sesso femminile (minorenni e maggiorenni) ivoriane, descrivendo in aggiunta le fughe dai centri Sai e dalle strutture MSNA. “Si è calcolato che nel triennio 2020-2022 le province di Catania e Messina sono state interessate da oltre 250 fughe dai centri di accoglienza di donne ivoriane di cui oltre 60 sono minori straniere non accompagnate. Le crescenti fughe di donne ivoriane, sistematiche e *semplici* nelle modalità pur se da strutture lontane da centri abitati, hanno fatto supporre l'esistenza di una *regia* comune⁸. [...]

condanna nei confronti di 11 imputati. Permane un serio problema di reperimento degli interpreti.

⁶ Per una descrizione e approfondimento delle associazioni mafiose di tipo *cultista*, cfr. il contributo presente nella edizione precedente di questo Rapporto.

⁷ Per motivi di spazio, non è stato possibile inserire tutte le attività che hanno caratterizzato il lavoro degli enti in questione. La descrizione in oggetto, quindi, non può considerarsi esaustiva delle attività degli enti. Sono stati selezionati gli interventi che ai fini di questa descrizione sono apparsi maggiormente significativi.

⁸ “Contestualmente, il sopraggiungere di notizie di situazioni di estrema vulnerabilità, nonché di sfruttamento sessuale e lavorativo dalla Francia, hanno richiesto uno studio ancora più capillare del fenomeno e degli interventi ancora più mirati. Per tale ragione da

Negli anni in esame sono altresì aumentati gli arrivi di minori e giovani adulti del Bangladesh, i cui percorsi migratori presentano indicatori di tratta e che molto spesso sono vittime di grave sfruttamento lavorativo in Italia⁹. L'Associazione ha registrato inoltre, nel quasi azzeramento degli arrivi di cui si è detto sopra, un minimo aumento di arrivi di MSNA nigeriane, tutte vittime di tratta, per le quali si è proceduto all'immediato inserimento in programma di protezione sociale¹⁰.

L'Associazione Penelope ha portato avanti il "Progetto Nuvole" sui territori di Catania e Messina, coinvolgendo la rete SAI e i centri per MSNA nelle attività di presa in carico condivisa delle potenziali vittime di tratta (momenti di confronto e formazione sui fenomeni, informative di gruppo fatte a tutti gli ospiti delle strutture, colloqui individuali e l'utilizzo del database *Nexae*). A livello locale, per monitorare l'evoluzione del fenomeno, è stata rafforzata la collaborazione con la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della protezione Internazionale di Catania (attività di *referral* e riunioni periodiche di confronto). A livello regionale, in data 9 febbraio 2021 è stato istituito l'Osservatorio Regionale sulla Tratta, costituito dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Trapani, dall'Associazione Penelope, dall'Associazione Casa dei Giovani

un lato si è proceduto ad un collegamento con organizzazioni antitratta operative su Ventimiglia e Francia e l'elaborazione di un database ("Sortie") che mira a fornire uno strumento di tracciamento condiviso lungo il percorso che porta le donne dalla Sicilia a Ventimiglia e quindi in Francia. Dall'altro, attraverso l'ausilio di una mediatrice pari, si è proceduto a contattare alcune di loro, prospettando la possibilità di rientrare in Italia e fare ingresso nel programma di protezione e accoglienza gestito dall'associazione. Contestualmente le attività di identificazione e di informativa sui rischi di partenze verso la Francia, accanto alla realizzazione di piani concreti di inclusione sociale e lavorativa, ha indotto alcune delle vittime a sottrarsi al rischio del percorso di tratta".

⁹ Si è avviata pertanto una ricerca/azione condivisa con le strutture del sistema di accoglienza operanti nelle due province per l'emersione di fenomeni di tratta anche attraverso l'attivazione di sportelli di contatto presso strutture ospitanti Msna e maggiorenni. Al fine del monitoraggio ed emersione di situazioni di tratta nell'ambito del fenomeno dell'accattonaggio, si è costituita la rete "A mani Libere", formata da enti che si occupano di interventi di prossimità ed accoglienza a bassa soglia.

¹⁰ "La presenza all'interno del quartiere di San Cristoforo a Catania di molte comunità straniere e la necessità di evitare fenomeni di rivittimizzazione per le donne che vivono in condizioni di estrema vulnerabilità sociale, ha dato il via al progetto denominato "Casa Sociale delle Donne", finanziato dai fondi 8x1000 statali per l'anno 2019. Un centro diurno, cogestito da donne migranti ed italiane che promuove il sostegno e la piena integrazione sociale di donne richiedenti asilo e/o titolari di protezione internazionale vittime di tratta".

e dalla Cooperativa Proxima¹¹. Gli enti antitrattra del territorio dell'intera Sicilia e la Commissione di Trapani, Sezione di Agrigento, sono stati chiamati ad effettuare una raccolta di dati sul fenomeno tratta e ad integrarli in uno specifico database predisposto dagli operatori dell'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASO) che collaborano con le Commissioni.

L'Associazione Penelope poi, anche a seguito dell'emergenza sanitaria Covid 19, ha lavorato sulla prostituzione *indoor* attraverso una ricerca/azione mirata all'emersione di fenomeni di sfruttamento, violenza o tratta. I contatti con le comunità migranti dei territori delle province di Catania e Messina hanno fatto emergere con più forza la necessità di un supporto specifico per le donne migranti vittime di violenza domestica¹².

A partire dall'esperienza di "Scordia Sfrutta Zero" attiva nell'ambito dello sfruttamento lavorativo e del caporalato nel settore agricolo nell'area calatina e tutt'ora in corso, sono state attivati focus specifici di ricerca/azione sui territori di Paternò e Misterbianco e azioni di contrasto allo sfruttamento nell'area della provincia di Messina. Ciò anche attraverso la collaborazione con le sezioni territoriali della Flai Cgil e con quella regionale, nonché gli Ispettorati del Lavoro, Nil e Ufficio Speciale Immigrazione presso l'Assessorato alla Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro. In quest'ambito è stata prevista anche l'Azione di sistema "Sicilia Sfrutta Zero" per lo sviluppo di un sistema di mappatura regionale dello sfruttamento lavorativo e del caporalato sul territorio della Regione Siciliana. L'azione è orientata alla costruzione di una banca dati online per il tracciamento e la gestione condivisa su tutto il territorio regionale dei migranti vittime (o potenziali vittime) di sfruttamento

¹¹ L'Osservatorio svolge funzioni di monitoraggio, ricerca e coordinamento delle attività di identificazione, emersione e presa in carico delle vittime di tratta nell'ambito dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, nonché di proposta di specifiche azioni di *governance* dei fenomeni sul territorio regionale.

¹² È stato realizzato il progetto "Catania Generosa-centro antiviolenza interetnico", finanziato dalla Tavola Valdese, che prevedeva percorsi di protezione sociale (ex art. 18 bis TUI) e supporto per le donne migranti vittime di violenza domestica. Le attività sono proseguite nonostante la fine del progetto ad integrazione dell'attività che l'associazione svolge quale ente antiviolenza accreditato, con la gestione di centri antiviolenza dedicati (Rete Generosa) nonché di una casa rifugio a indirizzo segreto.

lavorativo; inoltre, mira a coinvolgere tutti gli enti istituzionali e del privato sociale che svolgono attività di emersione e contrasto del grave sfruttamento lavorativo. I dati e le informazioni così raccolti potranno essere utilizzati in appositi tavoli di confronto interistituzionale con gli enti preposti al contrasto del fenomeno e all'assistenza delle vittime, nonché nell'ambito dell'istituendo tavolo regionale sulle politiche di contrasto dei fenomeni di tratta. Quest'ultimo, istituito in seno alla collaborazione con l'Ufficio Speciale Immigrazione, insieme alla futura attivazione dell'Osservatorio Regionale sulla Tratta, vorrebbe essere di preludio alla prossima creazione di un Piano Regionale sulla Tratta.

La cooperativa Proxima, nelle cinque province afferenti ai territori di competenza, testimonia la presenza di fenomeni di tratta e/o grave sfruttamento in continua evoluzione e molto diversi tra loro, che si modulano in relazione alle caratteristiche endemiche dei territori (es. prossimità ai punti di approdo, tipologia di agricoltura praticata ecc..). Per "agganciare" tale diversità, sono state messe a punto una serie di azioni: 1) "Info Border", Informativa precoce successiva gli eventi di sbarco. Si tratta di un'attività di informativa e orientamento sulla normativa relativa alla tratta, rivolta ai soggetti più vulnerabili al fine di informarli e sottrarli prontamente ad ogni eventuale situazione di tratta e/o sfruttamento. Progettualmente l'attività prevista deve essere svolta nei luoghi di sbarco afferenti ai territori di competenza e rivolta agli ospiti delle strutture di primo soccorso ed identificazione (cd. *Hotspot*), e nelle strutture che erano state adibite a centri di quarantena ricadenti nell'ambito territoriale di riferimento (Pozzallo, Lampedusa, Siculiana, Caltanissetta). Per l'avvio di questa azione sono state riscontrate diverse difficoltà concernenti la mancanza di autorizzazione da parte delle Prefetture di Ragusa, Siracusa, ed Agrigento a svolgere la predetta attività nonostante i plurimi solleciti effettuati. Attraverso tale attività, sono state raggiunte 78 persone. Di questi 9 sono donne (4 di esse minorenni) di nazionalità tunisina, ivoriana, guineana, liberiana e 70 MSNA maschi. Sino agli eventi di sbarco di settembre 2021 è stato riscontrato che le nazionalità dei beneficiari delle informative erano varie: tunisina, gambiana, sudanese, eritrea ed egiziana. Da ottobre a novembre 2021 si è invece registrata una presenza di MSNA tunisini,

egiziani e qualche marocchino di età non superiore ai 17 anni; mentre da gennaio 2022 si è registrata anche la presenza di beneficiari provenienti da Bangladesh, Camerun, Costa D'Avorio, Mali e Guinea". Presso l'Hotspot di Pozzallo, da maggio a settembre 2022 sono state raggiunte 161 adulti, 10 MSNA e 8 soggetti. La nazionalità che è prevalsa è stata quella bengalese, che si rileva particolarmente per l'emergere di indicatori di tratta. Dei 161 soggetti solo 16 risultavano essere donne di nazionalità nigeriana, di cui 2 sono state identificate come vittime di tratta e hanno aderito al Programma Unico. 2) "*Stay Info*", Informative e Orientamento in materia di Tratta e/o Grave sfruttamento agli ospiti dei Circuiti di Accoglienza ed effettuazione di colloqui individuali (CAS, C.A.R.A e SAI). L'azione si è attuata attraverso la realizzazione di incontri informativi con gli ospiti delle strutture (CAS, C.A.R.A e SAI) ed ha avuto l'obiettivo di effettuare una preliminare identificazione di potenziali vittime di tratta e/o grave sfruttamento. "Nel corso del progetto FARI 4 sono state ascoltate 80 potenziali vittime di cui 13 uomini e 16 MSNA. Le nazionalità sono state eterogenee ma quelle prevalenti sono risultate essere quella nigeriana e bengalese seguite da quella ivoriana, tunisina, marocchina, somala, ghanese, senegalese, camerunense e sierraleonese. Durante i colloqui svolti, soprattutto con le donne provenienti dal Maghreb, si sono registrati diversi casi di violenza domestica. Ascoltando gli uomini bengalesi si è potuto tracciare meglio la modalità di reclutamento e sfruttamento del fenomeno della tratta che sta coinvolgendo questa nazionalità. Le donne ivoriane, invece, sembrano essere poco propense a raccontare la propria storia e talvolta le dichiarazioni rese sono apparse poco veritiere. Inoltre, in diverse occasioni i beneficiari incontrati hanno lamentato le condizioni dei centri in cui erano ospiti.

Nel periodo in oggetto, Proxima ha avviato anche una collaborazione sperimentale con il Tribunale Ordinario di Caltanissetta - Sezione Immigrazione - per l'identificazione delle vittime di tratta e di forme di grave sfruttamento nell'ambito dei procedimenti civili pendenti presso la Sezione Specializzata in materia di immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea".

Richiedenti asilo tra vulnerabilità e resilienza: una ricerca internazionale

di Giuseppe Burgio e Caterina Buzzai¹

1. Introduzione

La presenza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia è ormai diventato un fenomeno strutturale². Come mostrano i dati presentati nel contributo sui MSNA di questo volume, al 31 dicembre 2022 risultano 20.089 presenze, il numero più alto mai registrato in Italia, in crescita notevole rispetto allo scorso anno. E la Sicilia accoglie – com'è noto – buona parte di questi adolescenti³. Questi ultimi vivono – nella stragrande maggioranza dei casi – in centri residenziali per minori (cioè in comunità), in stretto rapporto con figure professionali stabilite da un complesso sistema nazionale di accoglienza che è regolato e controllato da un insieme di norme, attori e istituzioni⁴. Lo sguardo della ricerca psico-pedagogica deve quindi concentrarsi inevitabilmente sulle comunità d'accoglienza, dove questi ragazzi vivono la quasi totalità della loro vita sociale. La comunità – intesa come luogo fisico, simbolico ed educativo – non può allora non costituire la cornice analitica per pensare l'inclusione dei MSNA, nonché l'ambito naturale per progettare l'intervento operativo. Il minore è infatti solo di passaggio in comunità, viene da altrove e andrà altrove. Chi lavora nella comunità agisce solo su quella fase temporale del transito, svolgendovi però un ruolo educativo

¹ Giuseppe Burgio, Professore Associato di Pedagogia Generale e Sociale presso l'Università di Enna "Kore"; Caterina Buzzai, Ricercatrice in Psicologia dello sviluppo e dell'educazione presso l'Università di Enna "Kore". Gli autori hanno lavorato in stretta sinergia, tuttavia, ai fini dell'attribuzione accademica, va riferita a Giuseppe Burgio la sola introduzione, il resto del testo a Caterina Buzzai.

² D. Zoletto (a cura di), *Migrazioni, complessità, territori. Prospettive per l'azione educativa*, Carocci Roma 2022.

³ G. Burgio, M. Muscarà, *Sicily as a Laboratory. Social-labour integration pathways for UAFM in Palermo*, in A. Traverso (Ed.), "Childhoods on the move. Twelve researches on unaccompanied minors in Italy", Genova University Press, Genova 2020, pp. 93-103.

⁴ M. Salinaro, *Temporanei permanenti. Migranti e operatori dell'accoglienza: paradossi politici e traiettorie pedagogiche*, Edizioni del Rosone, Foggia 2021; F. Campomori, T. Caponio, *Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective*, in "International Review of Administrative Sciences", a. 83, n. 2, 2017, pp. 303-321.

fondamentale. Il benessere di questi ragazzi è cioè fortemente condizionato dalla razionalità che governa le comunità e dalle competenze delle persone che vi lavorano⁵. Le strategie che le comunità mettono in campo sono differenziate – si passa infatti dai modelli educativi molto strutturati a quelli poco strutturati, dall’approccio emergenziale a quello trasformativo, dall’uso di pratiche spesso improvvisate ad azioni rigidamente regolate da protocolli⁶ – ma tutte devono confrontarsi con i destinatari dell’intervento e con il loro benessere. Un elemento da tenere in considerazione riguarda le difficoltà dell’operare in contesti altamente eterogenei, caratterizzati dalle differenze (linguistiche, culturali, di scolarizzazione, di genere...) che attraversano i MSNA, ma anche dalla necessità di gestire contemporaneamente differenti bisogni educativi, che mutano peraltro a seconda del tempo di permanenza del minore in comunità. Le situazioni da fronteggiare sono tutt’altro che routinarie e questo comporta inevitabilmente ampi spazi di discrezionalità agli operatori, al di là della formazione ricevuta. Nonostante le rigidità del sistema di accoglienza dei MSNA, chi lavora con loro si trova spesso a dover generare sul campo (e in fretta) un sapere professionale adatto alla complessità del momento. Questi adolescenti in comunità, inoltre, crescono confrontandosi con figure adulte (educatori, insegnanti, psicologi, assistenti sociali...) che non appartengono alla loro cultura d’origine e che propongono modelli culturali e relazionali spesso molto differenti, producendo un campo di confronto (a volte scontro) interculturale e intergenerazionale complesso. O, meglio, tale fatto produce un campo di confronto intergenerazionale che è di stampo educativo fortemente interculturale. Quando parliamo della competenza interculturale di chi lavora in comunità, non aggiungiamo allora una semplice aggettivazione al concetto generale di competenza

⁵ G. Burgio, *Pensare la trama che connette. Un approccio sistemico e narrativo ai percorsi dei MSNA*, in "Civitas Educationis", a. XI, n. 2, 2022, pp. 167-187.

⁶ A. Traverso, *Emergenza e progettualità educativa. Da un modello allarmista al modello trasformativo*, FrancoAngeli, Milano 2018.

professionale, ma delineiamo una specificità concettuale⁷. Una competenza che l'esperienza sul campo permette certo di far maturare, ma che non necessariamente è capace di produrre. Tale competenza, inoltre, avendo natura multidimensionale (conoscitiva, relazionale, comportamentale...) non è monolitica, ma mostra una dimensione di sviluppo temporale, è effetto dell'interdipendenza tra molteplici attori in reciproca interazione, contempla – purtroppo – anche fenomeni di reversibilità e varia a seconda di contesti, condizioni personali, tempi, ecc. La competenza interculturale di chi lavora in una comunità necessita quindi di una valutazione specifica a partire dai concreti comportamenti quotidiani. Ciò richiede la professionalizzazione costante di pratiche di accoglienza che siano in grado di accompagnare i MSNA, supportandoli e dando adeguata risposta ai loro bisogni. Contemporaneamente, questo fatto impone al mondo della ricerca di valutare il grado di benessere di questi adolescenti nel campo dell'autonomia, delle competenze, della relazionalità. E tali campi sono, ovviamente, fortemente condizionati dai comportamenti interpersonali degli operatori dell'accoglienza nelle comunità, comportamenti su cui la ricerca psicopedagogica italiana non ha fatto finora abbastanza luce. Per farlo, è necessario indagare le percezioni che i MSNA beneficiari dell'accoglienza hanno dei comportamenti degli operatori.

2. La condizione dei MSNA in comunità

La letteratura ha evidenziato che spesso i bisogni dei MSNA non sono prontamente accolti e riconosciuti⁸. I percorsi educativi e formativi offerti dalle strutture di accoglienza sono poi spesso vissuti dai ragazzi con grande frustrazione poiché la loro esigenza, nonché motivazione principale alla migrazione, è quella di inserirsi velocemente in ambito lavorativo⁹. Inoltre, i MSNA quasi mai vengono coinvolti nella

⁷ P. Reggio, *Competenze interculturali ed esperienza professionale*, in P. Reggio, M. Santerini (a cura di), "Le competenze interculturali nel lavoro educativo", Carocci, Roma 2014, pp. 17-29.

⁸ B. Segatto, D. Di Masi, A. Surian, *L'ingiusta distanza. Percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall'accoglienza alla cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano 2018.

⁹ R. Bosisio, *Diritti e bisogni dei giovani migranti. Una ricerca empirica sulle opinioni e percezioni dei minori stranieri non accompagnati*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", a. 41, n. 1, 2011, pp. 235-252.

pianificazione dei progetti formativi che, pertanto, vengono vissuti come imposti e non coerenti con i loro bisogni¹⁰. Anche le regole delle strutture (orari, tempi e spazi organizzati normativamente) sono avvertite come limitanti e, assieme alla sensazione di non venire abbastanza tutelati, fanno sì che i ragazzi scelgano talvolta la fuga per cercare di realizzare i loro progetti altrove, finendo spesso in percorsi illegali¹¹. Chiaramente non tutte le esperienze di accoglienza sono così frustranti e sono presenti anche realtà di accoglienza sicuramente positive¹². Queste ultime dipendono però fortemente dalla capacità degli educatori di porsi in posizione di ascolto e dialogo, nonché di riconoscere il vasto campo dei bisogni dei MSNA: formativi, di cura e psicologici. Sulla base di quanto detto, si è condotto un'esplorazione delle percezioni dei MSNA rispetto ai comportamenti degli adulti significativi del sistema di accoglienza in Sicilia.

3. Partecipanti

Il campione dello studio è parte di un più ampio progetto di ricerca denominato RE-SERVES – La ricerca educativa al servizio delle fragilità educative, finanziato dall'ex Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca tra i Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (con convenzione n. 2017XPN3W9). I partecipanti sono 87 MSNA di sesso maschile con un'età media di 17.20 anni (DS = 1.57). E sono stati selezionati presso i centri di accoglienza della Sicilia: Agrigento (29.9%), Trapani (31%), Caltanissetta (26.4%), Catania (12.7%). Il 62% dei ragazzi è in Italia da meno di un anno (Media in mesi = 4.11, DS = 2.33), mentre il 38% è in Italia da più di un anno (Media in mesi = 21.12, DS = 11.73).

¹⁰ *Ivi*.

¹¹ Oxfam, *Grandi speranze alla deriva*, 2016, disponibile in: <https://www.oxfamitalia.org>; Save the Children Italia, *Atlante minori stranieri non accompagnati in Italia*, 2017, disponibile in: <https://www.savethechildren.it/>.

¹² L. Bugno, *Minori stranieri non accompagnati e well-being: una revisione della letteratura*, in "Journal of Health Care Education in Practice", a. 2, n. 1, 2020, pp. 68-75; Bosisio, *op. cit.*; N. Pavesi, G.G. Valtolina, *Buone pratiche per l'accoglienza dei minori non accompagnati. Sistemi di inclusione e fattori di resilienza*, FrancoAngeli, Milano 2020.

4. Strumenti e procedura

A tutti i MSNA sono stati somministrati 1) un questionario socio-anagrafico (età, genere, Paese di provenienza, mesi di permanenza in Italia e percorso di istruzione) e 2) l'*Interpersonal Behaviour Questionnaire* - IBQ¹³ per indagare la percezione che i MSNA hanno dei comportamenti degli adulti significativi del sistema di accoglienza. Nello specifico, il questionario valuta la percezione dei comportamenti orientati al supporto o all'ostacolo dei bisogni psico-pedagogici di base quali quelli di autonomia, di competenza e relazione. Il questionario è costituito da 24 *items* e suddivisi in 6 scale: comportamenti di supporto all'autonomia, comportamenti di supporto alla competenza, comportamenti di supporto alla relazione, comportamenti di ostacolo all'autonomia, comportamenti di ostacolo alla competenza, comportamenti di ostacolo alla relazione. Ai partecipanti è chiesto di indicare il loro grado di accordo su una scala Likert a 7 punti che va da 1 (per niente d'accordo) a 7 (completamente d'accordo). I tutori dei MSNA hanno sottoscritto il consenso informato per autorizzare i ragazzi a partecipare alla ricerca. I questionari sono stati somministrati attraverso Google Forms e sono stati compilati dai MSNA in presenza dei mediatori culturali e degli psicologi dei vari centri di accoglienza. La privacy e l'anonimato delle risposte è stata, naturalmente, garantita.

5. Risultati

Le statistiche descrittive e l'analisi della varianza multivariata (MANOVA) sono state condotte utilizzando il software IBM SPSS 26.0 (2019). Nella tavola 1 sono mostrate le medie e le deviazioni standard delle variabili considerate sia per il campione totale sia per i due gruppi di partecipanti differenziati rispetto al tempo di permanenza in Italia. Relativamente alle differenze di gruppo, la MANOVA non ha mostrato

¹³ M. Rocchi, L. Pelletier, S. Cheung, D. Baxter, S. Beaudry, *Assessing need-supportive and need-thwarting interpersonal behaviours: The Interpersonal Behaviours Questionnaire (IBQ)*, in "Personality and Individual Differences", vol. 104, 2017, pp. 423-433; C. Buzzai, P. Filippello, S. Costa, V. Amato, L. Sorrenti, *Problematic internet use and academic achievement: A focus on interpersonal behaviours and academic engagement*, in "Social Psychology of Education", n. 24, 2021, pp. 95-118.

effetti significativi di gruppo in base al tempo di permanenza in Italia $F(2,84) = 1,58, p > .05$.

Tav. 1 - Confronto tra medie e deviazioni standard per variabili considerate e per gruppi di partecipanti

	Campione Totale (N=87)		MSNA in Italia < un anno (N= 54)		MSNA in Italia > un anno (N=33)	
	M	DS	M	DS	M	DS
Supporto dell'autonomia	5.22	1.29	5.30	1.33	5.08	1.23
Ostacolo dell'autonomia	2.97	1.48	3.03	1.54	2.87	1.39
Supporto della competenza	5.58	1.23	5.60	1.32	5.55	1.11
Ostacolo della competenza	2.58	1.53	2.72	1.56	2.36	1.46
Supporto della relazione	5.35	1.22	5.44	1.24	5.22	1.18
Ostacolo della relazione	2.81	1.54	3.02	1.58	2.47	1.43

Fonte: elaborazione dati con IBM SPSS Statistics

6. Conclusioni

Dall'analisi dei dati si evince che i punteggi medi ottenuti dai MSNA nelle scale che valutano la percezione dei comportamenti di supporto all'autonomia, alla competenza e alla relazione sono più alti rispetto a quelli che indagano la percezione dei comportamenti di ostacolo. Questi risultati suggeriscono che i MSNA percepiscono gli adulti significativi del contesto di accoglienza come persone che ascoltano le loro opinioni, che si mostrano interessati ai loro bisogni e li incoraggiano a migliorare per raggiungere i loro obiettivi. Inoltre, questi dati sono ulteriormente supportati dall'assenza di differenze di gruppo rispetto ai mesi di permanenza in Italia, suggerendo la capacità degli operatori dell'accoglienza di essere in grado di creare un clima positivo orientato al supporto della soddisfazione dei bisogni psicologici di base degli adolescenti. La letteratura di riferimento suggerisce che l'accoglienza può essere percepita come un'esperienza positiva quando gli educatori sono in grado di intercettare e soddisfare i bisogni dei ragazzi¹⁴ e i dati presentati evidenziano una situazione complessivamente positiva per gli operatori dell'accoglienza nella nostra Regione.

¹⁴ Bugno, *op. cit.*; Bosisio, *op. cit.*; Pavesi, Valtollina, *op. cit.*; Segatto, Di Masi, Surian, *op. cit.*

Le persone senza dimora migranti

di Caterina Cortese¹

1. Una storia di migrazioni e povertà

A. viene dal Nord Africa. È arrivato in Italia agli inizi degli anni Novanta e si è sempre mantenuto facendo lavori precari. Per un periodo è stato assunto da una ditta di edilizia. Era felice. Ha anche costituito una società con un'altra persona ma poi è stato truffato. Niente contributi, niente risparmi e nessuna tutela. Per un lungo periodo ha abitato in una casa in affitto con altri suoi connazionali ma con la crisi del 2008 hanno perso tutti il lavoro e sono stati sfrattati. Da diversi anni A. va e viene dall'Italia e lavora per brevi periodi. Le sue condizioni di salute sono peggiorate per i lavori usuranti fatti. A. non è più molto giovane. Oggi, a 56 anni, vive come ospite in una struttura di accoglienza per persone senza dimora e continua a fare qualche piccolo lavoro. Si trova in una tipica situazione di stallo perché non può lavorare a tempo pieno per problemi di salute ma è troppo giovane per andare in pensione. Percepisce il reddito di cittadinanza ma non riesce a trovare un lavoro che sia compatibile. Probabilmente lo perderà. Nel frattempo sta provando ad ottenere una pensione di invalidità. "Ho lasciato qui la mia salute e quello che chiedo è solo una piccola pensione per sopravvivere dignitosamente"².

2. I dati sulla popolazione senza dimora con vissuti migratori

La storia di A. è solo una delle tante storie che caratterizzano le vite delle persone migranti scivolte in povertà estrema e che si trovano a vivere una condizione di senza dimora. Una indagine campionaria condotta dall'Istat in collaborazione con fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora), Caritas Italiana e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, già nel 2015 rilevava che, su una popolazione di persone senza dimora stimata di 50.724 residenti in Italia, 29.553

¹ Caterina Cortese (PhD), Sociologa presso l'Università degli Studi di Roma La Sapienza.

² Intervista fio.PSD - Novembre 2022.

ovvero il 58% era costituito da persone di cittadinanza straniera³. Si trattava di migranti provenienti da paesi del Nord Africa (Marocco e Tunisia) e dall'Est Europa (Romania) che frequentavano servizi di accoglienza notturna e mense sociali.

Sull'intersezione tra i due fenomeni gli studi sono in aumento⁴ e, in un recente articolo scritto per il Rapporto Migrantes⁵, sono stati tracciati alcuni elementi ad integrazione di una lettura sulle connessioni tra migrazione e homelessness mettendo in risalto come le persone con background migratorio trovino spesso difficoltà a raggiungere livelli di autonomia economica adeguati soprattutto quando a problematiche legate a barriere linguistiche, lavorative e burocratiche, si aggiungono problemi di salute e familiari. Scivolare in una situazione di grave emarginazione in questi casi è facile.

A questo quadro ormai datato, si aggiungono i recentissimi dati censuari sulla popolazione residente pubblicati da Istat per l'anno 2021⁶. I dati fotografano una ulteriore situazione relativa alla popolazione senza tetto e senza fissa dimora⁷ di cittadinanza straniera. Su 96.197 persone iscritte

³ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, Roma 2015; Istat, *Persone Senza Dimora*, Roma 2015.

⁴ European Observatory of Homelessness, *Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. The Humanitarian crisis and the Homelessness Sector in Europe*, Monographic number, FEANTSA 2016; R. Pascucci, *Migranti senza dimora: l'impatto nei sistemi di accoglienza in Italia*, Welforum, 6 maggio 2020; M.T. Consoli (in press), *Migration and Ethnicity*, in Nicholas Pleace-Joanne Bretherton, *Handbook on Homelessness*, Routledge Handbooks Online (RHO).

⁵ C. Cortese, *Migrazioni, marginalità e homelessness*, in Caritas Italiana, *Fondazione Migrantes* (a cura di), "XXXI Rapporto Immigrazione 2022. Costruire il futuro con i migranti", Tau Editrice 2022, pp. 86-89.

⁶ Istat (2022), *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2021*, Roma 15 dicembre 2022.

⁷ È doveroso precisare che negli ultimi anni organismi di settore come la fio.PSD hanno più volte ribadito l'importanza di utilizzare la definizione di Persona Senza Dimora per indicare una situazione di disagio abitativo secondo la classificazione ETHOS – European typology of homelessness and housing exclusion. Tuttavia la locuzione "senza fissa dimora" è quella tutt'oggi utilizzata in ambito amministrativo e indica la condizione di una persona che, non potendo dichiarare una residenza stabile, è priva di iscrizione anagrafica o ne possiede soltanto una fittizia o elegge domicilio in un comune dove detiene i propri interessi economici, lavorativi o affettivi. Queste persone, che condividono con l'homelessness la mancanza di una residenza stabile, non sono necessariamente portatori di un disagio sociale o abitativo grave. Di fatto, come vedremo in questo articolo, Istat offre una fotografia della precarietà abitativa in Italia presentando i dati della popolazione elusiva e difficile da raggiungere identificandola con tre segmenti (vedi nota 8).

nei registri anagrafici presso residenze virtuali, sedi di associazioni sociali o domicili eletti nel Comune dove le persone permangono effettivamente, 36.554 ovvero circa il 38% di esse è di nazionalità straniera (4 su 10), mentre il 62% è di nazionalità italiana. Un'inversione di tendenza rispetto ai dati Istat del 2014, sebbene i risultati non siano comparabili in quanto le due indagini hanno finalità differenti e usano metodologie diverse (campionaria quella del 2014 e censuaria quella del 2021). Anche in questo caso tuttavia la componente maschile è dominante. Le persone senza tetto e senza fissa dimora iscritte nei registri anagrafici sono per lo più uomini (212,4 il rapporto di mascolinità), con un'età media di 41,6 anni. Gli stranieri sono più giovani con 35 anni di età media, mentre per gli italiani si innalza a 46 anni. I paesi di maggiore provenienza (e di storica migrazione) sono Marocco, Nigeria, Mali e Somalia (il 61% di cittadini stranieri senza fissa dimora proviene dal continente africano). Il 22% è di cittadinanza europea mentre il 17% è di origine asiatica. Soprattutto negli ultimi anni, vi sono anche cittadini provenienti da paesi in guerra o politicamente instabili come Somalia, Afghanistan e Iraq.

La distribuzione della popolazione sfd non è omogenea a livello nazionale e si concentra in poco più di 2 mila comuni italiani. La città con il più alto numero è Roma (22 mila), mentre alcune realtà si distinguono per la maggiore concentrazione di donne sfd – come Napoli – o cittadini sfd stranieri che sfiorano circa il 10% della popolazione totale censita nel comune stesso, come San Ferdinando in provincia di Reggio Calabria. Tra i comuni siciliani, Marsala e Catania sono tra i comuni con una presenza significativa di persone sfd di origine straniera.

I dati di questa indagine aggiungono certamente elementi di riflessione, soprattutto se si leggono in chiave di cittadinanza e concentrazione territoriale. Rimangono dei dati amministrativi necessariamente "freddi" che meriterebbero di essere accompagnati da letture più approfondite su traiettorie e cause della stimata precarietà abitativa, focus tematici, studi di caso che esaminino le polarizzazioni evidenziate o, ancor meglio, da una nuova indagine sul fenomeno homelessness in senso ampio. Tuttavia sono dati che, se letti insieme ai dati sulla popolazione particolare o difficile da raggiungere raccolti da Istat per la

prima volta in occasione del Censimento 2021⁸, restituiscono la descrizione di una ampia fascia di popolazione⁹ caratterizzata da una precarietà abitativa, da particolari condizioni di vita; persone senza un'abitazione stabile e sicura che si spostano frequentemente tra vari tipi di dormitori, strutture di accoglienza, convivenze per motivi di cura e assistenza o che vivono in sistemazioni di fortuna senza un riparo che possa essere definito come una soluzione abitativa sicura.

La Sicilia rappresenta una terra con una sua peculiarità. Erano 3.997 le persone senza dimora presenti nella indagine Istat del 2015 (7,9% di tutta la popolazione senza dimora stimata) e Palermo era la terza città – dopo Milano e Roma – per numerosità con 2.887 persone senza dimora (circa il 6% delle oltre 50 mila persone presenti in Italia nel 2014). Allo stesso tempo, i dati del censimento Istat del 2021 sulla popolazione elusiva, come riportato sopra, denunciano una concentrazione maggiore di persone senza fissa dimora straniera in alcune città siciliane come Catania e Marsala.

3. Gli indirizzi per gli interventi

Lo scenario degli ultimi anni è dunque più complesso del solo segmento homelessness e chi lavora nel settore sa inoltre che i vissuti, le storie, le problematiche e le sfide da affrontare sono molte e toccano diverse dimensioni della vita: dalla continua fatica a superare la precarietà economica e l'instabilità lavorativa, ai bisogni abitativi e sanitari. Sicuramente negli ultimi anni diverse misure e interventi si sono susseguiti per offrire un supporto a queste persone ma oggi continuiamo evidentemente a scontare i limiti di politiche settoriali che fanno fatica ad intervenire con una logica di integrazione. Per interrompere la spirale di povertà nella quale è facile scivolare quando si parte da evidenti

⁸ Istat per la prima volta nel 2021 ha censito tre nuovi segmenti della popolazione: persone che vivono in convivenze anagrafiche; persone che risiedono in campi autorizzati o insediamenti tollerati e spontanei; persone senza tetto e senza fissa dimora (Istat 2022).

⁹ L'insieme dei cosiddetti tre segmenti di popolazioni rilevati al 31 dicembre 2021 su base anagrafica ammonta a 463.294, pari allo 0,8% della popolazione totale censita. Di questi, 351 mila sono le persone che vivono in convivenze anagrafiche (case di riposo, istituti di cura, strutture di accoglienza per immigrati, istituti religiosi...); circa 96 mila sono persone senza tetto e sfd (1/5 della popolazione elusiva); 16 mila sono le persone che risultano formalmente residenti nei campi attrezzati o insediamenti tollerati (Istat 2022).

condizioni di vulnerabilità come nel caso della popolazione senza dimora con vissuti migratori difficili, servirebbe una strategia di inclusione sociale che faccia convergere negli obiettivi di inclusione anche altre politiche come quelle del lavoro, sanitarie e abitative. A fronte di tale complessità, i servizi per la grave marginalità adulta spesso si trovano invece a lavorare in maniera isolata e l'intervento rimane di natura emergenziale e di breve periodo, sebbene molti passi in avanti siano stati fatti nell'ultimo settennio di programmazione nazionale.

Può essere sempre attuale, dunque, citare gli indirizzi tracciati dalle *Linee guida per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia* che, oltre ad indicare interventi specifici per i cittadini senza dimora stranieri, richiedenti asilo o privi di documenti, offrono molte raccomandazioni su come sviluppare un modello strategico integrato. "Il modello strategico integrato rappresenta un tentativo di risposta sistemica alla complessità di bisogni di cui sono portatori le persone in condizione di grave disagio socio-economico, che cerca di mettere in sinergia strumenti, policies, risorse e attori"¹⁰. La premessa metodologica che dovrebbe guidare i futuri interventi in materia di marginalità (uno per tutti il *Centro servizi per il contrasto alla povertà* promosso nel *Piano povertà 2021-2023*), è che "ogni politica (sociale, salute, casa, lavoro, giustizia, ordine pubblico) deve programmare il contributo che il proprio ambito può dare al contrasto alla povertà ragionando sulla base di due presupposti: povertà come fenomeno multi-dimensionale e persone in povertà come risorsa e non solo come costo"¹¹.

¹⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, cit., p. 15.

¹¹ *Ibidem*.

Minori stranieri non accompagnati: ridisegnare il proprio futuro attraverso l'orientamento narrativo

di *Gabriella Argento*¹

Negli ultimi anni, i minori stranieri non accompagnati (di seguito MSNA) costituiscono una componente stabile degli attuali flussi migratori, compresa l'Italia e soprattutto la Sicilia, che per la sua posizione geografica è tra le principali porte di accesso all'Europa. La caratteristica che contraddistingue i MSNA è di sperimentare l'esperienza migratoria da soli, senza famiglia o adulti di riferimento come compagni di viaggio: sono giovani per lo più di età compresa fra i 16 ed i 17 anni che lasciano il loro Paese per sfuggire da situazioni di guerre e persecuzioni o perché alla ricerca di nuove prospettive lavorative inviati dalle famiglie o per una scelta autonoma². Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali³, al 31.12.2021 i MSNA presenti in Italia sono 12.284, dei quali il 97,3% di genere maschile ed il 2,7% femminile; le principali nazionalità coinvolte sono: Bangladesh, Egitto, Tunisia, Albania e Pakistan.

La Sicilia si connota come la regione che accoglie il maggior numero di MSNA (28,2%), tuttavia per questi minori, la possibilità di continuare il percorso di accoglienza in tale territorio si riduce soprattutto in prossimità del raggiungimento della maggiore età. Le politiche di accoglienza, infatti, si rilevano disomogenee e talvolta paradossali: da un lato, il sistema sembra tutelare i MSNA, specie dopo l'approvazione della legge n. 47/2017 che evidenzia il carattere prioritario del superiore interesse del minore; dall'altro lato rimangono molte lacune nella garanzia dei diritti sostanziali dei MSNA, i quali affrontano numerose

¹ Gabriella Argento (PhD), Ricercatrice in Estudios Migratorio, Università di Granada doppio titolo con Dottorato Dinamica dei Sistemi UNIPA.

² R. T. Di Rosa, *Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati: dalla prima accoglienza ai percorsi di integrazione*, in R.T. Di Rosa, G. Gucciardo, G. Argento, S. Leonforte (a cura di), "Leggere, scrivere, esserci. Minori stranieri non accompagnati: bisogni formativi e processi di inclusione", FrancoAngeli, Milano 2019, pp. 13-35.

³ Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Divisione II, *Report Mensile Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) In Italia*, dati al 31 dicembre 2021.

sfide, specie quando compiono i 18 anni e non godono più delle tutele come minori di età⁴. Si riscontra che in tale fase per i giovani migranti l'esposizione ai fattori di rischio aumenta in maniera esponenziale e non sono rare le ipotesi in cui gli stessi sono costretti ad interrompere percorsi formativi e scolastici precedentemente avviati, a causa di trasferimenti improvvisi in altri territori, mancato ottenimento dei documenti per la regolarizzazione, ecc. Allo stesso tempo, studi recenti dimostrano come per i MSNA la transizione verso l'età adulta, l'inclusione sociale e il recupero dai traumi del passato sono fortemente connessi all'esperienza di accoglienza e non esclusivamente alle esperienze pre-migratorie, ovvero alle caratteristiche di tipo soggettive. È dimostrato come i migranti con traumi gravi che tuttavia trovano buone condizioni di accoglienza, raggiungono maggiori livelli di benessere psicosociale, rispetto a chi ha vissuto traumi di minore gravità, ma non ha sperimentato adeguate condizioni di accoglienza. Ne consegue la centralità di lavorare secondo una prospettiva sistemica e multidisciplinare, finalizzata al potenziamento dei fattori di protezione ed alla prevenzione di condizioni di vulnerabilità, nonché per ridurre i fattori di rischio⁵.

A partire dalle evidenze empiriche emerse nel corso del progetto SAAMA⁶ (Strategie di Accompagnamento all'autonomia per minori accolti), questo contributo intende illustrare sinteticamente alcune restituzioni significative, riscontrate dallo svolgimento di laboratori di orientamento narrativo condotti con i MSNA partecipanti al suddetto

⁴ Cespi, *Secondo Rapporto: Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia*, 2021.

⁵ A. Polito, *ENEA. Manuale operativo per la presa in carico psicosociale dei minori stranieri non accompagnati*, UNICEF e MDM Médecins du Monde, 2017, in <https://issuu.com/medecinsdumonde/>.

⁶ Il progetto è stato promosso dall'agenzia per il lavoro e la mobilità internazionale SEND, con sede a Palermo, per favorire l'ingresso e la permanenza dei MSNA nel mercato del lavoro e un cambiamento contestuale nella comunità educante in cui i minori sono accolti per creare le condizioni favorevoli ad un'interazione positiva ed efficace. Avviato ad aprile 2019 il progetto SAAMA si è concluso ad aprile 2022. Obiettivo generale del progetto è contribuire a un modello di accompagnamento efficace e sostenibile per l'autonomia dei MSNA nel passaggio all'età adulta; mentre obiettivo specifico è promuovere l'occupabilità dei MSNA nel contesto specifico di accoglienza, rafforzando il capitale umano, sociale e psicologico di ciascuno attraverso interventi partecipativi e personalizzati e intervenendo nel sistema di riferimento in chiave di comunità educante (<https://progettosaaama.it/>).

progetto e con specifico riferimento a quanto realizzato nel territorio agrigentino; di contro, per ragioni logistiche, in questa sede, non saranno riportati gli esiti relativi alle altre azioni progettuali.

Nella suddetta provincia, il progetto SAAMA ha coinvolto numerosi partners, tra i quali: il CPIA di Agrigento, 8 strutture di accoglienza, l'associazione Assistenti sociali senza frontiere, 13 aziende ed associazioni del terzo settore; hanno partecipato in tutto circa 20 giovani migranti, di età compresa tra i 17 ed i 23 anni, ripartiti in piccoli gruppi nel corso delle tre annualità di in cui il progetto è stato realizzato, ed in particolare: 5 MSNA nel 2020, 8 MSNA nel 2021 e 7 MSNA nel 2022. Le nazionalità dei MSNA maggiormente diffuse sono state quella bengalese (65%), seguite da quella tunisina e maliana (20%), mentre parimenti rappresentati sono stati i MSNA originari da Gambia, Costa d'Avorio e Senegal (5%).

In linea generale, la novità dell'approccio narrativo è permettere di vedere con nuovi occhi dolorose parti di sé e della propria esperienza, per modificarle, acquisendo al contempo nuove competenze, nuove capacità, nuovi saperi e imparando a gestire e le proprie emozioni e le situazioni difficili. Poiché la narrazione non è la vita in sé, ma una pura rappresentazione di essa, raccontare rappresenta un modo per organizzare la propria esperienza presente e strutturare o verificare la propria identità⁷. L'orientamento narrativo costituisce un inevitabile fattore di protezione e di inclusione: per i MSNA esso si pone come strumento di sintesi, capace di promuovere percorsi di sviluppo e benessere personale, nonché di costruire e/o rimodulare la dimensione futura desiderata.

Per la realizzazione di tali laboratori, sono stati organizzati vari momenti e impiegati diversi strumenti anche di tipo ludico, come per esempio i giochi cooperativi proposti dall'associazione Giocherenda di Palermo⁸. Si è riscontrato che per i MSNA partecipanti prendere parte al progetto ed a tali laboratori di orientamento narrativo è stata considerata dagli

⁷ F. Batini, R. Zaccaria, *Per un orientamento narrativo*, FrancoAngeli, Milano 2000.

⁸ È un'associazione di promozione sociale che si trova a Palermo ed è stata nel 2016 fondata da un gruppo di giovani migranti, originari da Mali, Gambia, Guinea, Marocco, Camerun, Burkina Faso (<https://giocherenda.it/>).

stessi un'ottima opportunità. La possibilità di lavorare con ragazzi distribuiti in gruppi di piccola ampiezza, insieme alla presa in carico di tipo plurale da parte di più attori e per un periodo di tempo medio-lungo sono stati un inevitabile punto di forza, ed hanno reso possibile un apprezzabile raggiungimento degli obiettivi preposti dal progetto stesso. La linea di intervento perseguita è che se è vero che i giovani migranti non possono modificare il loro passato, è anche vero che essi, se adeguatamente supportati ed accompagnati, possono riuscire a dare nuovi significati alle loro esistenze, sviluppare il proprio sé ed accedere a positivi cambiamenti post-traumatici. Del resto, tra le finalità dell'orientamento narrativo è anche compreso il potenziamento delle cosiddette *metaipseità*, ossia competenze di governo e controllo della propria identità e del proprio sviluppo. Si tratta di una prospettiva *life-long*, in quanto mira a far sviluppare abilità e competenze utili per tutta la vita; è contestuale, poiché tiene conto della centralità del ruolo dell'ambiente, allo stesso tempo è una prospettiva preventiva, perché teso a preparare e supportare l'individuo al cambiamento⁹ ed alla gestione attiva del proprio futuro.

In particolare, dai racconti dei giovani migranti è emerso che, proprio con riferimento alle prospettive future, molte volte essi tendano ad adattarsi alle istanze imposte dalla società di accoglienza, come in una dimensione fatalistica del proprio destino, dove lo spazio per aspettative e desideri è molto ridotto, se non addirittura nullo. A questo proposito, durante i laboratori di orientamento, alle domande di apertura del tipo *"Come ti piacerebbe iniziare? Da dove vuoi iniziare a raccontare la tua storia?"*, significativa è stata la reazione di sorpresa manifestata da diversi ragazzi. Per gran parte di essi, infatti, il racconto di sé è in genere organizzato in maniera artificiale allo schema, quasi imperativo, di nome-età-nazionalità, come per esempio: *"Mi chiamo M., ho 16 anni e vengo dalla Guinea. Sono arrivato in Italia a luglio 2021"*. Tale strutturazione non è casuale, bensì può essere letta come esito di un sistema di accoglienza disfunzionale, molto diffuso in Italia, che esige dai giovani migranti una narrazione specifica e finalizzata a ragioni sempre più securitarie e sempre meno umanizzanti. Allo stesso tempo, si registra

⁹ J. Guichardy, M. Huteau, *Orientation scolaire et professionnelle*, Dunod, Paris 2005.

tra i MSNA una sorta di adattamento meccanicistico delle proprie rappresentazioni, rispondente alle istanze poste dalla società ospitante; dai loro racconti, infatti, emerge che spesso, ancor prima di giungere in Italia, questi ragazzi sono informati che la condizione di minore età e il paese di origine, costituiscono aspetti facilitanti la propria regolarizzazione. L'orientamento narrativo intende agire proprio anche su questi funzionamenti, al fine di consentire ai MSNA di sperimentare un nuovo *logos*, ossia di essere autori del proprio futuro, di ridurre il senso di fallimento che potrebbe scaturire a seguito della mancata realizzazione del progetto migratorio, ed allo stesso tempo offrire le possibilità di scegliere di cambiare il proprio progetto migratorio. Significativa in tal senso è la testimonianza di uno dei partecipanti, il quale a conclusione dei laboratori di orientamento narrativo ha dichiarato¹⁰:

*è stato molto bello questo progetto! Ho anche giocato a come inventare una storia con un gioco divertente con i dadi. Per i ragazzi come me è strano fare una cosa così. Adesso quando mi presento non dico subito sono *, ho ** anni e vengo da* ..., ma dico anche cose diverse come per esempio che conosco 3 lingue, che mi piace correre e che mi piace scrivere poesie! (Ismael, 18 anni).*

Da qui la necessità e l'opportunità che strumenti come quelli dell'orientamento narrativo, ed in generale esperienze innovative come quelle del progetto SAAMA, non siano occasionali e limitate a pochi giovani migranti; al contrario, sarebbe opportuno che esse diventino parte integrante del *modus operandi* degli itinerari di accoglienza per i MSNA e per i giovani migranti in genere. Del resto, è solo adottando prospettive promozionali, di scambio e di partecipazione attiva che si potrà concorrere alla co-costruzione di obiettivi sostanziali di benessere, di inclusione e di coesione sociale.

¹⁰ I nomi delle testimonianze riportati in questo articolo, nella tutela della privacy dei MSNA partecipanti al progetto SAAMA, non sono reali ma frutto dell'immaginazione dell'autrice.

DIRITTO E DIRITTI

Guerre ibride e sistemi di accoglienza

di *Fulvio Vassallo Paleologo*¹

1. Le nuove forme di guerra ibrida

L'invasione dell'Ucraina e la copertura mediatica che ne è derivata, hanno diffuso il termine guerra ibrida dopo anni nei quali si erano date varie qualificazioni ai tanti conflitti che si stavano combattendo nel mondo, dalla guerra "asimmetrica" successiva all'11 settembre 2001, fino alle guerre "permanenti" che insanguinano l'Africa ed il vicino Oriente, senza soluzione di continuità. Si tratta quasi sempre di guerre che non vengono dichiarate formalmente, che si sottraggono all'applicazione del diritto internazionale, e che hanno come principale obiettivo le popolazioni civili che vengono massacrate per costringere i contendenti alla resa, per ragioni strettamente politiche o per mere finalità di appropriazione delle risorse. Da ultimo il termine "guerra ibrida" è tornato in auge per l'uso improprio che ne ha fatto un esponente del governo italiano con riferimento all'incremento esponenziale delle partenze di migranti dalle coste africane, come se fosse possibile collegarlo alla presenza del cd. gruppo Wagner². Una tesi smentita da tutti i rapporti sui migranti forzati costretti ad abbandonare i paesi africani per effetto di conflitti militari che caratterizzano lo scontro economico tra le grandi potenze che si contendono le immense risorse del continente africano³.

Per guerra ibrida, nella sua accezione più diffusa, intendiamo una "strategia militare, caratterizzata da grande flessibilità, che unisce la guerra convenzionale, la guerra irregolare e la guerra fatta di azioni di attacco e sabotaggio cibernetico (Enc. Treccani). Il sabotaggio cibernetico può estendersi fino alla diffusione sistematica di *fake news*

¹ Fulvio Vassallo Paleologo, Avvocato, già docente di Diritto di asilo e componente del Collegio di dottorato in "Diritti umani, tutela, evoluzione e limiti" presso l'Università degli Studi di Palermo, vice-presidente dell'Associazione Diritti e Frontiere (ADIF).

² C. Lovotti, A. Varvelli, *Wagner nel deserto: che cosa cercano i russi in Cirenaica*, Limes, 3 marzo 2021, in <https://www.limesonline.com/cartaceo/>.

³ G. Schiavone, *Non chiamatela più Europa: sogna i muri e cancella l'asilo politico*, Il Riformista, 19 febbraio 2023, in <https://www.ilriformista.it/non-chiamatela-piu-europa-sogna-i-muri-e-cancella-lasilo-politico-344408/>.

ed all'utilizzo delle reti *social* per disinformare ed orientare l'opinione pubblica, anche al di fuori dei paesi direttamente interessati dal conflitto. I confini tra le guerre combattute con le armi e i conflitti basati sull'appropriazione ed il commercio globale delle risorse naturali sono diventati sempre più labili, fino a confondersi del tutto nel marasma quotidiano di parte dell'informazione. Sempre più gravi, ma poco evidenti in Europa, le conseguenze sulle popolazioni civili.

Una situazione in cui si moltiplicano gli allarmi rilanciati dai media, dall'emergenza criminalità, all'emergenza terrorismo, mentre la politica della paura risulta vincente ad ogni scadenza elettorale. Gli Stati di origine o di transito hanno così la possibilità di sfruttare le paure diffuse per anni tra le popolazioni dell'Occidente ricco per attuare veri e propri ricatti nei confronti dei paesi confinanti, o con i quali si trovano in un rapporto di competizione economica, alimentando la minaccia dell'invasione.

2. Nuovi profughi e “finti rifugiati”

Stiamo verificando oggi quanto le guerre incidano sui rapporti sociali all'interno degli Stati, e dunque anche sul rapporto con i migranti forzati e quindi sui sistemi di accoglienza, anche in base alla loro prossimità con la nostra vita quotidiana, e soprattutto in base alle possibili ripercussioni che i cittadini sono indotti a temere in ordine al mantenimento dei propri livelli di vita. Una scoperta relativamente recente, perché in crisi precedenti, basti pensare all'arrivo dei profughi siriani nel 2015, ed in precedenza negli anni '90 all'arrivo dei profughi dalle guerre nei Balcani, la considerazione dell'altro come minaccia al proprio benessere era molto meno avvertita e restava relegata alla manipolazione elettorale delle forze nazionaliste o populiste, che oggi hanno la maggioranza in Parlamento e possono modificare la legislazione senza alcun confronto con le opposizioni. Non sorprende quindi che si riproponga la distinzione tra veri profughi e finti rifugiati, e si cerchi di restringere al massimo la portata del diritto costituzionale di asilo, cancellando le varie forme di protezione speciale, anche per difendere una politica di negazione del diritto alla protezione internazionale ed alla accoglienza che ha caratterizzato le ultime

stagioni politiche in Italia, anche più che in altri paesi europei. Eppure il diffondersi delle “guerre ibride” dovrebbe dimostrare la impossibilità di ricorrere alla distinzione che si suole operare, a evidenti fini discriminatori, tra profughi e richiedenti asilo, da una parte, e “migranti economici”, dall'altra⁴.

3. L'impatto dei primi arrivi sul sistema di accoglienza italiano. La detenzione amministrativa (dai CPT ai CIE)

Già dagli anni '90 in Italia ogni arrivo di persone che provenivano da situazioni di conflitto è stato affrontato con strumenti parziali ed emergenziali, come se si trattasse di fenomeni che con il passare del tempo sarebbero scomparsi da soli. I sistemi di accoglienza sono stati sempre strutturati in base alla logica dell'emergenza, permettendo rapporti distorti tra le istituzioni. Si inseriva in questa ottica la Legge Puglia del 1995, che dopo l'arrivo massiccio di albanesi negli anni precedenti, seguito da massicce misure di respingimento collettivo, istituiva un sistema di prima accoglienza, (i CPA) poi esteso ad altre regioni italiane. Una legge che si inquadrava tra le misure di contrasto dell'immigrazione “clandestina”, e non creava un vero sistema di accoglienza, in quanto sulla carta le persone temporaneamente accolte nei centri avrebbero dovuto fare rientro nel loro paese, anche a seguito di provvedimenti di respingimento, salvo il numero, allora estremamente ridotto, di casi per i quali si poteva accedere alla procedura per il riconoscimento del diritto di asilo, che in quel periodo era limitato alle previsioni della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e sostanzialmente precluso non soltanto a chi fuggiva dall'Albania, ma anche alla maggior parte delle persone che in quegli anni provenivano dalle aree dei Balcani già interessate da sanguinosi conflitti etnici.

La successiva legge Turco-Napolitano del 1998, discussa dal Parlamento proprio a ridosso della strage del Venerdì santo del 28 marzo 1997, effetto delle politiche di blocco navale nei confronti dell'Albania, introdotte dal primo governo Prodi, veniva approvata solo

4 M. Giovannetti, *Riconosciuti e 'diniegati': dietro i numeri le persone*, in “Questione Giustizia”, 2/2018.

con il cedimento alle destre che ottenevano il risultato di espungere dal testo della normativa tutta la parte dedicata al diritto di asilo, che doveva dare attuazione all'art. 10 della Costituzione, che riconosce il diritto di asilo con una portata molto più ampia di quella consentita dalla Convenzione di Ginevra del 1951,

Fino alla introduzione delle norme imposte in sede di recepimento dalle Direttive europee in materia di protezione internazionale (2004-2015) la posizione dei migranti forzati che continuavano ad arrivare in Italia restava regolata esclusivamente dalla legge "Martelli" del 1990⁵. Ma soprattutto, trattandosi di persone costrette ad arrivare attraverso canali irregolari, la maggior parte dei potenziali richiedenti asilo riceveva provvedimenti del questore di respingimento differito, con il dilagare di una clandestinità di Stato, oppure veniva internata nei Centri di permanenza temporanea (CPT) introdotti nel 1998 dalla legge Turco Napolitano, e poi dopo la legge Bossi-Fini del 2002, nei famigerati Centri di identificazione (CIE), oggi chiamati CPR, che si vorrebbe raddoppiare fino ad aprirne uno per ogni regione. In ogni caso non venivano garantiti i diritti all'informazione sulla procedura, una autentica equità del procedimento, un effettivo diritto di difesa, e soprattutto una adeguata tutela dei soggetti più vulnerabili e dei minori. Le denunce dei movimenti antirazzisti, e delle reti legali di difesa dei migranti, attive in quegli anni, soprattutto dopo la strage nel Centro di permanenza temporanea Serraino Vulpitta di Trapani, avvenuta nel dicembre del 1999, portavano ad una fondamentale decisione della Corte Costituzionale del 2001 (n.105) secondo cui, pur dichiarandosi infondata la questione di costituzionalità relativa alla norma che precedeva la detenzione amministrativa nei CPT, si affermava che: *Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'articolo 13 della Costituzione.*

5 A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 2004.

4. La breve stagione del “modello Lampedusa”

Soltanto nel periodo tra il 2006 ed il 2008 sembrava che il sistema nazionale previsto per i richiedenti asilo potesse avere una evoluzione favorevole, con il Progetto *Praesidium* ed il cd. modello Lampedusa, che grazie ad un ponte aereo permetteva un rapido trasferimento dei migranti giunti nell'isola a seguito di sbarchi e la costruzione di un primo vero sistema di accoglienza nazionale. Appena insediato il nuovo governo di centro destra nel 2008, e anche per effetto delle intese operative tra l'Italia e la Libia, alle quali attribuiva effettività il Trattato di amicizia tra Italia e Libia stipulato nel 2008 dal governo Berlusconi, si pensava di chiudere, con i respingimenti collettivi in mare verso la Libia, tutte le vie di ingresso via mare, e si cominciava a smantellare un sistema di prima accoglienza che aveva cominciato a funzionare. Il centro di soccorso e prima accoglienza (CSPA) di Lampedusa ritornava a funzionare come un centro di trattenimento amministrativo, anche se il frequente sovraffollamento ne impediva un effettivo controllo. Si arrivava così al drastico calo di arrivi nel 2010, ma anche ai respingimenti collettivi in Libia nel 2009, operati da unità navali italiane posizionate a nord delle coste libiche e ad una conseguente condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'Uomo, nel 2012, per i respingimenti effettuati nel maggio del 2009 da una motovedetta della Guardia di finanza, la Bovienzo, che riconsegnava a Tripoli, nelle mani delle autorità libiche, decine di migranti soccorsi nelle acque internazionali del Mediterraneo centrale (caso Hirsi Jamaa e altri)⁶.

Dopo la breve parentesi dell'operazione Mare Nostrum nel 2014, con una politica di facilitazione dei passaggi verso altri paesi europei, incentivata in Germania con la sospensione parziale (nei confronti dei siriani) del Regolamento Dublino III (Regolamento UE n. 604/2013) che imponeva la presentazione di una richiesta di asilo nel primo paese di ingresso, con le scelte del Consiglio europeo nel settembre del 2015, e quindi con le misure adottate a livello nazionale, prima con il Decreto

⁶ A. Liguori, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, in “Rivista di diritto internazionale”, Giuffrè Editore, Milano, Anno XCV Fasc. 2, 2012, in <https://unora.unior.it/retrieve/>.

Minniti del 2017 e poi con i Decreti sicurezza imposti da Salvini nel 2018 e nel 2019, si ritornava ad una politica, ed a prassi di polizia, che criminalizzavano qualunque forma di ingresso irregolare e destrutturavano quanto si era potuto costruire, in anni di collaborazione tra Stato, enti locali e organizzazioni non governative, nel campo dell'accoglienza decentrata. Mentre si portava l'attacco ai sistemi di accoglienza diffusa che si erano basati sul modello Riace, si riusciva persino ad ignorare l'imponente materiale di documentazione raccolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui centri per stranieri, che aveva accertato opacità e disfunzioni del sistema dei Centri di accoglienza straordinari (CAS) gestiti dalle prefetture e, in particolare, del CARA (centro di accoglienza per richiedenti asilo) di Mineo.

5. Le criticità persistenti nei sistemi di accoglienza italiani e nuove prospettive

Neppure le successive modifiche introdotte nel 2020 con il Decreto legge n. 130⁷ modificavano sostanzialmente l'impostazione restrittiva introdotta dai decreti legge proposti da Minniti e da Salvini dal 2017 al 2019⁸. Malgrado la girandola di diverse definizioni attribuite ai sistemi di accoglienza (da SPRAR a SIPROIMI-Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati a SAI). La modifica dei capitolati di appalto e le attività di controllo mirate soprattutto ad eliminare quelle realtà di accoglienza che erano più critiche rispetto all'operato delle istituzioni, come si verificava nel caso di Riace, portavano ad una concentrazione dei fornitori di servizi di accoglienza sotto forma di vere e proprie *holding*, accreditate direttamente al Ministero dell'interno, ed al crescente squilibrio tra i centri di accoglienza del sistema ex SPRAR gestiti dagli enti locali (che diminuivano) ed il sistema dei centri di accoglienza straordinaria

⁷ G. Mentasti, *L'ennesimo "decreto immigrazione-sicurezza" (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale ed altre novità*, in <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/>.

⁸ S. Bontempelli, G. Faso, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*, CESVOT, Firenze 2017, in <https://www.academia.edu/37540904/>.

(CAS), gestiti dalle prefetture, ed affidati agli operatori più grandi che invece si andavano espandendo⁹.

Si lamenta l'impossibilità di accogliere altri migranti nei centri di accoglienza per stranieri attualmente operanti in Italia, tacendo che la capienza attuale è calata di oltre un terzo rispetto al 2016 (da 160.000 a 110.000 posti). Il sistema di accoglienza italiano dovrebbe invece essere finanziato in modo da aumentare la capienza dei centri del sistema SAI che mira anche all'inclusione delle persone accolte, ed invertire l'attuale rapporto tra i centri SAI, nei quali è forte l'impulso degli enti locali, ed i centri di accoglienza straordinaria (CAS), gestiti dalle prefetture, che attualmente sono oltre i 2/3 di tutti i centri di accoglienza. Occorre impedire per il futuro la riapertura di grandi centri di accoglienza ed incentivare le comunità locali ad accogliere richiedenti asilo e rifugiati¹⁰. Vanno individuate strutture dedicate soltanto ai soggetti più vulnerabili, come i minori non accompagnati e le vittime di tratta. Si deve evitare la trasformazione dei centri di accoglienza in strutture detentive, anche quando non viene formalizzata la conversione in un Centro di permanenza per i rimpatri (CPR). Non sono ancora tollerabili standard di accoglienza non rispettosi della dignità umana¹¹.

Nei centri di prima accoglienza Hotspot vanno garantiti tempi di permanenza non superiori alle 48 ore e tutele, come sancito dalla Corte di cassazione già nel 2001 (sentenza n. 105) e dalla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'Uomo che ha condannato l'Italia sul caso Khlaifia.

Vanno abrogate le norme che prevedono il trattenimento amministrativo dei richiedenti asilo e procedure accelerate che negano i diritti di difesa anche attraverso l'utilizzazione di una "lista di paesi terzi sicuri".

⁹ G. Avallone (a cura di), *Il sistema di accoglienza in Italia: esperienze, resistenze, segregazione*, Orthotes, Napoli 2018.

¹⁰ D. Facchini, *I grandi centri di accoglienza vanno superati. Anzi no. Se Salvini contraddice se stesso*, Altreconomie, 26 Ottobre 2018, in <https://altreconomia.it/decreto-salvini-cas/>.

¹¹ L. Rondi, *Scarsa programmazione, posti vuoti e persone al freddo: così ai migranti è negata l'accoglienza*, Altreconomia, 8 febbraio 2023, in <https://altreconomia.it/>.

Purtroppo il decreto legge n. 20 del 2023 va nella direzione esattamente opposta prevedendo l'abolizione delle forme più diffuse di protezione speciale, con la conseguenza che molte persone attualmente inserite nel sistema di accoglienza potranno perdere uno status legale di protezione, o non averlo mai riconosciuto, anche quando è già in atto il loro percorso di inclusione in Italia, ed hanno consolidati vincoli familiari o lavorativi. Di fatto un ennesimo provvedimento di legge che aumenterà il numero delle persone straniere irregolarmente presenti in Italia.

Con specifico riferimento al Mediterraneo, in una fase storica nella quale le guerre ibride si diffondono pericolosamente per la pace globale in molti paesi africani e del vicino Oriente, occorre attivare immediatamente il sistema degli ingressi in base a visti umanitari da rilasciare presso gli uffici consolari dei paesi UE negli Stati di transito dove si trovano bloccate le persone migranti in fuga verso l'Europa. Che si lasciano alle spalle conflitti, abusi e devastazioni, basti pensare alla Siria o all'Afghanistan, al Congo o al Sudan, paesi già dimenticati da tutti, crisi non meno gravi di quelle, oggi al centro dell'attenzione, alle quali stiamo assistendo in Ucraina. Occorre una evacuazione urgente di tutte le persone trattenute nei centri di detenzione in Libia. E per evitare altre stragi in mare, vanno istituite missioni internazionali di soccorso nel Mediterraneo centrale, con la revoca degli accordi con quei paesi terzi¹² e con quelle Guardie costiere che non rispettano i diritti umani e non garantiscono l'adempimento degli obblighi di ricerca e salvataggio imposti dalle Convenzioni internazionali.

¹² Y. Maccanico, *Anti-migration cooperation between the EU, Italy and Libya: some truths*, *Statewatch*, marzo 2020, in <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/>.

Tutela della vulnerabilità derivante da disturbo da stress post-traumatico ai fini del riconoscimento della “vecchia” protezione umanitaria. Quali prospettive di tutela nell’attuale quadro normativo?¹

di *Rita Daila Costa*²

1. Il caso

Con l’ordinanza del 10 marzo 2022, n. 4315, la Corte di Cassazione ha cassato con rinvio un decreto del Tribunale di Venezia, con cui era stato rigettato il ricorso di un richiedente asilo avverso un provvedimento diniego della protezione internazionale emesso dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, territorialmente competente.

Con la detta ordinanza, la Suprema Corte ha ritenuto che il giudizio di comparazione, operato dal giudice nella valutazione dei presupposti per l’applicazione della protezione umanitaria per “integrazione sociale”, ex art. 5, co. 6, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. Imm.), fosse viziato per non avere tenuto in debita considerazione la vulnerabilità del richiedente, dovuta al disturbo da stress post-traumatico, a causa di mesi di torture subite nel Paese di transito, nello specifico, la Libia.

I giudici di legittimità hanno fornito, così, importanti indicazioni in merito al contenuto della vulnerabilità, rilevante ai fini del riconoscimento della “vecchia” protezione umanitaria.

2. La protezione umanitaria oltre la sua abrogazione

Fino al 2018, l’ordinamento italiano prevedeva, accanto alle forme di protezione di matrice internazionale ed europea, la cosiddetta «protezione umanitaria». Essa veniva riconosciuta a fronte di gravi ragioni di carattere umanitario, nelle quali potevano confluire

¹ Il contributo è antecedente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del DECRETO-LEGGE 10 marzo 2023, n. 20, intervenuto, fra l’altro, in materia di protezione speciale.

² Rita Daila Costa, Dottoranda di ricerca in Dinamica dei Sistemi presso il Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali dell’Università degli Studi di Palermo e socia della Clinica Legale per i Diritti Umani - Cledu ets.

situazioni di varia eziologia³, trattandosi di un catalogo aperto⁴. Non a caso, per descrivere il contenuto della protezione umanitaria, gli interpreti avevano fatto uso della nozione di «vulnerabilità». Al pari dei seri motivi di carattere umanitario, quest'ultima non può essere definita per mezzo di elencazioni tassative, richiedendo, una valutazione delle singole posizioni individuali⁵.

La natura aperta dell'art. 5, co. 6, T.U. Imm. aveva spinto la giurisprudenza a dare vita ad un costante lavoro di riempimento ermeneutico della clausola relativa ai seri motivi di carattere umanitario, ampliandone, di volta in volta, il contenuto e rendendola la forma di protezione maggiormente riconosciuta, tanto in sede amministrativa che giudiziale⁶.

Si intendono bene, dunque, le ragioni per cui la sua abrogazione, avvenuta con il d.l. 113/2018, avesse destato una diffusa preoccupazione, potendo, verosimilmente, determinare un alto tasso di irregolarità, tendenzialmente insanabile, di persone fino ad allora riconosciute e protette in quanto vulnerabili⁷.

Per contrastare tali conseguenze, le Sezioni Unite⁸ hanno ritenuto applicabile *ratione temporis* l'art. 5, co. 6, T.U. Imm., nella sua vecchia formulazione, a tutte le richieste di protezione internazionale presentate prima dell'entrata in vigore del d.l. 113/2018.

I giudici hanno, così, potuto proseguire la loro operazione ermeneutica, dando vita ad una sempre maggiore estensione del contenuto della clausola dei gravi motivi di carattere umanitario, nonostante la sua formale espulsione dall'ordinamento.

³ M. Ferri, *La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale*, in *Dir. imm. citt.*, 2, 2021, pp. 78 ss.

⁴ Cass, Sez. I civ., 19 settembre 2019, n. 4890.

⁵ Sul concetto di vulnerabilità, senza pretesa di esaustività, si rinvia a C. Mackenzie, W. Rogers, S. Dodds, *Introduction: what is vulnerability and why does it matter for moral theory?*, in C. Mackenzie, W. Rogers, S. Dodds (a cura di), *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford University Press, Oxford 2014, pp. 1 ss.

⁶ A. Algostino, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2018, pp. 179 ss.

⁷ Ivi, pp. 167 ss.; Amnesty International, *I sommersi dall'accoglienza - Conseguenze del decreto legge 113/2018 sul sistema di accoglienza italiano*, 2019, p. 28.

⁸ Cass., S.U., 13 novembre 2019, n. 29459.

L'ordinanza della Corte di Cassazione del 10 marzo 2022, n. 4315 si inserisce proprio in questa importante attività interpretativa relativa al contenuto della protezione umanitaria, anche dopo la sua abrogazione, e ha il pregio di dare vita ad importanti precisazioni con riguardo al contenuto della vulnerabilità rilevante *ex art. 5, co. 6, T.U. Imm.*, nella sua vecchia formulazione.

3. Vulnerabilità e trauma

Pur riprendendo alcuni principi già espressi in passato dalla giurisprudenza di legittimità, l'ordinanza in commento appare particolarmente significativa, nel contesto giurisprudenziale più recente.

A partire dal 2018, i giudici di legittimità hanno riconosciuto come meritevole di tutela anche la vulnerabilità derivante dalla comparazione tra le condizioni di vita in Italia e quelle a cui il ricorrente sarebbe potuto andare incontro nel Paese di origine, in ossequio all'obbligo di tutela della vita privata e familiare *ex art. 8 CEDU*⁹. Si dava vita, così, alla cosiddetta protezione per integrazione sociale.

Da allora, la giurisprudenza ha attribuito una sempre maggiore importanza al giudizio comparativo nell'applicazione dell'*art. 5, co. 6, T.U. Imm.*, nella sua vecchia formulazione, tanto da rendere secondaria la valutazione di eventuali altri profili di vulnerabilità, come quelli derivanti dal viaggio o da altre situazioni di rilievo psicologico¹⁰.

Con l'ordinanza in commento, la Suprema Corte ha, invece, chiarito che tale giudizio comparativo debba assumere una forma attenuata¹¹ e, finanche, essere considerato recessivo quando vi sia un evento che, per

⁹ Secondo l'orientamento inaugurato da Cass., sez. I civ., 23 febbraio 2018, n. 4455; sul punto v. M. Ferri, *op. cit.*, pp. 84 ss.

¹⁰ Soltanto a titolo esemplificativo, v. Trib. Palermo, 25 novembre 2021, 21 dicembre 2021 e 17 ottobre 2022.

¹¹ Dopo il 2018, la giurisprudenza in tema di protezione per integrazione sociale ha chiarito che il giudizio di comparazione dovesse avvenire nei termini di una comparazione «attenuata», per cui tanto più intensa è la situazione di vulnerabilità del richiedente, tanto meno sarebbe determinante la valutazione relativa alla sua situazione nel Paese di origine; cfr. Cass., S.U., 9 settembre 2021, n. 24414.

la sua traumaticità, sia già di per sé idoneo a determinare una situazione di vulnerabilità personale meritevole di tutela.

Il punto significativo della pronuncia in questione non è, dunque, tanto quello di aver dato rilievo alle torture subite nel Paese di transito, elemento da tempo pacificamente rilevante nella valutazione della vulnerabilità del richiedente¹². L'ordinanza assume, invece, valore significativo in quanto segnala la necessità di valutare profili di vulnerabilità ulteriori rispetto a quelli derivanti dall'eventuale sradicamento dal territorio a seguito di un proficuo percorso di integrazione, finanche attribuendogli un valore preminente.

In altre parole, secondo l'ordinanza, l'evento traumatico, tale da creare una situazione di vulnerabilità del ricorrente, sarebbe elemento di per sé meritevole di tutela, a prescindere dal radicamento sul territorio.

4. Il d.l. 130/2020 e le prospettive di tutela della vulnerabilità

Bisogna, a questo punto, chiedersi quale spazio possa avere tale principio di diritto nell'attuale quadro normativo, nel quale la protezione umanitaria ha ceduto il passo alla "nuova" protezione speciale, ex art. 19 T.U.Imm.

Fino al 2020, la protezione speciale era ritenuta essere una mera estrinsecazione del principio di *non refoulement*¹³. Nel tentativo di sopperire ai vuoti di tutela che prevedibilmente avrebbe lasciato nell'ordinamento la scomparsa della protezione umanitaria, il legislatore con il d.l. 130/2020 ha esteso la portata di tale protezione, ricomprendendovi anche l'ipotesi in cui lo straniero rischi una violazione del proprio diritto alla tutela della sua vita privata e familiare, se rimpatriato, o in cui vi siano obblighi di carattere costituzionale o sovranazionale.

Il riferimento alla vita privata e familiare si pone in evidente continuità con gli ultimi approdi in tema di protezione umanitaria e integrazione

¹² *Ex multis* Cass., sez. VI civ., 12 marzo 2021, n.12649.

¹³ N. Morandi, *La protezione speciale nell'ambito del procedimento di protezione internazionale. La relazione tra la "vecchia" protezione umanitaria e la nuova protezione speciale nei giudizi pendenti.*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, Pisa 2021, pp. 61-62.

sociale¹⁴. Tuttavia, un primo sguardo alle pronunce che si sono già espresse in tema di protezione speciale mostra come il ricorso al concetto di «vulnerabilità» sia molto più raro, lasciando spazio ad un uso pervasivo della nozione di «integrazione».

In altre parole, il risalto dato alla «vita privata e familiare» nel testo della disposizione sembra aver spinto gli interpreti a valorizzare l'esistenza di legami di vita privata relativi alla sfera lavorativa e professionale, più di quanto non fosse già avvenuto nell'ambito della protezione umanitaria. È stata considerata, così, ad esempio, l'esistenza di un rapporto di lavoro, la frequenza scolastica o di corsi e attività di formazione, contestualmente, però, tralasciando sempre più la presenza di altri profili di vulnerabilità, come quelli derivanti da torture o dalle esperienze traumatiche, ma anche, ad esempio, relativi all'età, al viaggio o alla storia personale.

L'inclusione socio-lavorativa ha finito, così, per assumere un valore determinante, quasi divenendo unico parametro di valutazione della vita privata.

Da una parte, la valutazione del radicamento in Italia può avere sicuramente molteplici aspetti positivi. Essa consente di riconoscere protezione anche in ragione di fattori che prima non erano pienamente tutelati¹⁵, non essendo più neppure richiesto il necessario espletamento del giudizio comparativo tra le condizioni di vita in Italia e quelle eventuali nel Paese di origine¹⁶.

D'altro canto, però, se l'attuale panorama normativo offre una forma di protezione per alcuni versi più ampia, essa rischia contestualmente di apparire più delimitata per altro verso. Come oggi interpretata dalla giurisprudenza, la protezione speciale potrebbe, infatti, finire per trascurare le vulnerabilità derivanti da trauma o, comunque, di carattere psicologico, le quali rischiano di diventare rilevanti solo ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche.

¹⁴ L. Neri, *Si fa presto a dire speciale. La protezione speciale a due anni dal decreto legge 130/2020: un istituto unitario ancora in cerca di una disciplina, un permesso di soggiorno che non può non essere convertibile*, in *Dir. Imm. Citt.*, 3, 2022, p. 146.

¹⁵ Sulle potenzialità in termini di emersione dall'irregolarità dei singoli e dei rapporti di lavoro v. L. Neri, *op. cit.*, p. 125.

¹⁶ N. Morandi, *op. cit.*, p. 67.

Non è, tuttavia, condivisibile l'idea che queste situazioni non possano essere ricomprese nel diritto alla tutela della vita privata e familiare. Il riferimento alla vita privata non si limita, infatti, solo alla protezione dei rapporti familiari o di lavoro. Esso ha un significato ben più ampio, che discende dall'art. 8 CEDU e ricomprende l'intera sfera di interazione dell'individuo con il mondo esterno¹⁷. Inoltre, sarebbe paradossale finire per escludere da qualsiasi forma di protezione coloro i quali abbiano maggiori difficoltà a soddisfare il grado di integrazione richiesto dalla giurisprudenza, proprio per la portata del trauma che hanno vissuto.

Appare evidente, allora, come la "vulnerabilità da trauma" debba ritenersi meritevole di tutela anche nell'attuale quadro normativo. Bisogna auspicare, tuttavia, che vengano superate le incertezze interpretative, dovute alla discontinuità della normativa in tema di immigrazione.

¹⁷ Per una disamina della giurisprudenza sull'art. 8 CEDU, si rinvia a Corte Europea dei diritti dell'Uomo, *Guida all'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo*, 31 agosto 2019, in <https://www.echr.coe.int>.

La valutazione della pericolosità sociale dello straniero ai fini della misura di sicurezza dell'espulsione

di Paola Maggio¹

1. Il caso

La Corte di Cassazione ha annullato con rinvio la sentenza di patteggiamento che, nel disporre la misura di sicurezza dell'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato *ex art. 86 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309*, in esito a una sentenza di patteggiamento, si era limitata a un mero rinvio ai contenuti dell'ordinanza cautelare emessa a suo tempo nei confronti dell'imputato, senza fornire alcun apporto motivazionale sul presupposto della pericolosità sociale.

Il cuore della censura attiene alla differenza qualitativa dei parametri della pericolosità sociale e del pericolo di condotte reiterative *ex art. 274, comma 1, lett. c)*, c.p.p. posti rispettivamente a base della misura cautelare e della misura di sicurezza. In premessa deve ricordarsi che l'espulsione applicata dal giudice penale (che si aggiunge alle varie forme di espulsioni amministrative), detta anche espulsione giudiziaria), può avere la natura di: misura di sicurezza; sanzione sostitutiva della pena; misura alternativa alla detenzione. L'intera disciplina sottostà ai principi costituzionali e ai vincoli sovranazionali, imponendo letture del diritto interno rispettosi delle garanzie dell'individuo.

Con specifico riferimento ai cittadini extracomunitari la fonte primaria di riferimento è l'art. 10, comma 2, Cost. secondo il quale «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali» mentre il successivo comma 3 sancisce il «diritto d'asilo» dello straniero cui non sia assicurata la possibilità di «effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

¹ Paola Maggio (PhD), Professoressa Associata di Diritto Processuale Penale presso il Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali dell'Università degli Studi di Palermo.

Il mantello di protezione costituzionale copre anche l'espulsione giudiziaria a titolo di misura di sicurezza personale² che ha l'obiettivo di allontanare dal nostro Paese gli stranieri che commettono reati ritenuti di maggiore allarme sociale.

Sia il codice penale sia le leggi speciali prevedono che l'espulsione sia applicabile dal giudice entro limiti circoscritti, proprio per la notevole gravosità dei suoi effetti per il destinatario.

La misura di sicurezza personale presuppone l'accertamento in concreto, da parte del giudice, che lo straniero sia persona attualmente e socialmente pericolosa, con un giudizio di probabilità che egli commetta nuovi reati dedotto da alcuni indici previsti dall'art. 133 c.p., cui fa espresso rinvio l'art. 203, comma 2, c.p., ed in particolare: dai motivi a delinquere e dal carattere del reo; dalla sussistenza di precedenti penali e giudiziari; dalla condotta contemporanea o susseguente al reato; dalle condizioni di vita individuale, familiare e sociale dello straniero.

L'accertamento, secondo quanto esplicitato dalla Corte costituzionale³, deve compiersi sempre, a prescindere cioè dal fatto che la misura di sicurezza sia prevista per legge come obbligatoria o facoltativa. L'originario art. 204 c.p., che prevedeva la cosiddetta pericolosità sociale presunta, è stato abrogato dalla l. 663/1986, imponendo dunque al giudice il previo accertamento della pericolosità sociale del condannato.

Ai sensi dell'art. 211 c.p., come per ogni altra misura di sicurezza, l'espulsione si esegue dopo la pena detentiva o, se è irrogata una sanzione non detentiva, dopo che la condanna è divenuta irrevocabile.

L'espulsione come misura di sicurezza viene eseguita solo se il magistrato di sorveglianza, in corso di riesame della pericolosità su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, al momento del passaggio in giudicato della sentenza, ritenga che lo straniero sia ancora persona socialmente pericolosa, altrimenti, in caso di valutazione contraria, il provvedimento di espulsione è revocato (art. 679 c.p.p.).

² L'espulsione giudiziaria a titolo di misura di sicurezza è prevista dall'art. 235 c.p.; dall'art. 15 del d.lgs. 286/1998; dall'art. 86 del d.P.R. 309/1990.

³ Corte cost., 24 febbraio 1995, n. 58, in *giurcost.org*.

Anche lo straniero può chiederne la revoca a seguito di riesame della pericolosità sociale fino a quando l'espulsione non viene materialmente eseguita (art. 208 c.p.).

La misura di sicurezza personale non può essere disposta in caso di concessione della sospensione condizionale della pena, poiché in base all'art. 164, comma 1, c.p. il giudice ha già ritenuto che il colpevole si asterrà dal commettere nuovi delitti con conseguente insussistenza attuale della pericolosità sociale del condannato⁴.

2. I punti cruciali della decisione

Particolarmente problematica si è rivelata nella prassi l'applicabilità della misura di sicurezza dell'espulsione dello straniero nel caso di patteggiamento.

Ai sensi degli artt. 444 e 445 c.p.p. la misura di sicurezza dell'espulsione dal territorio dello Stato non è ammessa nel "patteggiamento semplice", mentre è consentita nel patteggiamento cd. allargato previsto dall'art. 444 c.p.p., comma 1, novellato dall'art. 1, l. 134/2003⁵, sempre previo accertamento della pericolosità del condannato straniero⁶.

L'espulsione dello straniero prevista dall'art. 16 d.lgs. 286/1998, invece, essendo una misura sostitutiva della pena, esula dall'accordo delle parti sull'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. e può essere disposta direttamente dal giudice, all'esito di una valutazione discrezionale dei parametri normativi, con una statuizione che l'interessato, in assenza della domanda di applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena, non ha un interesse concreto ed attuale ad impugnare⁷.

Nel caso in oggetto la Cassazione pone bene in evidenza come l'art. 86 D.p.R. n. 309 del 1990, imponga che lo straniero condannato per uno dei reati previsti dagli artt. 73, 74, 79 e 82, commi 2 e 3 del medesimo D.p.R., venga espulso dallo Stato. Lo stesso provvedimento di espulsione può essere adottato nei confronti dello straniero condannato per uno degli altri delitti previsti dal medesimo Testo

⁴ Cass., Sez. III, 28 luglio 2021, n. 29586, in *CED*, 281773.

⁵ Cass., Sez. IV, 24 giugno 2009, n. 32290, in *CED*, n. 245279.

⁶ Cass., Sez. IV, 2 ottobre 2008, n. 42841, in *CED*, n. 241333.

⁷ Cass., Sez. I, 9 maggio 2014, n. 33799, in *CED*, n. 261467.

unico. Si tratta di un obbligo – ribadisce la Cassazione – che tuttavia implica e sottintende l'accertamento della sussistenza in concreto della pericolosità sociale, contestualmente alla condanna, rifuggendo da applicazioni automatiche o condotte sulla base di una presunzione assoluta di pericolosità correlata al reato per il quale si procede ed allo *status* di straniero dovendo, viceversa, la pericolosità essere accertata alla luce degli elementi indicati dall'art. 133 c.p. e la relativa applicazione essere assistita da adeguata motivazione⁸.

Muovendosi entro questa cornice, la Corte di legittimità riscontra un difetto grave di motivazione in quanto la sentenza di patteggiamento si era limitata a richiamare la motivazione dell'ordinanza cautelare applicata *illo tempore* agli imputati e si era genericamente riferita, ai fini del giudizio di pericolosità sociale, alla "professionalità" dimostrata dagli imputati attraverso la condotta illecita.

Significativo appare l'accento posto sull'apparato giustificativo, espressione centrale del legittimo esercizio del potere coercitivo e piattaforma esiziale sulla quale si snodano i successivi controlli, con precipuo riguardo all'integrazione (o, addirittura, alla sostituzione) delle ragioni giustificative della misura.

Devono non a caso ricordarsi i molti interventi legislativi sulla motivazione cautelare, realizzati talvolta attraverso irrigidimenti forzati dell'*iter* giustificativo capaci di sfociare in addebiti disciplinari a danno dei magistrati inadempienti⁹, talaltra (l. 16 aprile 2015 n. 47) attraverso la sottolineatura testuale dell'onere di «motivazione autonoma» delle cautele¹⁰.

La centralità del supporto motivazionale induce la Corte a ritenere legittima la motivazione *per relationem*, quando il rinvio ad altri atti del

⁸ Cass., Sez. IV, 20 aprile 2018, n. 24427, in *CED*, n. 273743; Sez. VI, 23 novembre 2010, n. 45468, *ivi*, n. 248961.

⁹ Secondo l'art. 2 l. 27 febbraio 2015, n. 18, in tema di responsabilità civile dei magistrati di modifica del comma 3 dell'art. 2 l. 13 aprile 1998, n. 117, costituisce colpa grave del magistrato anche l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale «fuori di casi consentiti dalla legge ovvero senza motivazione».

¹⁰ Interpolazioni sono state operate dall'art. 11 l. 16 aprile 2015 n. 47 che ha modificato sia l'art. 292 c.p.p. sia l'art. 309 comma 9 c.p.p. prevedendo che «il tribunale annulli il provvedimento impugnato se la motivazione manca o non contiene l'autonoma valutazione, a norma dell'articolo 292 c.p.p., delle esigenze cautelari, degli indizi e degli elementi forniti dalla difesa».

procedimento sottintenda un contenuto essenzialmente descrittivo o ricostruttivo della realtà oggetto di condivisione; mentre, esso non è, invece, consentito quando il richiamo ad atti contenenti aspetti valutativi, abbia ad oggetto valutazioni fondate su presupposti diversi, non coincidenti e non perfettamente sovrapponibili a quelli che costituiscono il presupposto dell'atto processuale cui si fa rinvio. Meccanismo argomentativo perverso, quest'ultimo, che si traduce in una impropria commistione delle finalità, dei presupposti e della valutazione indiziaria tipica delle misure cautelari con altri e differenti contesti.

In effetti, la motivazione *per relationem* poco si presta a facili generalizzazioni o a semplificazioni astratte, poiché, in taluni casi, il rinvio, pur vivendo una relazione contenutistica con atti pregressi, può essere compendiata in un quadro di logicità e coerenza, attento alle prospettive difensive, laddove apparati motivazionali del tutto avulsi da precedenti contenuti possono tradire vuoti, illogicità e contraddizioni¹¹. Ciò vuol dire che la sequenza armonica di proposizioni che si pongono sulla stessa linea argomentativa va sempre calibrata sulle condizioni di verità del proprio oggetto, piuttosto che in base alla minore o maggiore conformità rispetto a meri modelli teorici. E tali condizioni, non possono essere dettate in astratto, ma vanno accolte nel *lógos* del singolo provvedimento¹². Si tratta infatti del 'rispondere' del giudice per cui la motivazione dell'ordinanza cautelare, così come del provvedimento che irroga la pena o la misura di sicurezza, deve rendere riconoscibile (ragionevolmente) il caso individuale nella compiutezza della sua configurazione¹³. In questo senso, il giudice non può rifarsi «acriticamente al compendio valutativo contenuto nel provvedimento richiamato», dovendo immancabilmente manifestare la propria elaborazione autonoma, ovvero la piena cognizione delle

¹¹ Avalli autorevoli della tecnica del *motivare per relationem* in Cass., sez. II, 29 maggio 2018, n. 55199, in *CED*, n. 274252; Cass., sez. un., 21 giugno 2000, n. 17, in *Arch. nuova proc.pen.*, 2000, p. 650.

¹² Su questi temi, S. Fuselli, *Ragionamento giudiziale e sillogismo*, in *Retorica, processo e verità*, a cura di F. Cavalla, Padova 2005, pp. 2 ss.

¹³ Sullo *standard* motivazionale *de libertate* si sofferma: Cass., sez. III, 20 ottobre 1995, n. 3576, in *CED*, n. 203115.

ragioni del provvedimento e la composizione coerente delle medesime. Ragionevolezza del discorso giudiziario e validità (o invalidità) del provvedimento sono dunque profili distinti.

Ma è di tutta evidenza che, in nessun caso la motivazione del provvedimento genetico della custodia cautelare può ritenersi congrua rispetto alle esigenze giustificative di un provvedimento che irroghi la misura di sicurezza¹⁴.

In particolare il giudice nomofilattico chiarisce come il giudizio di pericolosità sociale, funzionale all'applicazione delle misure di sicurezza personali e della misura dell'espulsione dal territorio dello Stato, imponga la dimostrazione dell'elevato pericolo di reiterazione di reati tenendo conto della capacità criminale dell'imputato e di ogni altro parametro valutativo emergente dall'art. 133 c.p. Esso sottende, dunque, profili solo in parte coincidenti con quelli che sulla scorta delle modalità della condotta e della gravità del reato, costituiscono i criteri per l'applicazione della misura cautelare, onde evitare il pericolo di reiterazione di reati dello stesso genere.

Pertanto, il rinvio, ai fini della giustificazione della pericolosità sociale dei ricorrenti alla custodia cautelare in carcere applicata all'indomani dell'arresto, contenuto nella sentenza impugnata si rivela erroneo, tanto più che nel corso del procedimento, la misura era stata sostituita con quella degli arresti domiciliari, alla quale gli imputati erano sottoposti al momento della sentenza, evidentemente all'esito di un ridimensionamento del pericolo di reiterazione di condotte dello stesso genere.

Non sfugge infine alla Corte il bisogno di completare la valutazione sull'irrogazione della misura di sicurezza in base al giudizio di tenuità della condotta in concreto riferibile al ricorrente, in quanto la commissione del reato di coltivazione di sostanze stupefacenti attraverso la predisposizione di una struttura rudimentale può essere di per sé stessa apprezzata come indice di "professionalità", nozione che rispetto alle misure di sicurezza, presuppone abitualità e accertata tendenza a delinquere nel caso smentita dallo stato di incensuratezza e dal comportamento processuale degli imputati e che hanno

¹⁴ Cass., Sez. V, 24 ottobre 2012, n. 8343, in *CED*, n. 254651.

comportato, per entrambi i ricorrenti, l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche¹⁵.

3. Le differenti declinazioni della pericolosità

Il dato di maggiore interesse del provvedimento in commento è rappresentato dallo spartiacque valutativo intercorrente fra la prognosi cautelare e la valutazione di pericolosità dello straniero, tracciato in ossequio alle linee sistemiche e alle garanzie da riferire al soggetto in sede di irrogazione delle differenti misure.

Il dettato dell'art. 274 c.p.p. in tema di esigenze cautelari delinea il giudizio prognostico di pericolosità sociale, alla luce di elementi obiettivi (specifiche modalità e circostanze di fatto), sia di elementi soggettivi (personalità dell'indagato o dell'imputato), anche se questi ultimi devono essere desunti, tenendo conto di circostanze di fatto (comportamenti o atti concreti o dai suoi precedenti penali). Si tratta di un accertamento in parte differente da quello descritto dall'art. 203 c.p., alla luce del fatto che, mentre la norma di diritto penale sostanziale fa genericamente riferimento alla probabile commissione di nuovi fatti di reato, la norma del codice di rito richiede la probabile commissione di gravi delitti, tassativamente individuati. Per la disposizione di una misura cautelare – che in base al dettato dell'art. 275 c.p.p. deve essere idonea a garantire le esigenze cautelari e proporzionata alla entità del fatto e alla sanzione che sia stata o si ritiene possa essere irrogata – è necessario cioè che l'indagato o l'imputato mostri una pericolosità sociale qualificata¹⁶.

In sede cautelare il momento della valutazione e sussunzione della fattispecie concreta nel giudizio di pericolosità dispiega la rilevanza ai fini dell'affermazione delle esigenze cautelari nel caso concreto essendo necessario verificare che siano stati esplicitati i criteri adottati dal giudice della cautela a fondamento della decisione, ossia le ragioni che giustificano l'emanazione del titolo cautelare¹⁷.

¹⁵ Significativa della incidenza della particolare tenuità del fatto sulla espulsione T.A.R. Lombardia, 2 settembre 2022, n. 1959, in <https://onelegale.wolterskluwer.it>.

¹⁶ Cass., Sez. V, 17 dicembre 2021, n. 8231, in CED, 282860.

¹⁷ Cass., Sez. VI, 16 marzo 2017, n. 13864, in CED, 269648.

La valutazione in tema di misura di sicurezza impone una verifica di adattabilità in concreto, per il tramite della proporzionalità della misura e della pericolosità del soggetto¹⁸, attraverso il collegamento tra l'art. 203 e l'art. 133 c.p. Si tratta di un giudizio di difficile parametrizzazione da compiere con criteri indifferenziati, poiché la pena è fondata sulla colpevolezza e sulla libertà, mentre la misura di sicurezza presuppone la pericolosità e ponendosi come pena a tempo indeterminato fortemente afflittiva si piega a perseguire finalità politico-criminali di stampo autoritario¹⁹. La verifica dell'eventuale persistenza della pericolosità sociale del condannato va dunque riferita a un diverso momento rispetto all'applicazione della misura cautelare, potendo la stessa cessare per fatti sopravvenuti e concludenti. Al tribunale di sorveglianza spetta il compito di valutare eventualmente un trattamento individualizzato per il condannato, così da salvaguardare il principio del necessario finalismo rieducativo della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost., verificando caso per caso idoneità e meritevolezza delle sanzioni.

Anche in questa sede l'aspetto motivazionale si pone come presidio di tutela del diritto a una "giusta pena", divenendo il baluardo attraverso il quale disinnescare automatismi indimostrati.

In chiave generale, le sovrapposizioni valutative censurate dalla Corte di legittimità nel provvedimento in esame confermano la grave anomalia della dimensione cautelare nel modello italiano che, profondamente snaturata, ha assunto il senso di epicentro procedimentale, di luogo privilegiato in cui accusa e difesa espongono le rispettive tesi, di fase in cui si predeterminano le linee del giudizio di merito e cui si affida – erroneamente – il compito di anticipare gli scopi propri del processo²⁰ e le finalità della pena.

Nel nostro paese appare persino ineluttabile, oltre che del tutto legittimo, che la custodia cautelare assolva una funzione di prevenzione

¹⁸ Cass., Sez. III, 24 aprile 2015, n. 33591, in CED, 264246.

¹⁹ S. Moccia, *Ancora e sempre contro il doppio binario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 452.

²⁰ Un quadro della situazione è offerto da A. Scalfati, *La procedura penale, la retroguardia autoritaria e la compulsione riformista*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, pp. 938 ss.

speciale²¹: la frequente ineffettività dell'obiettivo sanzionatorio finale induce a ricorrere in modo massiccio alle misure cautelari, chieste e reclamate in diverse sedi, anche reiteratamente.

Questo stato di cose, dominato da un monopolio creativo-interpretativo della giurisprudenza di settore, ha indotto alcuni osservatori a ravvisare una sorta di rovesciamento sistematico dei rapporti fra la fase incidentale e la verifica processuale²² che passa attraverso la tipologia e i contenuti dell'accertamento, ma che risulta anche condizionato dalle patologie correlate al fattore tempo. L'irragionevole durata del momento cautelare proietta ombre lunghe sulla verifica di merito, rischiando di tradursi nel momento esclusivo di realizzazione dell'effettività 'sanzionatoria'. In un contesto tanto deformato trovano spazio i meccanismi preclusivi largamente operanti nel settore cautelare, al di là di quelli che sono i contenuti dogmaticamente ascrivibili alle categorie concettuali del giudicato o della preclusione²³.

A differenza del codice del 1930 che faceva seguire alla condanna definitiva la trasformazione della custodia cautelare in pena, senza necessità di emissione di un ordine di esecuzione (art. 581 comma 3 c.p.p.), il vigente rito ha imposto un provvedimento di esecuzione e svariate ipotesi di sospensione dello stesso. In particolare, l'art. 656 c.p.p., più volte riformato, elide la coincidenza tra il momento dell'irrevocabilità della condanna e quello della sua esecuzione consentendo al condannato sottoposto a misura carceraria, in presenza di determinati presupposti relativi al titolo del reato e all'entità-misura della pena, di ottenere la sospensione dell'ordine di carcerazione al fine di chiedere al tribunale di sorveglianza la concessione delle misure alternative alla detenzione²⁴ e oggi anche l'accesso ai programmi di

²¹ Cfr. G. Illuminati, *Ripartire dalla Costituzione*, in *Tavola rotonda. La disciplina delle misure cautelari personali*, in *Leg. pen.*, 2006, p. 387.

²² M. Iacoviello, *Procedimento penale principale e procedimenti incidentali. Dal principio della minima interferenza al principio di preclusione*, in *Cass. pen.*, 2008, 2190 ss. La crisi dell'«autonomia» dei rapporti fra i due giudizi è analizzata da F. Viggiano, *Cautele personali e merito*, Padova 2004, p. 66.

²³ Sia consentito il rinvio a P. Maggio, *Le impugnazioni delle misure cautelari personali*, Milano, 2018, pp. 507 ss.

²⁴ Cass., sez. VI, 8 maggio 1992, n. 1554, in *Cass. pen.*, 1993, 2035.

giustizia riparativa (art. 15-*bis* Ord. penit., introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2022).

Ciò fa meglio comprendere l'impossibilità di assegnare al titolo cautelare una capacità di resistenza superiore al risultato finale del giudizio nel contraddittorio sul merito. Rileva, infine, la funzione ancillare assoluta dall'incidente cautelare che guarda alla «sentenza definitiva quale momento processuale di tale rilevanza da condizionare – pena la perdita di unità del sistema di riferimento – anche i contesti incidentali»²⁵, determinando in tal modo il venir meno del titolo custodiale.

Nei complessi rapporti tra la fase della cognizione e quella dell'esecuzione della pena²⁶, le vicende successive all'irrogazione tendono spesso a essere percepite come avulse dai compiti del giure penale in senso stretto: una questione non di legalità e certezza, ma di trattamento individualizzato e flessibilità esecutiva; non di comminatoria astratta e condanna retributiva di un fatto passato ma di gradualismo esecutivo e prognosi rieducativa per il futuro facenti capo all'amministrazione penitenziaria e alla magistratura di sorveglianza²⁷. Eppure, è ben presente la affermazione delle sezioni unite secondo cui «la preclusione del giudicato, nel procedimento di sorveglianza in materia di misure di sicurezza, operando *rebus sic stantibus*, non impedisce, una volta esauriti gli effetti della precedente decisione, la rivalutazione della pericolosità del soggetto e la conseguente individuazione di un'eventuale nuova misura da applicare sulla base di ulteriori elementi non valutati, perché palesatisi successivamente all'adozione del provvedimento divenuto definitivo o, pur preesistenti, non presi da questo in considerazione»²⁸.

Tutti elementi di conforto della correttezza della strada interpretativa seguita dalla decisione in commento, sorretta in qualche modo pure

²⁵ F. Viggiano, *Cautele personali e merito*, cit., 214.

²⁶ Sul divario tra pena edittale, pena irrogata dal giudice e pena eseguita, G. Neppi Modona, *Crisi della certezza della pena e riforma del sistema sanzionatorio*, in G. Borrè, P. Palombarini (a cura di), *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*, Milano 1998, pp. 51 ss.

²⁷ F. Fiorentin, *L'esecuzione della pena e il difficile bilanciamento tra istanze di difesa sociale e rieducazione dei condannati*, in "Riv. it. dir. e proc. pen.", 2020, 2221.

²⁸ Cass., sez. un., 28 aprile 2011, n. 34091, in "Riv. pen." 2011, 1139.

dalla volontà di disinnescare il rischio strisciante che il migrante divenga esso stesso reato²⁹.

Giudizio e pena possono riguardare solo ciò che si è fatto e non ciò che si è³⁰ onde scongiurare che cautele e accertamenti riguardino non singoli individui, sulla base dei reati da essi commessi, ma intere categorie di persone, con conseguenze rilevanti sul piano dell'esercizio dei diritti formalmente riconosciuti.

Come affermato dalla Corte costituzionale³¹, la condizione soggettiva dello straniero "irregolare", che non sia in possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato «di per sé, non è univocamente sintomatica [...] di una particolare pericolosità sociale»³². Dietro questa veste processuale dell'individuo, dietro le regole fissate in riferimento a misure dai contenuti differenti si nasconde l'immagine sostanziale del senso della pena, della sofferenza ch'essa arreca.

Una preconditione democratica, qui valorizzata in vista della realizzazione della rieducazione umanizzante declinata dall'art. 27 Cost., e altrimenti destinata, nelle singole vicende esecutive, ad apparire del tutto vacua e inconsistente³³.

²⁹ L. Pepino, *Le migrazioni, il diritto, il nemico. Considerazioni a margine della legge n. 94/2009*, in "Dir. imm. citt.", n. 4/2009, 15. Altresi M. Donini, *Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo penale dell'immigrazione*, in "Quest. giust.", 1/2009, pp. 105 ss.

³⁰ L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma 2018, p. 207.

³¹ Corte cost., 5 maggio 2007, n. 78, in *giurcost.org*.

³² La Consulta ha ripetutamente affermato che lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (Corte cost., 2 aprile 2008, n. 148, Corte cost., 21 settembre 2011, n. 269 e n. 21 settembre 2010, Corte cost., 21 febbraio 2011, n. 61, in *giurcost.org*).

³³ Lo ricordano in chiave generale A. Di Martino, B. Occhiuzzi, *Condannato ma protetto contro espulsione. Un'intersezione fra diritto penale e della protezione internazionale*, in "Dir. immig. citt.", n. 3, 2018, pp. 2 ss.

Il diritto alla salute va garantito anche alle persone migranti nei centri di accoglienza. Riflessioni a margine di una storica ordinanza della Corte di Cassazione

di *Letizia Palumbo*¹

1. Il contesto e la questione affrontata

Nel marzo 2020, pochi giorni dopo l'esplosione della pandemia per Covid-19 in Italia, le persone richiedenti asilo ospiti nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS) in via Mattei di Bologna inviavano, tramite il Coordinamento Migranti², una lettera aperta al Comune, alla Prefettura e alla Questura della città, nonché alla Regione Emilia-Romagna. Nel documento denunciavano come a causa delle condizioni di sovraffollamento del centro, fosse impossibile rispettare le norme di sicurezza dettate dall'emergenza del corona-virus: "In via Mattei" – scrivevano – "viviamo in più di 200 e dormiamo in camerate che ospitano 5 o più persone, spesso anche 10, con letti vicini, uno sopra l'altro. Molte di queste stanze non hanno nemmeno le finestre per cambiare l'aria"³.

Data la situazione, l'associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), dopo varie sollecitazioni alle Autorità competenti, proponeva ricorso d'urgenza al Tribunale di Bologna, chiedendo che il Ministero dell'interno, il Comune di Bologna, la Regione Emilia-Romagna e il Consorzio l'Arcolaio garantissero alle persone richiedenti asilo ospiti del CAS Mattei il diritto alla salute mediante l'attuazione delle misure anti-Covid di prevenzione e distanziamento interpersonale. Nello specifico, l'associazione chiedeva al giudice di accertare la lesione del diritto alla salute per effetto della mancata applicazione delle norme di prevenzione sanitaria per il

¹ Letizia Palumbo, Assegnista di Ricerca in Diritto Privato Comparato presso l'Università Ca' Foscari di Venezia.

² Si veda <https://www.coordinamentomigranti.org>.

³ Coordinamento Migranti, *Il Corona Virus non Discrimina*, Lettera aperta al Comune di Bologna, alla Prefettura e Questura della Città, alla Regione Emilia-Romagna, Marzo 2020. Si veda <https://coordinamentomigranti.files.wordpress.com>.

contenimento della pandemia e, conseguentemente, che fosse disposto in via d'urgenza il trasferimento degli ospiti in strutture adeguate.

Il Tribunale di Bologna dichiarava però il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo (TAR), con una decisione confermata dal Collegio in sede di reclamo cautelare e, poi, nel giudizio di merito⁴. Più in particolare, il Tribunale di Bologna sosteneva che, nonostante la natura costituzionalmente protetta delle posizioni coinvolte, la causa dovesse essere proposta davanti al TAR in quanto nei centri di accoglienza straordinaria la Pubblica Amministrazione eserciterebbe un potere discrezionale. Il Tribunale condannava inoltre l'ASGI al pagamento delle spese di giudizio.

L'ASGI decideva quindi di rivolgersi alla Corte di Cassazione chiedendo di individuare il giudice competente. Sul punto, l'associazione affermava che il diritto fondamentale alla salute, anche dei richiedenti asilo, andasse esaminato dal giudice ordinario e che non vi fosse alcun potere discrezionale a fronte di misure pre-determinate dal legislatore – quali le misure sul distanziamento personale – in modo tale da non consentirne attuazioni differenziate e discriminatorie.

2. La decisione delle Sezioni Unite

Con la pronuncia n. 4873 del 15 febbraio 2022, la Suprema Corte ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario. Innanzitutto, la Corte ha sottolineato gli errori di impostazione commessi dal Tribunale di Bologna, precisando che la *causa petendi* della controversia, sulla base della quale determinare la giurisdizione, è il rischio di lesione del diritto fondamentale alla salute delle persone richiedenti asilo ospiti nel CAS Mattei. In questo senso, in linea con un consolidato orientamento giurisprudenziale⁵, la Corte ha messo in evidenza come risultati decisiva, ai fini del riparto delle giurisdizioni, la puntuale interpretazione del quadro normativo di riferimento e delle

⁴ Trib. Bologna, sez. III civ., decreto R.G. 4235/2020 del 7 maggio 2020; sez. III civ., decreto collegiale R.G. 5877/2020 del 14 luglio 2020. Inoltre, Trib. Bologna, sentenza resa *ex art. 281 sexies c.p.c.* del 29 ottobre 2021.

⁵ Cfr. Cass. N. 1463/1979; Cass., n. 17461/2006; Cass. N. 27187/2007.

modalità con le quali è preso in considerazione il diritto fondamentale in questione⁶.

La Corte ha quindi esaminato la disciplina introdotta dalla normativa emergenziale di contrasto alla pandemia, compresa quella relativa al sistema di accoglienza, giungendo alla conclusione che la misura del distanziamento interpersonale, volta a prevenire la diffusione del virus, è disciplinata con “modalità fisse e predeterminate in modo da non consentire attuazioni differenziate”⁷. Se ne ricava che “il diritto alla salute, sub specie di diritto al distanziamento sociale, è stato già conformato dal composito quadro normativo di riferimento”⁸, senza che possa rinvenirsi alcun margine di discrezionalità circa le forme e le modalità di attuazione della misura del distanziamento. Per tanto, secondo la Corte, la pubblicazione amministrazione e il gestore dei centri di accoglienza non dispongono di margini di discrezionalità in ordine alla applicazione delle norme anti-contagio, avendo al contrario l’obbligo di adottare e far garantire il rispetto delle misure indicate dal legislatore.

Muovendo da queste argomentazioni, la Suprema Corte ha sottolineato che il diritto al distanziamento interpersonale e il relativo obbligo dell’Amministrazione di assicurarlo trovano fondamento nell’art. 32 della Costituzione, e ha chiarito che il “dovere di salvaguardare la salute dei soggetti richiedenti asilo accolti nei CAS risulta intimamente legato al principio di solidarietà nella sua proiezione verticale, pubblica e istituzionale, e per ciò stesso improntato ad impedire forme discriminatorie di tutela, quando appunto entrano in gioco posizioni soggettive riferibili a persone che versano, spesso, in situazioni di evidente vulnerabilità proprio in ragione della condizione di richiedente asilo e dell’impossibilità di regolare autonomamente la propria esistenza all’interno delle strutture di accoglienza”⁹.

Secondo la Corte, dunque, il diritto alla salute delle persone richiedenti asilo ospiti nei Centri di accoglienza straordinaria va garantito senza

⁶ Cass. n. 4873/2022, p. 9.

⁷ Ivi, p. 10

⁸ Ivi, p. 12.

⁹ Ivi, p. 15.

discriminazione alcuna e la sua tutela appartiene alla giurisdizione ordinaria.

3. Il diritto fondamentale alla salute non può subire discriminazioni

L'ordinanza delle Sezioni Unite in commento segna un passaggio importante sia per il riconoscimento e la protezione dei diritti delle persone richiedenti asilo ospiti nei CAS, sia più in generale per la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali nei confronti della Pubblica amministrazione¹⁰.

Con riferimento al primo aspetto, occorre ricordare che, come numerose ricerche hanno mostrato¹¹, le persone richiedenti asilo in Italia si trovano, nella stragrande maggioranza dei casi, in una sorta di limbo giuridico e sociale, dovuto sia alla lentezza delle procedure burocratiche per il riconoscimento della protezione internazionali (che possono durare anche anni), sia alla assenza di strutture e servizi adeguati. Emblematica di un regime di accoglienza, improntato sull'emergenza più che sull'inclusione, è la condizione delle/dei richiedenti asilo ospiti nei CAS. Nonostante siano strutture straordinarie da attivare in una fase di emergenza, i CAS, che sono gestiti dalle Prefetture, costituiscono di fatto il segmento più consistente del nostro sistema di accoglienza. Secondo i dati ufficiali, al 31 gennaio 2021 circa il 67,8% dei richiedenti asilo accolti in Italia era ospite nei CAS¹². Solo una piccola minoranza ha quindi accesso al Sistema Integrato di Accoglienza (SAI), che è in capo ai comuni e offre servizi più strutturati e maggiormente orientati all'inclusione sociale e lavorativa delle persone ospitate.

¹⁰ N. Vettori, *Diritti fondamentali e riparto di giurisdizione. Nota a Cass., SU, 15.02.2022, n. 4873 sul diritto alla salute dei richiedenti asilo ospitati nei CAS*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 3, 2022, pp. 269-286.

¹¹ Cfr., ad esempio, F. Della Puppa e G. Sanò (a cura di), *Stuck and Exploited. Refugees and Asylum Seekers in Italy Between Exclusion, Discrimination, and Struggles*, Ca' Foscari University Press, Venezia 2021; A. Sciarba, *Al confine dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, in "Questione Giustizia", 2, 2018, pp. 145-157.

¹² Action Aid e Openpolis, *Una mappa dell'Accoglienza*, Milano 2021, p. 5.

I CAS, soprattutto dopo lo smantellamento del sistema di accoglienza diffuso operato dal Dl. n.113/2018, sono in gran parte costituiti da strutture di media e grande capienza (da 50 a 500 posti), spesso sovraffollate e senza la garanzia di standard adeguati e uniformi. Per di più, molti di questi centri sono situati in zone isolate e lontane dalle aree urbane; luoghi in cui la marginalizzazione sociale è esacerbata dalla marginalità geografica, e il tempo scorre identico in un'attesa indeterminata che rende difficile, per non dire impossibile, qualsiasi progettualità¹³. Queste carenze sistemiche del sistema accoglienza, sommate alle inadempienze burocratiche, producono una condizione di sospensione ed estrema incertezza – si potrebbe dire di “hyper precarity” per riprendere una nozione introdotta da alcune studiosi¹⁴– che genera e amplifica la situazione di vulnerabilità in cui si trovano molte/i richiedenti asilo.

Vale la pena, a tal proposito, ricordare che le inadeguatezze strutturali del sistema di accoglienza italiano sono state oggetto di censura da parte di organismi internazionali, tra cui la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). In particolare, nel caso *Tarakhel c. Svizzera* del 2014, in cui i giudici di Strasburgo hanno dichiarato che il rinvio verso l'Italia di richiedenti asilo particolarmente vulnerabili è suscettibile, in assenza di adeguate garanzie, di violare il divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU). Tra gli aspetti problematici del nostro sistema di accoglienza, la Corte EDU ha menzionato, nella sua argomentazione, la limitatezza dei posti a disposizione nei centri di accoglienza e la carenza dei servizi offerti.

Queste criticità sono emerse in modo lampante e si sono simultaneamente acuite con lo scoppio dell'emergenza sanitaria causata dalla Covid-19. La crisi sanitaria ha portato alla luce le disuguaglianze e i problemi strutturali del nostro modello economico e sociale, incluso del sistema di accoglienza per richiedenti asilo, soprattutto con riferimento ai centri di accoglienza sovraffollati, come quello di via Mattei a Bologna, dove è praticamente impossibile

¹³ Cfr. A. Scurba, *op. cit.*

¹⁴ H. Lewis e L. Waite, *Asylum, Immigration Restrictions and Exploitation: Hyper-precarity as a lens for understanding and tackling forced labour*, in “Anti-Trafficking Review”, 5, 2015, pp. 49-67.

garantire il rispetto delle misure anti-Covid finalizzate al contenimento del contagio¹⁵.

In questo scenario, l'ordinanza n. 4873 della Suprema Corte del 15 febbraio 2022 segna una tappa storica nella tutela dei diritti fondamentali, in particolare del diritto alla salute, delle persone richiedenti asilo che vivono in luoghi di attesa e di limbo come i CAS. Dopo aver passato al vaglio la disciplina introdotta dalla normativa emergenziale di contrasto alla pandemia e aver sottolineato l'assenza di margini di discrezionalità in ordine all'applicazione o meno della misura del distanziamento, la Corte ha infatti affermato in modo significativo che nessun potere pubblico può incidere sul diritto alla salute delle persone migranti nei CAS "fino al punto da degradarlo a interesse legittimo"¹⁶. Salvaguardare la salute delle persone accolte, garantendo il diritto al distanziamento interpersonale, è un dovere in capo alle Pubbliche Amministrazioni che non lascia alcuno spazio a forme discriminatorie di tutela.

Nella sua argomentazione, la Corte ha chiarito – è qui veniamo al secondo aspetto importante dell'ordinanza in commento – che il diritto al distanziamento sociale e il relativo obbligo dell'Amministrazione di assicurarlo, trovano fondamento costituzionale nell'articolo 32 della Costituzione, letti alla luce dei principi di solidarietà e di uguaglianza che informano il sistema di accoglienza. E' dunque il valore costituzionale di questa pretesa soggettiva che consente di individuare degli obblighi specifici in capo alla Pubblica amministrazione, che sono pienamente tutelabili dal giudice ordinario. Come ha spiegato la Corte: "Quando dunque è lo stesso legislatore a prendere in considerazione certi valori cardine ed a regolarne la reciproca convivenza con altri parimenti fondamentali, le autorità amministrative, nei singoli casi, non fanno altro che applicare la prescrizione legislativa, spettando alle autorità giurisdizionali il compito di controllare il bilanciamento già effettuato a monte, accertando il rispetto della Costituzione, la coerenza, la logica, la completezza, la corrispondenza tra mezzi e fini.

¹⁵ P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in "Federalismi.it", 2020, spec. p. 9-12.

¹⁶ Cass. n. 4873/2022, p. 16.

Compiti che, per le considerazioni dianzi espresse, risultano riservati al giudice ordinario¹⁷.

Questo non significa, come si potrebbe obiettare, che l'approccio seguito dalla Corte veicoli un assetto volto a favorire sempre le posizioni individuali sugli interessi della collettività sostenuti dalla Pubblica Amministrazione. Come ha infatti affermato Nicoletta Vettori con riferimento all'ordinanza in commento: "non si tratta di affermare l'esistenza di 'diritti senza potere' ma di assicurare che i diritti relativi ai beni primari della persona siano – se del caso – limitati e bilanciati da un potere pienamente soggetto ai vincoli (i.e. obblighi di fare/doveri di astensione) ricavabili anche direttamente dal testo costituzionale"¹⁸.

Ribadendo dunque che il diritto alla salute sancito all'articolo 32 della Costituzione è inderogabile e indegradabile, e che dominano i "canoni costituzionali di uguaglianza e parità di trattamento", la Corte ha riaffermato principi di straordinaria importanza per la tutela dei diritti fondamentali delle/dei richiedenti asilo in accoglienza e, più in generale, per la salvaguardia dei diritti connessi ai bisogni primari delle persone.

¹⁷ Ivi, p. 16.

¹⁸ N. Vettori, *op. cit.* pp. 285-286.

La Sentenza 63/2022 della Corte Costituzionale sul favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina

di *Francesco Parisi*¹

1. Il caso

Nell'agosto del 2019, una donna di origine congolese, unitamente a figlia e nipote, minorenni infraquattordicenni, si presenta ai controlli di frontiera all'aeroporto di Bologna, in arrivo con un volo da Casablanca. Esibisce alle autorità passaporti senegalesi, poi risultati falsi.

La donna è quindi tratta in arresto (oltre che per il reato di possesso di documenti di identificazione falsi di cui all'art. 497 *bis* c.p), per il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, aggravato dall'utilizzo di mezzi internazionali di trasporto e di documenti falsi (art. 12, co. 1 e co. 3, lett. *d*), Testo unico immigrazione (tui). Per le ipotesi aggravate in questione è previsto un rilevante aumento di pena rispetto alla fattispecie base di favoreggiamento: ovverossia la quintuplicazione del minimo edittale (cinque anni di reclusione anziché un anno) e la triplicazione del massimo edittale (quindici anni di reclusione in luogo di cinque anni).

Proprio in ragione del significativo aumento sanzionatorio, il tribunale di Bologna solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, co. 3, lett. *d*), tui, limitatamente alla fattispecie di «impiego di servizi internazionali di trasporto o di documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti». Ciò che il tribunale sottopone all'attenzione della Consulta è cioè di verificare se un simile aggravamento di pena sia o meno in contrasto con il principio di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il principio di proporzionalità della sanzione penale (artt. 3, 27, co. 3, Cost.).

¹ Francesco Parisi (PhD), Professore Associato di Diritto Penale presso il Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali dell'Università degli Studi di Palermo.

2. La disciplina aggravata del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina

Il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare è una delle norme di punta del cosiddetto diritto penale dell'immigrazione². È una fattispecie rimodellata nel tempo attraverso plurimi interventi di riforma, di cui la sentenza in rassegna ripercorre le principali tappe (§§ 3.1-3.5).

Nella versione oggi vigente, l'incriminazione base è tipizzata nel primo comma dell'art. 12 tui, il quale punisce «chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato». Il bene giuridico protetto dalla norma in questione è l'ordinata gestione dei flussi migratori, «bene giuridico strumentale», attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici «finali», suscettibili di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata: gli equilibri del mercato del lavoro, il sistema di sicurezza sociale, l'ordine e la sicurezza pubblica³.

I commi 3, 3 *bis* e 3-*ter* contemplano plurime fattispecie aggravate. Si tratta di fattispecie idealmente dirette a contrastare le ipotesi più gravi e/o organizzate di agevolazione dell'immigrazione irregolare. Tengono conto di molteplici fattori, quali il numero di migranti irregolarmente fatti entrare nel territorio, le modalità attraverso cui avviene il trasporto, la circostanza che i migranti siano sottoposti a trattamenti disumani durante il viaggio, ecc.

² S. Zirulia, *Disposizioni contro le immigrazioni clandestine*, in E. Dolcini, G. Marinucci, G.L. Gatta, *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, Milano 2021, pp. 1497 ss.; A. Lucifora, *La "Crimmigration" tra principi di razionalità dell'intervento penale e vincoli europei*, in G. De Marzo, F. Parisi (a cura di), *Diritto e Immigrazione*, La Tribuna, Roma 2021, p. 305 ss.; F. Parisi, *Sistema penale e fenomeno migratorio*, in D. Ciaffi, F. Parisi, M. Patti (a cura di), *Migrazioni. Diritto e società*, Cedam, Milano 2018, pp. 137 ss.; A. Caputo, *I reati in materia di immigrazione*, in A. Caputo, G. Fidelbo (a cura di), *Reati in materia di immigrazione e di stupefacenti*, Torino 2011, pp. 37 ss.; Id., *Diritto e procedura penale dell'immigrazione*, Torino 2006.

³ Corte cost. 8 luglio 2010, n. 250, *Foro it.*, 2010, I, 2928.

Ciò che accomuna le aggravanti in questione e che giustifica il più rigoroso trattamento sanzionatorio rispetto alla fattispecie base è il carattere plurioffensivo del comportamento. In ragione delle peculiari modalità della condotta, in simili ipotesi l'autore lede o mette in pericolo non soltanto il bene dell'ordinata gestione dei flussi migratori, ma anche altri beni meritevoli di protezione: in taluni casi (lettere *b*), *c*) del comma 3, prevalentemente, il bene della vita, della salute o dell'incolumità delle persone trasportate; in altri (lett. *a*), *d*) all'inciso iniziale, *e*) è il maggior pericolo per l'ordine pubblico a venire in rilievo, in quanto esse si riferiscono alle consolidate prassi operative delle organizzazioni criminali dedite al traffico internazionale di migranti.

3. La Corte costituzionale dichiara illegittima l'aggravante per chi agevola l'immigrazione utilizzando servizi di trasporto internazionale o documenti falsi

La Corte costituzionale accoglie la questione di costituzionalità sollevata dal tribunale bolognese⁴. Sono cioè giudicate costituzionalmente illegittime due delle tre fattispecie aggravate contemplate nella lett. *d*) del predetto comma; non costituiva invece oggetto di giudizio, e resta dunque in vigore, la prima parte della lett. *d*), che punisce con le pene aggravate di cui al comma 3 la condotta agevolatoria quando il «fatto è commesso da tre o più persone in concorso fra loro».

Secondo il giudice delle leggi, il suddetto aumento di pena è manifestamente irragionevole e sproporzionato qualora applicato alle due sotto-ipotesi in questione. Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale consegue un effetto ablatorio. Ai fatti di aiuto all'immigrazione clandestina commessi «utilizzando servizi internazionali di trasporto, ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti» non sarà cioè applicabile la cornice edittale prevista dal comma 3, bensì la meno severa forbice di pena prevista per la fattispecie base: ciò salvo che non siano applicabili altre aggravanti previste dall'art. 12 *tui* e fermo restando il possibile

⁴ La sentenza può essere letta in www.giurcost.org.

concorso con gli eventuali reati di falsità documentale che dovessero ravvisarsi nei singoli casi.

Più nello specifico, la declaratoria di incostituzionalità dei due sotto-tipi di aggravanti si fonda su motivazioni di diverso tipo: a) riferibili in modo specifico a ciascuna delle due aggravanti; b) comuni a entrambe.

a) Per ciò che concerne le specifiche ragioni di incostituzionalità dell'aggravante dell'«utilizzo di servizi internazionali di trasporto», il giudizio d'irragionevolezza della parificazione sanzionatoria si fonda su valutazioni inerenti al grado di lesività della condotta. L'aumento sanzionatorio è considerato illegittimo sul piano della ragionevolezza, giacché, a differenza di quanto accade per le altre aggravanti tipizzate nell'art. 12 tui, siffatta modalità di realizzazione del fatto tipico non determina un disvalore aggiuntivo rispetto alla fattispecie base (§ 4.4.). Non esiste alcun *surplus* di disvalore per i fatti di agevolazione dell'immigrazione irregolare commessi mediante servizi internazionali di trasporto. È una condotta che non espone il migrante a pericoli maggiori rispetto a quanto avviene con altri mezzi (anzi, in genere comporta minori rischi per la salute rispetto a quanto ne possano sopraggiungere attraverso altre modalità di viaggio), non è particolarmente insidiosa, né crea speciali difficoltà di accertamento alla polizia di frontiera: è la modalità ordinaria attraverso cui si realizza il fatto agevolatorio; il bene messo in pericolo è l'ordinata gestione dei flussi migratori e in questo si esaurisce.

Per quanto invece riguarda il sotto-tipo dell'«utilizzo di documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti», la Consulta chiarisce che in queste ipotesi la condotta è in effetti dotata di una connotazione offensiva ulteriore rispetto alla fattispecie base, giacché viene altresì leso il bene giuridico della fede pubblica. Nondimeno, l'incremento sanzionatorio è ritenuto manifestamente sproporzionato sulla base di un giudizio di tipo sistematico, ponendo in relazione il rigoroso aumento di pena previsto dall'aggravante in argomento con il parametro costituito dalle ben più miti cornici edittali previste per la generalità dei delitti di falsità in atti e personali.

b) Esistono poi (§§3.7 e 4.5.) ulteriori considerazioni per affermare la manifesta irragionevolezza di una parificazione sanzionatoria fra le

aggravanti in argomento e le altre aggravanti contemplate nell'art. 12 tui. I fatti descritti nei due gruppi di fattispecie, infatti, descrivono tipi criminologici ben differenti fra loro.

Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare è suscettibile di presentarsi in due diverse forme: i) può inserirsi nella cornice delittuosa del traffico internazionale di migranti; ii) può invece trattarsi di condotte realizzate per varie finalità, finanche di tipo solidaristico o comunque scevre da finalità di profitto. La Consulta evidenzia che il disvalore dei due tipi criminologici è molto differente ed è valutato diversamente sul piano internazionale ed europeo. Ora, secondo la Corte, né l'una né l'altra dei due sotto-tipi di aggravanti in questione, allorché compiute senza scopo di lucro, sono plausibilmente indicative del coinvolgimento dell'agente in un'attività di traffico internazionale di migranti, risultando per contro ordinariamente compatibili con situazioni in cui lo straniero venga aiutato a entrare illegalmente in Italia per finalità assai diverse, anche di tipo solidaristico.

4. Conclusioni

Le specifiche caratteristiche del caso concreto paiono aver non poco contribuito a determinare la decisione della Consulta. Secondo il giudice delle leggi, si tratta di una «vicenda emblematica» (§4.5.) della manifesta irragionevolezza legislativa che equipara sul piano sanzionatorie tipologie criminose dotate di disvalore ben diverso fra loro.

Vi è però da chiedersi se le considerazioni circa l'esigenza di distinguere fra tipi criminologici nettamente differenziati siano o meno suscettibili di estendersi ulteriormente. Nel campo di applicazione dell'art. 12 tui restano ipotesi aggravate potenzialmente applicabili a fatti che, specie se realizzati senza fine di profitto, sono motivati da ragioni di tipo assistenziale, umanitario o comunque solidaristico. La lett.a) del comma 3, tui, ad esempio, è potenzialmente applicabile alle frequenti condotte di aiuto all'immigrazione irregolare realizzate da associazioni non governative per fini umanitari. Eventuali altri interventi della Corte che dovessero muovere nella direzione di un'ulteriore valorizzazione del principio di proporzionalità e

ragionevolezza richiederebbero analitiche e forse più audaci ricostruzioni interpretative. Non può però escludersi, alla luce della progressiva estensione del sindacato di legittimità costituzionale sulla misura delle pene e delle prospettive recentissimamente aperte dalla Corte di Giustizia circa un «controllo diffuso» di proporzionalità⁵, che attraverso questa via possano ancora aprirsi talune breccie nel rigoroso impianto normativo di contrasto all'immigrazione irregolare.

⁵ In dottrina ampia letteratura. Fra i contributi più recenti, F. Viganò, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Giappichelli, Torino 2021; N. Recchia, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino 2020; V. Manes, V. Napoleoni, *La legge penale illegittima. Metodo, itinerari e limiti della questione di costituzionalità in materia penale*, Giappichelli, Torino 2019.

La Corte Costituzionale riconosce diritti sociali e misure di welfare alle famiglie dei cittadini extracomunitari

di *Alessandra Pera*¹

1. Introduzione

Nell'arco di una settimana, la Corte Costituzionale ha pronunciato due decisioni: la n. 54 del 4 marzo 2022 e la n. 67 dell'11 marzo 2022, a seguito di due distinti rinvii pregiudiziali di tipo interpretativo proposti innanzi alla Corte di Giustizia dell'UE². Le pronunce in sede di rinvio pregiudiziale sono state sollecitate, rispettivamente, dalla stessa Consulta³ e dalla Corte di Cassazione, che aveva proceduto in tal senso prima di sollevare la questione di costituzionalità⁴.

Si tratta di due decisioni che vagliano la legittimità costituzionale di alcune norme in materia di previdenza sociale alla luce del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazione (artt. 3, 31, 117 Cost.).

¹ Alessandra Pera (PhD), Professoressa Ordinaria di Diritto Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali dell'Università degli Studi di Palermo.

² Per brevi cenni sul rinvio pregiudiziale di tipo interpretativo e sulla sua funzione si rinvia, per tutti, a G. Benacchio, *Diritto privato dell'Unione Europea. Fonti, modelli, regole*, Cedam, Wolters Kluwer, Milano 2016, pp. 109 ss.

³ Corte Cost., ordinanza n. 182, 30 luglio 2020. Per un commento sull'ordinanza cfr. S. Giubboni, *L'accesso all'assistenza sociale degli stranieri alla luce (fioca) dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (a margine di un recente rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale)*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2020, pp. 1982 ss.. La Corte di giustizia si è pronunciata il 2 settembre 2021, causa C-350/20, O.D. e a. c. INPS, reperibile on line su <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf>. In dottrina, cfr. C. Saraceno, *Diritti negati: supplenza dei giudici nell'inerzia del Parlamento?*, in "Giustizia insieme", 7 febbraio 2022, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-societa/>.

⁴ Corte giust., 25 novembre 2020, causa C-302/19, INPS c. WS, reperibile on line su <https://curia.europa.eu/juris/document/>; e causa C-303/19, INPS c. VR, on line su <https://curia.europa.eu/juris/document/>. Sulla doppia pregiudizialità, si veda A. Cosentino, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, in "Questione Giustizia", 6 febbraio 2020, on line su https://www.questionegiustizia.it/articolo/doppia-pregiudizialita-ordine-delle-questioni-disordine-delle-idee_06-02-2020.php; F. Donati, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in "Il Diritto dell'Unione Europea", 2019, 2, p. 284.

Le misure al vaglio della Corte, per quanto riguarda la sentenza n. 54, sono state l'assegno di natalità o bonus bebè⁵ e l'assegno di maternità⁶, riconosciute dall'ordinamento italiano soltanto agli stranieri lungosoggiornanti (e non anche a quelli muniti di diverso titolo di soggiorno), creando dunque una discriminazione fra stranieri, in violazione del diritto alla parità di trattamento tra i cittadini di Paesi terzi che risiedono e lavorano legalmente in uno Stato membro.

Con riferimento alla sentenza n. 67, invece, è stata valutata la illegittimità delle norme sull'assegno per il nucleo familiare, riconosciuto ai cittadini italiani, indipendentemente dal fatto che i familiari abbiano la residenza in Italia, requisito invece richiesto per i familiari degli stranieri⁷.

In entrambe le decisioni l'iter logico-argomentativo è costruito lungo due direttrici fondamentali, che si tenterà di analizzare: la prima incentrata sul principio di parità di trattamento e sul divieto di discriminazioni e la seconda sul principio di supremazia del diritto dell'Unione europea e di massima espansione delle garanzie. Per ragioni di spazio, in questo contributo l'analisi si concentrerà solo sulla prima pronuncia.

2. Parità di trattamento e divieto di discriminazione in un sistema multilivello

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle norme italiane che escludono dalla concessione dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi nello Stato per fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale e i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi per fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento UE/1030/2002, che istituisce un

⁵ Cfr. art. 1, comma 125, legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2015).

⁶ Cfr. art. 74, decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*; art. 15, legge 8 marzo 2000, n. 53.

⁷ Cfr. art. 2, comma 6 bis, decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito in legge 13 maggio 1988, n. 153.

modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

A giudizio della Corte Costituzionale, subordinando il riconoscimento dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità alla titolarità di un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno cinque anni al possesso di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e alla disponibilità di un alloggio idoneo, il legislatore ha fissato requisiti privi di ogni attinenza con lo stato di bisogno che le prestazioni in esame si prefiggono di fronteggiare.

Ciò costituisce una violazione dell'art. 34 Carta di Nizza, con il quale l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in situazioni quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e dalle prassi nazionali. Si attribuisce a ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, in conformità al diritto dell'Unione, alle legislazioni e alle prassi nazionali, dando così corpo a un diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale.

Secondo la Corte Costituzionale le disposizioni censurate istituivano per i soli cittadini di Paesi terzi un sistema irragionevolmente più gravoso, che travalica la pur legittima finalità di accordare i benefici dello stato sociale a coloro che vantino un soggiorno regolare e non episodico sul territorio della nazione, negando adeguata tutela proprio a chi si trovi in condizioni di più grave bisogno.

La *ratio* è assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie.

La "massima espansione delle garanzie" e il "principio di supremazia del diritto dell'Unione", anche delle norme di diritto secondario (direttive e regolamenti), purché vincolante, devono condurre ad un'interpretazione del diritto nazionale coerente con quello europeo,

con la Carta di Nizza, anche quando una sua disposizione trova attuazione nel diritto europeo secondario: con la conseguenza che le eventuali restrizioni imposte dalle norme nazionali vanno dichiarate illegittime o disapplicate dal giudice nazionale.

Il principio fondamentale che consente all'interprete il potere di disapplicare il diritto nazionale in contrasto con quello europeo, nel caso di specie, è senza dubbio il principio di parità di trattamento dei cittadini di Paesi terzi, che forse finora non è stato sempre adeguatamente considerato né dal formante legislativo né da quello giurisprudenziale⁸.

La Corte Costituzionale sottolinea che esiste “un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione” tra il principio di uguaglianza e la tutela della maternità e dell'infanzia (artt. 3 e 31 Cost.), al livello di formante costituzionale italiano, e le norme di diritto primario (art. 34 Carta di Nizza) e di diritto derivato (direttive e regolamento) dell'Unione europea in tema di parità di trattamento dei cittadini dei Paesi terzi.

La Corte Costituzionale ha, quindi, condiviso le argomentazioni e la posizione della Corte di Giustizia europea sull'assegno di natalità e sull'assegno di maternità ed ha affermato che il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, definito nei suoi contenuti essenziali dalla direttiva 2011/98/UE, “dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta”⁹, precisando che la tutela dei valori primari della maternità e dell'infanzia, tra loro inscindibilmente connessi (art. 31 Cost.), non tollera distinzioni arbitrarie e irragionevoli.

L'assegno di natalità e l'assegno di maternità sopperiscono a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un

⁸ In dottrina, vd. D. Kochenov, *Cittadinanza. La promessa di un alchimista*, Il Mulino, Bologna 2020, *passim*. Sul tema specifico oggetto di analisi, A. Di Florio, *Il principio di parità di trattamento nel riconoscimento dell'assegno di natalità (bonus bebè): considerazioni a margine di Corte Cost. 11 gennaio 2022 n. 54*, in “*Questione Giustizia*”, 24 maggio 2022, reperibile on line all'indirizzo <https://www.questionegiustizia.it/articolo/>.

⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 2 settembre 2021, punto 46, consultabile on line su <https://curia.europa.eu/juris/document/>.

bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva. La prima misura, originariamente concessa alle famiglie meno abbienti, è graduata e varia notevolmente in proporzione al reddito familiare¹⁰; la seconda è residuale, opera nei soli casi in cui il nucleo familiare versi in condizioni economiche precarie e la madre non possa reclamare l'indennità di maternità in forza di uno specifico rapporto di lavoro. Entrambe mirano a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.), e danno attuazione all'art. 31 Cost., che impegna la Repubblica ad agevolare – con misure economiche ed altre “azioni positive”¹¹ – la formazione della famiglia e a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

Mi sembra che la sentenza in commento vada salutata come un segnale forte della Consulta verso il superamento di un approccio a lungo diffuso nelle legislazioni degli Stati membri e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE e di alcune Corti nazionali, fondato sull'idea che i diritti sociali vadano garantiti solo ai soggetti economicamente attivi, che partecipano fattivamente al contratto sociale, in sistemi nazionali con risorse di bilancio sempre più limitate, sovente nega adeguata tutela a coloro che siano legittimamente presenti sul territorio nazionale e siano tuttavia sprovvisti dei requisiti di reddito prescritti per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Un sistema così congegnato pregiudica proprio le persone che versano in condizioni di bisogno più pressante.

¹⁰ Si vedano anche le modifiche introdotte con la modulazione universale, L. n. 160/2019 e L. n. 178/2020, on line su www.senato.it.

¹¹ Sul concetto di azione positiva, S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Editori Laterza, Roma-Bari 2012, pp. 164-169; Id., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 31-38, con un preciso riferimento ai diritti di cittadinanza.

La tutela del diritto alla convivenza prevale sull'assenza del permesso di soggiorno. Il Tribunale di Catania prende posizione

di Sara Rigazio¹

1. Il caso

Con decreto del 3 gennaio 2022 il tribunale di Catania ha ordinato al Sindaco di un comune della provincia di iscrivere una cittadina venezuelana, convivente con un cittadino italiano, nei registri anagrafici della popolazione residente e, al contempo, di provvedere all'annotazione della dichiarazione di convivenza negli appositi registri, pur in assenza del permesso di soggiorno della partner convivente². Il provvedimento si segnala per l'interpretazione fornita in ordine alla rilevanza dell'elemento della convivenza anche alla luce dei recenti orientamenti emersi in sede nazionale e comunitaria sul tema.

I fatti che hanno dato origine al ricorso sono i seguenti.

Dopo aver dato comunicazione al comune della propria convivenza di fatto allegando i documenti richiesti, e aver ricevuto il diniego da parte degli uffici comunali in ragione dell'assenza del permesso di soggiorno della cittadina venezuelana, i ricorrenti formalizzavano la propria richiesta di soggiorno alla Questura del capoluogo, che a sua volta la respingeva perché carente dell'iscrizione anagrafica della partner convivente.

A questo punto la coppia depositava il ricorso ex art. 700 c.p.c. Chiedeva, rispettivamente, di ordinare al Sindaco l'iscrizione della cittadina venezuelana nell'anagrafe della popolazione residente e l'annotazione del contratto di convivenza, così come disciplinato dalla legge 76/2016 e, conseguentemente, alla Questura, di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi familiari. Mentre per quanto concerne quest'ultima richiesta il giudice ha ritenuto il ricorso inammissibile per i motivi di cui a breve si dirà, con riguardo all'iscrizione nel registro dell'anagrafe e all'annotazione del contratto di

¹ Sara Rigazio (PhD), Ricercatrice di Diritto Privato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali dell'Università degli Studi di Palermo.

² Tribunale Catania, sez. I civ., 3/1/2022.

convivenza, invece, ha ritenuto fondate le pretese dei ricorrenti, ordinando dunque, al Sindaco, di procedere in tal senso.

2. Il contenuto del provvedimento

Come accennato poc'anzi, il giudice ha ritenuto inammissibile la richiesta della difesa di ordinare alla Questura il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari. Sul punto, il tribunale richiama l'art. 669 octies, VI co., c.p.c.³ che, con riguardo ai provvedimenti cautelari ivi previsti, attenua, ma non esclude "il vincolo di strumentalità e provvisorietà tra la misura cautelare e il giudizio di merito, avendo comunque il provvedimento cautelare la funzione di assicurare *provvisoriamente gli effetti della sentenza di merito*".

Secondo il tribunale, infatti, il rilascio del permesso di soggiorno prevede una necessaria fase amministrativa mentre l'intervento del giudice "è riservato alle ipotesi di diniego da parte del questore". Pertanto, non essendo ancora stata neppure formalizzata in sede amministrativa la domanda relativa al rilascio del permesso di soggiorno, non sussiste alcuna azione di merito che sia volta al riconoscimento del diritto al rilascio del permesso. Resta la possibilità, afferma il tribunale, di fronte ad un rifiuto illegittimo ad acquisire l'eventuale domanda, di agire in giudizio per far cessare la condotta discriminatoria o lesiva di diritti fondamentali, e consentire, quindi, di accedere alla procedura.

Con riguardo, invece, alla richiesta di ordinare al Sindaco l'iscrizione nel registro anagrafico della partner convivente di nazionalità extra europea e l'annotazione della convivenza, il giudice ha ritenuto di accoglierla sul presupposto che, a differenza di quanto osservato sopra, in questo caso la domanda di merito che le parti intendono proporre è chiaramente individuabile, così come l'esistenza del diritto che costituirà l'oggetto del processo a cognizione piena. Il giudice richiama, infatti, quanto disposto rispettivamente dagli artt. 36 e 37 della legge 76/2016 (c.d. legge Cirinnà) che, com'è noto, disciplina le c.d.

³ Così come aggiunto dal d.l. 14 maggio 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

convivenze di fatto⁴. Dapprima nel provvedimento si riporta la definizione del rapporto di convivenza di fatto data dal legislatore⁵; successivamente, si fa riferimento a quanto previsto per l'accertamento della stabile convivenza, ovvero la dichiarazione anagrafica di cui all'art. 4 della medesima legge e di cui all'art.13, lett b del DPR del 30 maggio 1989, n. 223⁶.

Il giudice prosegue quindi il suo ragionamento illustrando la documentazione, prodotta dai due ricorrenti, che attesta la stabile convivenza tra i due. Si tratta della dichiarazione di ospitalità, della dichiarazione di costituzione di convivenza di fatto, sottoscritta e autenticata dal legale della coppia, ai sensi e per gli effetti della legge Cirinnà e, infine, di una serie di testimonianze, di varia natura, che dimostrano l'effettività del legame instauratosi tra i due conviventi. Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, il provvedimento evidenzia come, invece, il Comune si sia limitato a prendere atto dell'assenza del permesso di soggiorno senza considerare il resto della documentazione presentata.

Il giudice passa dunque a considerare il quadro normativo comunitario soffermandosi in particolare sulla direttiva 38/2004/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Tale direttiva è stata attuata nell'ordinamento nazionale con il D. Lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, e chiarisce che tale diritto, per essere esercitato in oggettive condizioni di libertà e di dignità, presuppone la concessione di un analogo diritto ai familiari, qualunque sia la loro cittadinanza. Pertanto, anche in considerazione di quanto disposto dall'art. 8 CEDU relativamente alla tutela della vita privata e familiare rispetto alle ingerenze dello Stato, la pretesa dei ricorrenti, secondo il tribunale, appare legittima.

⁴ L. 20 maggio 2016, n. 76, rubricata "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze", GU Serie Generale n.118 del 21-5-2016, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/05/21/16G00082/sg>.

⁵ Art. 36, "Si intendono per «conviventi di fatto» due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile".

⁶ Il testo è consultabile all'indirizzo: <https://www.normattiva.it/uri-res/>.

In tal senso, secondo il giudice, non v'è dubbio che le previsioni della legge Cirinnà vadano applicate anche nel caso in cui uno dei componenti della coppia abbia nazionalità extraeuropea, facendo riferimento alle dichiarazioni anagrafiche e senza pretendere documenti, come il permesso di soggiorno, che non siano strettamente necessari per verificare la situazione di convivenza. La natura di quest'ultima, quale situazione di fatto, viene ulteriormente ribadita nel provvedimento là dove si sottolinea il carattere della stabilità del legame affettivo in oggetto e della reciproca assistenza morale e materiale.

3. La lettura

L'elemento centrale sul quale il provvedimento qui brevemente annotato si fonda è quello della rilevanza della convivenza. È questo il presupposto dal quale si sviluppa l'intero iter logico-argomentativo del decreto che, pertanto, si pone in linea con un orientamento generale (anche se non univoco), riscontrato sia a livello nazionale che comunitario - seppure con diverse sfumature - che tende a concentrarsi sulla tutela dei diritti soggettivi del singolo e dell'unità familiare⁷. Ciò, peraltro, non significa ignorare le disposizioni di carattere amministrativo che, inevitabilmente, intervengono nel processo di valutazione del giudice. E infatti, il decreto in oggetto preliminarmente distingue nettamente tra la richiesta della difesa di ordinare alla Questura il rilascio del permesso di soggiorno - respinta - e la richiesta di iscrivere la partner di nazionalità extra europea nel registro anagrafico. Invece, significa operare una scelta nel complesso bilanciamento degli interessi in gioco. In questo caso, secondo il giudice, l'elemento della convivenza, effettiva e stabile come evidentemente la documentazione prodotta dimostra, deve prevalere sulla produzione di un unico documento quale il permesso di soggiorno.

Ciò che il decreto sembra suggerire è che la tutela del singolo a condurre la propria vita privata e familiare non può essere

⁷ Soltanto a titolo di esempio, v. *Solomon v. the Netherlands* (dec.), no. 44328/98; *Mokrani v. France*, no. 52206/99.

condizionata – esclusivamente - da un unico requisito ovvero il possesso del permesso di soggiorno. D'altra parte, proprio la normativa comunitaria nella citata direttiva 38/2004/CE all'art. 25, par.1, recepito dall'art. 10 del decreto di attuazione della stessa, afferma che "il possesso della carta di soggiorno non può in nessun caso essere ritenuto un prerequisito necessario per il completamento di un procedimento amministrativo (iscrizione anagrafica compresa)"⁸. Disposizione che è stata recepita nella circolare del Ministero dell'Interno n. 19 del 16 aprile 2017, ma che sembrerebbe essere smentita da un'altra Circolare Ministeriale del 2021 e dal parere dell'Avvocatura Generale, dove si indica che "*il soggetto extracomunitario non può essere considerato un componente della famiglia anagrafica in quanto privo di valido documento di soggiorno e quindi irregolare sul territorio dello Stato*".

A tal proposito, si registra un'evidente scollatura tra l'orientamento maggioritario della dottrina e della giurisprudenza da un lato, inclini a sposare il dettato comunitario sopra richiamato, e la posizione sostenuta, invece, almeno recentemente, dall'Amministrazione e dall'Avvocatura Generale dall'altro, fermi al requisito del permesso di soggiorno⁹.

La questione è certamente complessa e non si pretende certo di affrontarla in questo breve contributo. Ci si limita tuttavia ad osservare che, oltre alla necessità di un maggiore coordinamento dell'intera normativa che informa sia il profilo più prettamente amministrativo degli adempimenti, sia quello relativo alle implicazioni sul piano della tutela dei soggetti anche in relazione alle norme in tema di immigrazione, forse sarebbe opportuno evidenziare anche il ruolo del contratto di convivenza. Quest'ultimo, al quale appena si accenna nel

⁸ Così recita l'art. "Il possesso di un attestato d'iscrizione di cui all'articolo 8, di un documento che certifichi il soggiorno permanente, della ricevuta della domanda di una carta di soggiorno di familiare di una carta di soggiorno o di una carta di soggiorno permanente, non può in nessun caso essere un prerequisito per l'esercizio di un diritto o il completamento di una formalità amministrativa, in quanto la qualità di beneficiario dei diritti può essere attestata con qualsiasi altro mezzo di prova".

⁹ V. P. Morozzo della Rocca, *La convivenza di fatto e il diritto di soggiorno del partner straniero del cittadino italiano o europeo*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 3, 2022, p. 189.

decreto qui annotato, potrebbe invece, come è stato osservato¹⁰, svolgere un ruolo di rilievo. Sotto il profilo della rilevanza dell'autonomia privata e, dunque, della tutela dei diritti soggettivi, perché in linea con il dettato normativo comunitario e nazionale e, al contempo, perché eviterebbe che il permesso di soggiorno diventi l'unico requisito dal quale far dipendere una serie di diritti che, per il particolare ambito al quale si riferiscono, ovvero la sfera affettiva, richiedono valutazioni e sensibilità che vanno ben oltre il mero dato fattuale.

¹⁰ Per tutti, si veda P. Morozzo della Rocca, *La convivenza di fatto e il diritto di soggiorno del partner straniero del cittadino italiano o europeo*, cit., p. 208.

PARTECIPAZIONE

Partecipazione associativa e diritti di cittadinanza: le voci dei “nuovi italiani”

di Marilena Macaluso, Stefano Edward Puvanendrarajah¹

1. Introduzione

Negli ultimi anni, in Italia, è stato possibile rilevare all'interno del dibattito pubblico un'attenzione intermittente sulla tematica dell'acquisizione della cittadinanza da parte delle seconde generazioni². I processi di *framing* dei mezzi di informazione³ sul tema propongono differenti cornici interpretative, tra queste: il *carattere eccezionale della cittadinanza*, intesa non come diritto per tutti, ma come un premio al singolo che si distingue per le sue gesta eroiche (ad esempio nel salvare altre vite umane, come era accaduto nel caso di Adham e Ramy, due ragazzi che avevano salvato la propria classe da un dirottamento del bus in cui si trovavano); il *carattere elitario della cittadinanza*, come concessione a chi eccelle per meriti o capacità sportive (*ius sportivo*); o altri *frame* che vedono, invece, la *cittadinanza come un diritto* al

¹ Marilena Macaluso (PhD), Professoressa Associata in Sociologia dei fenomeni politici, Dipartimento Culture e Società, Università degli Studi di Palermo; Stefano Edward Puvanendrarajah, libero professionista nel settore della comunicazione e del giornalismo sociale. Il testo è stato progettato congiuntamente dagli autori, nella stesura in particolare l'Introduzione è comune, mentre il paragrafo 2 è stato scritto da Stefano Edward Puvanendrarajah, il paragrafo 3 da Marilena Macaluso.

² Per un approfondimento e per una riflessione sull'uso dell'espressione si rinvia a M. Macaluso, M. Siino, G. Tumminelli, *“Seconde generazioni”, identità e partecipazione politica*, FrancoAngeli, Milano 2020. Diversi i contributi sul tema, tra questi ricordiamo: R.G. Rumbaut, *Ages, Life Stages, and Generational Cohorts: Decomposing the immigrant First and second generations in the United States*, in “International Migration Review”, XXXI, 4, 2004, pp. 1160-1205; E. Colombo, L. Domaneschi, C. Marchetti, *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, FrancoAngeli, Milano 2009; R. Bichi, P. Bignardi, F. Introini, C. Pasqualini, *Felicemente italiani: I giovani e l'immigrazione*, Vita e Pensiero, Milano 2018; M. Ambrosini, S. Molina, *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 2004; L. Queirolo Palmas, *Prove di Seconde Generazioni, Giovani di origine immigrata tra scuole e spazi urbani*, FrancoAngeli, Milano 2006.

³ La copertura mediale di alcuni soggetti politici e *issues* comporta una loro “reificazione” attraverso un processo di costruzione della realtà di cui il *framing* costituisce il primo passo, possiamo definirlo come un processo di *incorniciamento* narrativo e interpretativo degli eventi [Davis (1990, p. 160), cit. in G. Mazzoleni, *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 170].

riconoscimento collettivo e istituzionale dei “nuovi italiani” con un *background familiare migratorio che hanno completato il percorso scolastico in Italia (ius scholae)*; o ancora, semplificando, come *diritto di chi nasce in Italia (ius soli)*.

Tra le iniziative comunicative auto-prodotte per promuovere una riflessione pubblica sulla cittadinanza, occorre ricordare, invece, le campagne (come “L’Italia sono anch’io” o “Cittadinanza nero su bianco”⁴) messe in atto negli anni da organizzazioni sociali e sindacali o ancora le azioni del movimento online #ItalianiSenzaCittadinanza⁵.

Alcune associazioni in Italia sono nate per lottare per i diritti delle seconde generazioni (come ad es. Italeya Generazione Italo-Egiziana, Angi Associazione Nuova Generazione Italo-Cinese, o come il CoNNGI Coordinamento Nazionale Giovani Generazioni Italiane), altre hanno scopi più generali o sono legate a specifiche nazionalità, includendo tra gli obiettivi la rivendicazione di diritti sociali, religiosi, culturali o politici di nuove e vecchie generazioni. Molte ragazze e ragazzi di seconda generazione ne sono membri e spesso hanno un ruolo attivo anche all’interno delle associazioni studentesche. Questo breve contributo offrirà alcuni spunti di riflessione a partire dalle voci dei partecipanti ad un più ampio lavoro di ricerca esplorativa sul tema della partecipazione dei giovani di seconda generazione e su altre dimensioni della loro quotidianità⁶.

⁴ <https://www.arci.it/campagna/litalia-sono-anchio/>; <https://www.change.org/p/>.

⁵ V. Riniolo, *Second-generation youths: experiences of political participation in Italy*, in “Studi di sociologia”, 2, 2019, pp. 187-196.

⁶ Si tratta di alcuni dei risultati della tesi di laurea magistrale in Comunicazione Pubblica, d’Impresa e Pubblicità LM59 dal titolo *L’Italia s’è desta? Analisi sociologica sui diritti di cittadinanza e la partecipazione politica dei “nuovi italiani”* (di Stefano Edward Puvanendrarajah, relatrice prof.ssa Marilena Macaluso, Università degli Studi di Palermo, discussa nella sessione autunnale dell’A.A. 2020/2021). Il lavoro complessivo aveva l’obiettivo di esplorare alcune dimensioni della quotidianità dei giovani di seconda generazione, tra queste la partecipazione politica, le relazioni sociali, le opinioni sulla riforma della legge sulla cittadinanza in Italia, ma anche le esperienze nel campo dell’istruzione e del lavoro, le discriminazioni percepite, il rapporto con la religione. Le tecniche di rilevazione utilizzate prevedevano, da un lato, la somministrazione di questionari diffusi attraverso i media digitali, tramite un campionamento non probabilistico a valanga (lo *snowball sampling* è stato possibile grazie all’uso di social network che ne hanno consentito la condivisione a catena, tra questi WhatsApp, Messenger, e Facebook, mediante le pagine delle associazioni che hanno fornito un contributo rilevante all’indagine e l’ampia rete autocentrata del dott. Edward

2. La partecipazione associativa

L'analisi delle esperienze di partecipazione associativa tra i giovani di seconda generazione intervistati restituisce un quadro tanto variegato quanto interessante. Nello sviluppo del proprio percorso di partecipazione politica e delle ragioni che li hanno spinti a divenire attivisti o a rivestire ruoli formali in ambito associativo, vi sono coloro che evidenziano il ruolo primario della scuola (durante il percorso scolastico, e, a medio termine, dopo il conseguimento della maturità), coloro che attribuiscono un ruolo rilevante al gruppo dei pari (amici o colleghi), sia coloro che ricordano l'influenza della propria famiglia d'origine ed in particolare della figura paterna:

...parto dal presupposto che mi sono avvicinato alla vita associazionistica eee alla vita sociale del tessuto sociale di Palermo, attraverso, posso dire mio padre, mi padre è stato molto attivo negli anni come è stato pure presidente, come consigliere di una delle realtà associative della comunità filippina qua insediata a Palermo, eee ed è stato molto attivo negli anni 90 e nei primi anni 2000 eehm e mi sono avvicinato a queste realtà soltanto nei primi anni del... 2010 [...] mio padre assieme ad altre persone hanno deciso di fondare una nuova associazione, eee... associazione dal punto di vista... sportivo, sportivo dilettantistico perché il problema principale, è stato, dato che la nostra comunità, eee... la nostra comunità filippina è molto attiva, eehm negli sport, soprattutto a pallavolo e pallacanestro...eee...non c'è...alla nostra comunità non è mai stata data l'opportunità, di, diciamo di eee...gareggiare in modo amatoriale o comunque negli, negli standard [...] perché giocavano qua e là, ee quindi abbiamo voluto dare una base solida,

Puvanendrarajah italo-tamil di seconda generazione). In totale sono stati raccolti 67 questionari. Dall'altro, interviste in profondità a giovani testimoni privilegiati nelle due città nelle quali la tesi è stata realizzata: Palermo e Roma. Nonostante le forti criticità riscontrate, dovute alle misure in vigore per il contenimento della pandemia nella sua fase più acuta, è stato riscontrato un forte entusiasmo ed è stato possibile realizzare le interviste attraverso le piattaforme digitali (con video-chiamate su *Google Meet* e *WhatsApp*). Il numero di soggetti intervistati è pari a 12 (8 uomini e 4 donne). In questo articolo, ci soffermeremo in particolare sul contributo dei testimoni privilegiati di seconda generazione intervistati a Palermo.

per sviluppare le loro, le loro passioni sportive (J.S., 26, M-PA).

Inoltre, il tipo di associazioni considerate varia, passando da quelle sportive a quelle studentesche e culturali, infatti, a Palermo, a differenza di altre città italiane, non ci sono associazioni specifiche create da giovani di seconda generazione per la promozione dei propri diritti:

[...] fondamentalmente dopo il diploma ero libero mentalmente, mi ero diplomato, e avevo tutto il tempo di pensare, di rilassarmi, eccetera eccetera....e io essendomi già iscritto all'università, io già conoscevo la realtà di Vivere Ingegneria ma che, conoscevo alcuni rappresentanti, comunque alcuni ragazzi che avevano frequentato la mia stessa scuola, Vittorio Emanuele III, ehm...in generale io già avevo idea, cioè mi ero posto degli obiettivi facendo un percorso accademico, percorso universitario degli anni che sarebbero venuti, ed ero molto fantasiosi, la fortuna ha voluto che comunque molto delle cose fantasiose che ho voluto che poi ti racconterò si sono realizzate, però in generale già mi ero prefissato sia di hhm provare a dare un contributo in realtà associazionistiche non mi ero targetizzato quindi ero molto libero [...] il mio mood era voglio dare, voglio fare qualcosa di concreto, le realtà associazionistiche mi sono sempre piaciute (P.T., 23, M-PA).

Aderire ad associazioni senza fini politici, per alcuni può divenire un fattore propulsivo nell'immaginare future carriere politiche. Ad esempio, tra gli intervistati di Palermo, spicca l'entusiasmo di un ragazzo italo-filippino il quale riferisce di voler fare in futuro qualcosa di concreto per la comunità:

durante gli anni [...], mi hanno aiutato persone ad avvicinarmi alla vita sociale, all'interesse sociale, alla politica [...] io devo dire che sono molto ma molto interessato alla vita politica, locale e nazionale, anche per questo penso di aver scelto, ehm scienze politiche e relazioni internazionali come ultimo corso che per ora ho messo in standby eehm... ed è quello che mi piacerebbe fare,

entrare, entrare nel mondo della politica e fare qualcosa perché quello che vedo a Palermo lo vedo come un disagio, lo vedo come un disagio perché vedo, vedo troppe cose che non vanno, e io vorrei essere uno di quelle persone che sia in grado di poter cambiare qualcosa, ed è questa la mia convinzione (J.S., 26, M-PA).

3. Disuguaglianze percepite e cittadinanza

Sebbene emerga la percezione di un numero di donne maggiore rispetto al numero di uomini all'interno delle proprie associazioni, alcuni intervistati evidenziano la presenza di disuguaglianze legate al genere. In particolare, uno degli intervistati, si riferisce a quelle interne alla propria comunità di appartenenza, nella quale ritiene che le donne abbiano ancora oggi un ruolo subalterno all'uomo e non egualitario:

mhmm purtroppo sì, ehm penso perché siamo ancora seconda generazione questo è il problema, cioè c'è molta disparità, perché purtroppo femmine Tamil e maschi Tamil sono visti da due punti di vista diversi, sono diversi, e quindi alcuni maschi hanno più privilegi che le femmine non hanno. Questo è un problema (D.J., 20, M-PA).

Lo stesso intervistato sottolinea, inoltre, che spesso la partecipazione alle associazioni non sia una scelta del tutto libera, soprattutto per le ragazze e talvolta sia influenzata o determinata dalla propria famiglia d'origine:

sì ma questo è dovuto al fatto che i maschi sono più liberi, possono decidere, invece le femmine non possono, però fanno o non lo fanno, dipende sempre dai genitori, se i genitori dicono di far parte di quella associazione sono costretti, e succede anche che molti genitori, che non preferiscono certi gruppi, certe associazioni, dicono 'no, tu non devi andare lì' quindi gli dicono di non andarci, questo succede molto, ma succede molto perché in gruppi praticamente non tutte le persone sono così ma all'inizio oppure per un certo periodo di tempo un gruppo fa parte una persona, non giusta, non corretta quindi i genitori, si spaventano si preoccupano

e evitano, evitano che gli succeda questa cosa (D.J., 20, M-PA).

Oltre alle disuguaglianze percepite all'interno della comunità nazionale della famiglia di appartenenza, le relazioni con la società italiana costituiscono un tema ricorrente nelle interviste. Molti raccontano di non avere vissuto particolari discriminazioni, mentre altri menzionano quelle esperite nei propri confronti da parte degli italiani o di propri pari, percependo delle differenze tra le diverse zone della città di Palermo:

all'inizio non sapevo niente, non sapevo nemmeno cosa dire quindi primo anno come scuola elementare è stato difficile ma ho avuto i compagni che mi hanno aiutato un po', poi alle elementari non ho avuto discriminazioni perché appunto ho compagni, alle medie sì perché ho cambiato [...] e mi sono trovato in una scuola in un quartiere diverso lì ero l'unico straniero con compaesani che non erano della mia zona, erano di un'altra zona quindi ero totalmente... spaesato! Lì appunto, loro cercavano di farmi, non farmi sentire diverso invece purtroppo c'era questa cosa, si capiva [...] poi alle superiori, ero alla scuola industriale, con i ragazzi eee... non ero l'unico straniero [...] e lì non ho avuto problemi (D.J., 20, M-PA).

Inoltre, alcuni raccontano di avere fatto esperienza di stereotipi frequenti nella relazione tra italiani e "stranieri", categoria nella quale un intervistato nel suo discorso si include più volte, spiegando, ad esempio, che:

gli italiani mi chiedono sempre se sono induista ma io dico sempre che sono cattolico, pensano gli stranieri che professano un'altra religione invece ci sono anche cattolici (D.J., 20, M-PA).

Un altro tema, affrontato nella ricerca, riguarda il processo di revisione della legge italiana sulla cittadinanza (legge n. 91 del 1992). La difficoltà nell'ottenere la cittadinanza anche per chi è nato in Italia o vi è arrivato/a da piccolo/a, viene vissuta come un'ulteriore fonte di discriminazione,

ad esempio, in ambito lavorativo:

secondo me, tipo se un bambino straniero è nato qua, deve avere subito la cittadinanza italiana, non deve aspettare dopo 18 anni, eh, io non ho la cittadinanza italiana, eee. Devo aspettare 10 anni per rimanere in Italia, ma non ho fatto, quando sono arrivata non ho fatto subito la residenza di casa, perciò, devo aspettare ancora [...]. ... deve avere la cittadinanza italiana, anche il permesso di soggiorno, non dobbiamo aspettare ogni mese, due mesi, un anno, dal permesso di soggiorno, perché abbiamo problemi di tipo di lavoro (P.C., 21, F-PA).

La rivendicazione di una modifica della legge italiana sulla cittadinanza, inoltre, viene connessa anche all'esigenza dei giovani di seconda generazione di superare le difficoltà burocratiche ed economiche che l'attuale norma comporta. Seppur emerga una certa disillusione sulla possibilità e sui tempi di approvazione di una legge differente:

Allora, le mie opinioni, possono arrivare fino ad un certo punto perché ti dico realisticamente per ora la vedo molto difficile che la legge possa andare avanti, infatti è bloccata, non so da quanti anni, bloccata già fin da quando c'era il centrosinistra al governo e finora non è stata portata avanti, quindi figurati se già da quel momento che è proprio il centrosinistra che dovrebbe far partire eehm questa legge che l'ha fatta partire però è bloccata, ma non sono arrivati da nessuna parte. Eeh quindi io la vedo molto difficile, io. [...] voglio che vada avanti, voglio che venga approvata perché... perché non se ne può più, non se ne può più che una persona debba pagare fior di denaro, solo per ottenere una carta... (J.S., 26 M-PA).

Migranti, terzo settore e Covid-19

di *Giuseppina Tumminelli*¹

1. Il Terzo Settore durante il Covid 19

La diffusione della pandemia Covid-19 ha avuto impatti disastrosi su tutti gli ambiti, da quello sanitario con le preoccupazioni per il contenimento del virus e l'assistenza costante ai cittadini, a quello economico con la chiusura delle attività e la perdita di lavoro per gran parte della popolazione, a quello sociale-relazionale con la riduzione, ad esempio, delle occasioni di interazione e con lo spostamento delle stesse alla dimensione virtuale.

L'Italia, come è stato confermato dai dati complessivi, con più di 2,1 milione di casi e oltre 74 mila decessi alla fine del 2020, è tra i primi Paesi a essere stata colpita dalla pandemia. Tra i soggetti maggiormente coinvolti, i migranti rimangono i principali per le disuguaglianze strutturali socio-economiche e per le difficoltà nell'accesso ai servizi socio-sanitari. Inoltre, forti ripercussioni hanno segnato anche le migrazioni in entrata e in uscita, così come gravi ritardi o sospensioni hanno interessato le domande di asilo, il rilascio, il rinnovo di permessi e di visti, e i ricongiungimenti familiari². Anche il programma di regolarizzazione avviato nel 2020, che ha interessato i lavoratori migranti nel settore dell'agricoltura e dei servizi di cura, non ha dato i risultati sperati³.

In questo contesto, la maggior parte delle organizzazioni del terzo settore hanno continuato ad assicurare assistenza alle persone fragili quali disabili, anziani, migranti, famiglie, misurandosi costantemente con le richieste che la nuova situazione ha comportato. Altri hanno

¹ Giuseppina Tumminelli (PhD), Ricercatrice in Sociologia dei fenomeni politici, Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni internazionali, Università degli Studi di Palermo.

² R.T. Di Rosa, G. Tumminelli, *Vulnerabilità sociali e disuguaglianze digitali post pandemia: l'inclusione trascurata dei migranti*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali" (3/2022), pp. 459-474, ISBN 978-88-15-38008-1.

³ Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2021*, Idos, Roma 2021.

deciso di interrompere le attività e chiudere i servizi⁴. Anche le attività previste in pubblico come incontri, seminari, convegni sono stati annullati e, qualora possibile, realizzati sulle piattaforme on line.

Nonostante, il Terzo settore abbia dovuto affrontare numerose difficoltà organizzative ed economiche, molteplici sono state le problematiche connesse alla gestione dell'emergenza con le quali il no-profit si è misurato. Come emerge dai dati Istat (2020), nel Paese, il fatturato delle Istituzioni non profit assoggettate al regime IVA è calato, per più della metà di queste organizzazioni per oltre il 20%. Tra le cause, il contenimento del Covid-19 è la principale anche se gli effetti variano in relazione ai differenti settori di attività. Un incremento del fatturato rispetto al 2019, ha interessato il settore della sanità per il 42,3%, dello sviluppo economico e della coesione sociali per il 39,9% e dell'assistenza sociale e della protezione civile per il 37,7%.

È innegabile che il Covid-19 abbia modificato altresì le relazioni tra le persone, i territori, le organizzazioni e le istituzioni dando avvio a nuove pratiche di gestione della pandemia e indebolendo le reti sociali territoriali⁵. Se durante il 2019, si erano già accentuati fenomeni quali la vulnerabilità, l'esclusione e la marginalità sociali, nel corso del 2020 parecchie sono state le famiglie italiane che hanno dovuto ridurre ulteriormente i propri consumi⁶. In queste circostanze, il gap tra i soggetti si è andato acuendo. La presenza di reti sociali e di reti prossimità è stata fondamentale per reagire a quella che, velocemente, è diventata una "pandemia sociale"⁷. I Centri d'ascolto e i servizi delle Caritas diocesane, ad esempio, hanno registrato in Italia un incremento del 114% nel numero di persone che ne hanno usufruito. Di questi, il 30% sono stati i "nuovi poveri" ossia persone che si sono trovate per la prima volta a sperimentare situazioni di deprivazione (*Ibidem*). Lo stesso vale per il Banco alimentare che ha registrato un incremento del

⁴ S. Trasatti, *Il volontariato e la pandemia. Pratiche, idee, propositi dei Centri di servizio a partire dalle lezioni apprese durante l'emergenza Covid-19*, CSVnet, Roma 2020, <https://bit.ly/3guiE1j>.

⁵ Svimez 2020; Oxfam, *Il virus della disuguaglianza. Un'economia equa, giusta e sostenibile per ricucire un mondo lacerato dal Coronavirus*. Sintesi, Oxfam International, Oxford 2021, <https://bit.ly/35pQZZI>.

⁶ Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, 2020, in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/>.

⁷ Caritas, *Gli anticorpi della solidarietà*, Caritas, Roma 2020.

40% nelle richieste di aiuto alimentare e, nelle regioni del Sud il 70% nella consegna dei pacchi di cibo.

È proprio in questi interventi che il Terzo settore ha moltiplicato attività di distribuzione e consegna di beni alimentari e farmaci, o di supporto psicologico, grazie alla presenza di gruppi di “nuovi volontari”. Tra questi è possibile ritrovare migranti che sono stati coinvolti in iniziative di sensibilizzazione e di distribuzione di alimenti nel territorio siciliano.

2. Lockdown e distanziamento fisico

Il *lockdown* e il distanziamento fisico hanno impedito la condivisione di informazioni. L'interruzione dei percorsi scolastici e formativi e l'accesso alle attività sulle piattaforme digitali, hanno, inoltre, creato non poche difficoltà alle famiglie e agli ospiti delle strutture d'accoglienza, a causa della scarsa dotazione tecnologica e della limitata possibilità di connessione alla rete internet⁸. Inoltre, anche la limitazione delle occasioni di interazione sociale tra migranti e autoctoni è stato un ulteriore limite al processo di integrazione. In aggiunta, l'incremento della povertà sia essa economica sia educativa, l'insicurezza alimentare, la sospensione dei servizi hanno avuto ripercussioni sul benessere e sulla salute dei migranti.

Al fine di provare a fronteggiare tali situazioni, numerose sono state le iniziative finalizzate alla prevenzione, al contrasto delle *fake news* centrate sulle cause di diffusione del virus, alla distribuzione di dispositivi di protezione e di pacchi alimentari. In questi interventi, il coinvolgimento attivo dei migranti ha mirato a ridurre le disuguaglianze nell'accesso ai servizi sia sanitari sia sociali di quanti si sono trovati in situazioni di marginalità estrema.

Il rapporto dell'OIM Italia⁹, sulle sfide che le associazioni di migranti hanno affrontato e come hanno reagito, ha fatto emergere la capacità di individuare velocemente le richieste di supporto da parte di fragili. I

⁸ G. Tumminelli, *La mala educación. Poverà educativa e pandemia*, in V. Todaro, A. Giampino, *Post-Pandemic Cities: le sfide dell'urbanistica dopo l'emergenza*, INU Edizioni, Roma 2022, pp. 153-162.

⁹ OIM-Ufficio di coordinamento per il Mediterraneo, *Report Annuale*, Gennaio-Dicembre 2020, in https://italy.iom.int/sites/g/files/tmzbd11096/files/IOM_Coordination_Office_Mediterranean.

migranti sono stati coinvolti all'interno di organizzazioni sia nella distribuzione di alimenti alla popolazione in difficoltà sia in azioni di informazione.

In questo ultimo caso, le difficoltà linguistiche e le scarse reti con autoctoni hanno alimentato le difficoltà nei migranti nel potere accedere ai servizi online e nel poter comprendere, ad esempio, le istruzioni o le diverse disposizioni emanate del Governo per il contenimento della pandemia. Senza tralasciare il peggioramento della situazione economica di quanti svolgevano e continuano a svolgere lavori precari o informali¹⁰.

Oltre alla gestione delle emergenze, attenzione è stata rivolta alla diffusione di informazioni sulla pandemia e su come gestire e ridurre i contagi. Il 2020 è stato caratterizzato da numerosi comunicati e appelli promossi sia dal Governo sia da soggetti privati. Sono stati prodotti materiali informativi quali opuscoli, video e registrazioni audio in diverse lingue, sulle misure di prevenzione e di contenimento della pandemia. In azione sinergica con le Istituzioni, sono stati distribuiti alla popolazione in difficoltà, pacchi alimentari e generi di prima necessità. In prima linea diversi i soggetti attivi come le Caritas diocesane o gli ETS. È il caso di LIFE&LIFE Onlus che ha attivato a Palermo e a Roma, 2 infopoint con lo scopo di informare sulle pratiche anti-contagio e di raccogliere le richieste di sussidio. La Onlus è stata impegnata anche nella distribuzione di dispositivi elettronici e connessione internet a 6 giovani studenti palermitani con background migratorio. Ancora, la comunità dei Cantieri, composta da decine di organizzazioni culturali, attraverso il progetto "Cantieri Luoghi Accoglienti", realizzato con i fondi "Otto per Mille" della Chiesa Valdese, ha sostenuto le comunità straniere residenti in diverse aree della città di Palermo distribuendo quotidianamente più di 2.500 pasti.

3. Una lettura...

Alla rilevanza e all'impatto economico e culturale, innegabili, che la presenza straniera esercita nel Paese, devono essere affiancate le forme,

¹⁰ G. Tumminelli, *Family Issues. Difficulties in Migrant Family Life Exacerbated by the Pandemic*, in "Italian Sociological Review", 12 (6S), 2022, pp. 389-407.

le modalità di azione politica e di mobilitazione collettiva dei migranti presenti nei territori.

Il coinvolgimento dei migranti in interventi finalizzati al bene collettivo a prescindere dalla diffusione della pandemia, possono essere lette come forme di partecipazione il cui contenuto è dato dall'essere parte, cioè dall'appartenere ad un gruppo e dal prendere parte ad un processo o a un'azione. In questa direzione, i migranti presenti nelle diverse città siciliane hanno scelto in maniera autonoma¹¹ di partecipare, offrendo il loro aiuto e il supporto in una situazione alquanto critica. Nell'azione partecipativa, non soltanto è stata sperimentata una riduzione delle distanze tra gli individui, ma è venuta meno anche la subordinazione alle relazioni di potere. I migranti da beneficiari diretti sono diventati, in questo contesto, protagonisti attivi impegnati per organizzazioni e Enti del terzo settore in azioni finalizzate alla cura¹².

Giovani di "buona volontà incompetente", come evidenziano Barberis e Boccagni¹³, perché si tratta di soggetti che possono non possedere conoscenze e competenze specifiche ed essere, pertanto, in grado di rispondere alle domande poste dai beneficiari.

In questo contesto, la partecipazione alla quale si fa riferimento è il risultato della combinazione tra due logiche d'azione che sono orientate all'autonomia e alla solidarietà¹⁴ e che mettono in campo "azioni in solidarietà" con altri. Espressioni di "atti di cittadinanza"¹⁵ che mirano a infrangere le abitudini e a modificare le pratiche e l'ordine costituito; forme di partecipazione politica non convenzionali, ossia processi di "cittadinanza attiva dal basso"¹⁶, che si realizzano informalmente durante le interazioni e mirano a scardinare la paura dello straniero e a spingere verso il riconoscimento dell'altro. La partecipazione espressione di un ruolo proattivo del migrante diviene un'occasione di

¹¹ L. Pellizzoni, *Cosa significa partecipare*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", XLVI, 3, 2005, pp. 479- 511.

¹² M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna 2005.

¹³ E. Barberis, P. Boccagni, *Il lavoro sociale con le persone immigrate*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna 2017.

¹⁴ L. Pellizzoni, "Cosa significa partecipare", *op. cit.*

¹⁵ E. Isin, G. Nielsen (a cura di), *Acts of Citizenship*, Zed Books, London 2008.

¹⁶ M. Ambrosini, *Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso. Un rapporto dinamico*, in "Società/MutamentoPolitica", 7, 13, 2016, pp. 83-102.

coinvolgimento nei problemi, di incontro e di inclusione nel territorio e di risorsa per la democrazia. Sebbene la “cittadinanza” sia la prima condizione per accedere alla sfera pubblica, sono l’agire in comune e le pratiche intersoggettive che danno forma allo spazio pubblico¹⁷.

¹⁷ L. Lo Schiavo, *Immigrazione, cittadinanza partecipazione: le nuove domande di inclusione nello spazio pubblico. Processi di auto-organizzazione e partecipazione degli immigrati*, in “Quaderni di Intercultura”, 1, 2009, pp. 1-53.

Nuovi modelli di partecipazione nei processi di inclusione dei rifugiati e richiedenti asilo. L'avvio della esperienza di Refugees Welcome Italia (RWI) in Sicilia

di Rosa Maria Rossi¹

1. Introduzione

L'analisi della partecipazione alle politiche contemporanee inerenti l'inclusione dei rifugiati in Sicilia è qui avanzata analizzando il contributo offerto da una recente esperienza di partecipazione nella gestione delle politiche di accoglienza dei rifugiati attiva anche in Sicilia, ovvero l'azione svolta da *Refugees Welcome Italia Onlus (RWI)* attraverso la cosiddetta "accoglienza domestica" o "accoglienza integrata e diffusa"².

Il fenomeno della partecipazione politica non si rileva esclusivamente in termini di coinvolgimento dei cittadini ai riti formali della politica ma può essere individuato, anche nella mobilitazione, in eventi informali, nelle pratiche quotidiane dell'associazionismo, nel ruolo svolto da *stakeholders*, esperti e Organizzazioni Non Governative (ONG) nei processi decisionali. Il coinvolgimento di una pluralità e varietà di attori e di una eterogeneità di modalità di implementazione, influenzano sempre più frequentemente i processi regolativi contemporanei delle attività umane.

Il pluralismo delle forme di partecipazione può considerarsi uno dei fondamentali requisiti dei regimi democratici liberali poiché implica il coinvolgimento di individui che agiscono attivamente nel processo politico per provare ad influenzare le scelte della collettività, ed indirizzare il ciclo delle politiche pubbliche in conformità alle proprie visioni. L'innovazione nella partecipazione politica, a fronte di una

¹ Rosa Maria Rossi (PhD), Ricercatrice in Scienza Politica, Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni internazionali, Università degli Studi di Palermo.

² La cosiddetta accoglienza diffusa ed integrata si attua in Italia già da una ventina di anni attraverso il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Una delle prime associazioni che ha avviato l'accoglienza in famiglia è il Centro Immigrazione Asilo Cooperazione internazionale di Parma e provincia (CIAC Onlus), attiva già ai tempi della guerra in nella ex Jugoslavia. Tra le altre esperienze precedenti a Refugee Welcome Italia, ritroviamo "Un rifugiato a casa mia" della Caritas Italiana ed altre esperienze in vari comuni.

disaffezione verso i riti politici tradizionali, come il voto, e di fronte all'erosione dell'appartenenza partitica, è stata favorita dal ruolo più incisivo delle organizzazioni internazionali e da un intervento più ampio delle organizzazioni non governative nelle varie fasi di formazione delle politiche pubbliche nazionali ed internazionali; tali pratiche innovative emergono anche nell'ambito dell'accoglienza dei rifugiati. In particolare gli attori della società civile a livello locale, sono sovente connessi a network di attori transnazionali che operano in più aree geografiche ed in parallelo e attuano una contaminazione tra i vari modelli di organizzazione e di innovazione sociale. L'interazione a livello transnazionale tra attori della società civile è particolarmente intensa nel contesto europeo e la crescita della politicizzazione e l'emergere della questione migratoria nell'agenda politica dei paesi europei, ha prodotto un'interdipendenza tra influenze esterne e processi di partecipazione dal basso. Le associazioni operano negli ambiti che il sistema di *welfare state* non riesce più a coprire in modo autonomo e le risposte più innovative sembrano, provenire proprio dall'interazione tra soggetti pubblici e privati e anche dalla capacità di governare la rapidità della trasformazione tecnologica e di sfruttare la velocità dello scambio di informazioni con l'utilizzo di strumenti informatici.

L'UE e gli stati membri agiscono con quello che può essere considerato un *abuso* delle politiche di condizionalità politica ed economica e attuando un'esternalizzazione delle politiche migratorie con l'obiettivo di frenare l'arrivo dei migranti, ma anche di rifugiati e richiedenti asilo, sul territorio europeo, prevenendo la mobilità e puntando a far rimanere gli stranieri nei paesi cosiddetti di transito prima che possano raggiungere il territorio europeo. La dimensione securitaria prevale nell'agenda politica comune degli stati europei e la fase dell'accoglienza è relegata ai singoli stati che la attuano con un progressivo decentramento della gestione delle politiche di accoglienza, spesso con politiche emergenziali e reattive ed evitando una programmazione di medio e lungo periodo.

In questo scenario si inserisce la partecipazione nelle politiche di accoglienza di RWI che pur attivandosi a livello locale con i propri gruppi territoriali, in varie città italiane, rimane collegata alla rete

internazionale ed europea di altre associazioni simili ed offre sostegno e coordinamento alle forme di governance locali, per evitare che tali esperienze siano scoordinate e per rispondere in modo continuativo e sostenibile all'inclusione di rifugiati. Il presente contributo attraverso la raccolta di testimonianze di lavoratori, volontari, attivisti e beneficiari di RWI e attraverso l'analisi degli studi che si sono già occupati dell'associazione³ mira ad analizzare le buone prassi inerenti la partecipazione e l'attivismo civico. In particolare nel successivo paragrafo viene offerta una breve presentazione del progetto di *Refugees Welcome* e del loro obiettivo di inclusione sociale partecipata. Il terzo paragrafo si concentra sull'esperienza Siciliana negli ultimi anni con particolare attenzione alle dinamiche di cooperazione pubblico-privato e di quali strumenti sono stati utilizzati per avvicinare i cittadini siciliani ai cittadini stranieri.

2. *Refugees Welcome Italia*

Refugees Welcome Italia (RWI) è una ONLUS che opera dal dicembre 2015, iniziando le proprie attività nel territorio italiano proprio l'anno in cui la cosiddetta "crisi migratoria" del Mediterraneo ha avuto il suo picco. Inizialmente RWI ha preso l'avvio sul modello dell'*International Network Welcome Refugees*, nato a Berlino nell'anno precedente⁴ e che promuove un'accoglienza "domestica" dei rifugiati attraverso l'utilizzo di una piattaforma online che fa incontrare domanda e offerta di convivenze⁵.

Successivamente, grazie anche al *service design* per la strutturazione in Italia dell'associazione, RWI ha avanzato un proprio modello che si adatta al contesto italiano servendosi della flessibilità dei sistemi

³ Un elenco della bibliografia consultata è presente a pag. 120 e 121 delle Linee Guida all'accoglienza in famiglia, consultabile all'indirizzo <https://refugees-welcome.it/wp-content/uploads/2018/12/Linee-Guida-accoglienza-in-famiglia.pdf>. Per motivi di spazio non vengono qui citati tutti e si rimanda a tale elenco.

⁴ *Refugees Welcome International* è uno dei progetti dell'associazione tedesca Mensch Mensch Mensch.

⁵ Per tale motivo RW è stata denominata come "l'Airbnb dei rifugiati". Cfr. M. Bassoli, L. Oggioni, *Domestic Hospitality: An IT Based Approach*, in A. Zardini, F. Virili, and S. Za (a cura di), *ICT and Innovation: A Step Forward to a Global Society*, LUISS University Press, Roma 2017, pp. 29-42.

informatici (su cui si basa il loro database di raccolta dei dati) e delle esigenze diverse delle città italiane.

RWI mira a contribuire dal basso alla trasformazione culturale e sociale per favorire un percorso di inclusione dei rifugiati e mira anche ad innovare le politiche pubbliche italiane sui processi di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo⁶.

Il portale internet di RWI è uno degli strumenti principali per la raccolta di disponibilità di nuclei familiari interessati ad accogliere e per rilevare i rifugiati che sono alla ricerca di ospitalità⁷. Il sito è qualcosa di più di una semplice piattaforma, perché insieme alle diverse pagine social dei vari gruppi territoriali, promuove una narrazione nuova dei processi di inclusione sociale. Il portale viene denominato “infrastruttura abilitante” dell’organizzazione perché anche favorisce l’attività di *advocacy* dell’associazione.

Per quel che riguarda in particolare la dimensione della partecipazione, oggetto di attenzione di questa sezione, RWI mira ad un attivismo civico che interessa più livelli.

Da una parte mira a coinvolgere singole persone e nuclei familiari di vari contesti sociali partendo dal presupposto che spesso le persone non partecipano perché “nessuno glielo chiede”. In linea con il cosiddetto livello *meso* teorizzato dagli studi classici nell’analisi della partecipazione politica, si individuano come motivi principali della non partecipazione i limiti del sistema organizzativo e la carenza di una dimensione associativa che supporta l’attivismo dei cittadini.

L’associazione mira alla partecipazione non solo di volontari e attivisti, ma anche dei rifugiati. Gli ospiti o i soggetti beneficiari delle pratiche di accoglienza o delle attività di supporto al processo di integrazione

⁶ In Italia le politiche pubbliche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati operano grosso modo su due livelli: 1) la cosiddetta “prima accoglienza” attraverso i Centri Prima Accoglienza (CPA o hotspot), che è di competenza delle prefetture, e 2) la cosiddetta “seconda accoglienza” attraverso il Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI), che viene gestita dai comuni. Inoltre, le prefetture si occupano anche dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Il SAI sostituisce il modello precedente denominato SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) e il SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati).

⁷ M. Bassoli, S. Gianfreda, G. Marroccoli, F. Musicco, L. Oggioni, *Mi fido di te: come e perché aprire casa a un rifugiato*, in S. Catone (a cura di), *Nessun Paese è un’isola*, Imprimatur, Reggio Emilia 2016, pp. 158-174.

economico e sociale, diventano loro stessi volontari, mentori e attivisti con una fluidità dei vari percorsi che consentono di valorizzare l'apporto culturale dei migranti.

La partecipazione inoltre diventa anche *compartecipazione* attraverso la collaborazione sinergica con diversi enti sia pubblici che privati che si dispiegano su più livelli territoriali. A livello europeo, RWI è agganciata al network europeo di associazioni che si riunisce periodicamente e mette a sistema le buone prassi, e partecipa ai bandi per i fondi europei. A livello nazionale RWI collabora con il Ministero dell'interno ed a livello territoriale attraverso la rete dello SAI (prima nota come SPRAR), con le Prefetture ed i Comuni. Inoltre, i gruppi territoriali di RWI cooperano con altri attori del terzo settore: associazioni di volontariato, centri di accoglienza, organizzazioni non governative internazionali. RWI ha anche avviato anche una collaborazione con alcuni atenei nell'ambito della formazione e ricerca per approfondire il tema dell'accoglienza diffusa e in famiglia.

Al 2018 la rete internazionale di *Refugees Welcome* ha avviato più di mille convivenze ed è presente in undici paesi (tutti europei a parte l'Australia)⁸. RW in Italia nel 2018 registrava un centinaio di convivenze attuate, mentre nel 2022 porta avanti circa cinquecento convivenze e sono attivi una trentina di gruppi territoriali, presenti in 17 regioni e che contano circa duecento volontari.

Nel contesto italiano RWI è organizzata in gruppi territoriali dispiegati in diverse città che raccolgono gli attivisti e volontari e sono lo strumento con cui RWI si interfaccia con le realtà locali. È proprio attraverso il gruppo territoriale che si attiva la partecipazione e viene promosso il cambiamento sociale e politico: i volontari creano e facilitano relazioni per raggiungere gli obiettivi dell'associazione. L'attivista di RWI "incoraggia la piena partecipazione, coltiva la comprensione reciproca e promuove la responsabilità condivisa"⁹. RWI chiarisce le differenze tra i vari livelli di partecipazione, sostenendo che "il ruolo dell'attivista si distingue da quello del volontario, non solo per

⁸ Austria, Australia, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia.

⁹ Refugees Welcome Italia (RWI), *A porte aperte. Linee guida per l'accoglienza in famiglia*, 2018, in <https://refugees-welcome.it/wp-content/uploads/2018/12/>.

la consapevolezza di un cambiamento voluto e cercato, ma per l'attività di co-progettazione intrinseca al momento della facilitazione"¹⁰.

3. *Refugees Welcome Italia Onlus in Sicilia*

Lo stato dell'arte dell'esperienza della partecipazione di RWI in Sicilia presenta alcune continuità, ma anche delle peculiarità rispetto al contesto italiano ed internazionale.

L'associazione avvia le proprie attività a Catania nel novembre del 2016 e a Palermo nel 2017. Le prime convivenze vengono avviate a Catania nel 2017 e complessivamente non si realizzano molte esperienze di ospitalità diffusa in Sicilia: dal 2017 al 2020 si registrano una decina di convivenze tra Catania e Palermo. Negli ultimi due anni si sono registrate 2 convivenze nella provincia di Catania. L'esperienza dell'accoglienza domestica, è una pratica recente e non è così diffusa e conosciuta sul territorio siciliano, perché la Sicilia è stata prevalentemente una regione da cui si è emigrato e si continua ad emigrare. I flussi immigratori hanno investito il territorio siciliano, ma prevalentemente come area di approdo e di transito, e raramente di inclusione. Non sono quindi molti i nuclei familiari in Sicilia che si registrano nella piattaforma www.refugees-welcome.it per mettere a disposizione il proprio alloggio per l'accoglienza domestica. Tuttavia alcuni eventi politici come le dichiarazioni di Matteo Salvini sulla chiusura dei porti quando era Ministro degli interni (2019), la crisi in Afghanistan (agosto 2021) con il ritiro delle forze multilaterali da Kabul, e la guerra in Ucraina (2022) hanno avuto come effetto quello di stimolare la disponibilità all'accoglienza di un numero maggiore di famiglie ospitanti nell'area di Catania¹¹, tuttavia non sempre quest'iniziale disponibilità si è poi concretizzata in effettivi abbinamenti e convivenze. Anche il gruppo di Palermo ha riscontrato un aumento delle registrazioni sul portale delle persone che offrono la disponibilità di ospitare in casa propria soprattutto a seguito dell'emergenza Ucraina, ma in realtà neanche tali disponibilità si sono tradotte in idoneità delle famiglie ospitanti. Palermo, ed in generale la Sicilia, non sono state investite

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Secondo un'attivista del gruppo territoriale di Catania

dall'accoglienza dei rifugiati Ucraini. E i volontari hanno inoltre constatato il fatto che le preferenze delle famiglie erano principalmente rivolte ad accogliere donne con bambini provenienti dall'Ucraina e difficilmente sono disponibili ad accogliere altri soggetti di altri luoghi. Negli ultimi due anni (2020-22) per effetto della pandemia da Covid le convivenze in Sicilia hanno subito un brusco rallentamento. Alcune non si finalizzano ed altre devono essere sospese o si concludono prima della chiusura programmata.

Nel periodo della Pandemia, tuttavia, le attività e la partecipazione dei volontari dei gruppi territoriali non si sono fermate, ed i volontari si sono riuniti, anche se online, e hanno continuato a formarsi e a progettare. Nel corso del 2022 la partecipazione dei volontari in Sicilia si è mantenuta costante. I due gruppi territoriali di Catania e Palermo contano al momento della rilevazione (dicembre 2022) circa una quindicina di volontari attivi per gruppo. Tuttavia la rete di simpatizzanti è più estesa. Inoltre nel 2022 si è registrata la creazione di un nuovo gruppo territoriale a Messina¹².

L'attività dei gruppi territoriali siciliani in questi ultimi anni (2019-2022) si è caratterizzata più che per l'accoglienza domestica, per l'avvio e la diffusione del progetto "mentoring", iniziativa che si è poi diffusa in altre città italiane ha promosso una partecipazione di *qualità* dei cittadini nei processi di inclusione. La sperimentazione di questo progetto è iniziata proprio a Palermo nel 2019 con il progetto "Fianco a fianco: cittadini insieme a giovani migranti" realizzato insieme ad UNICEF. Il progetto è rivolto prevalentemente a neomaggiorenni che fuoriescono dal sistema di accoglienza. Il progetto si muove da un'analisi dei dati demografici dei rifugiati: quasi tutti i minori stranieri non accompagnati che arrivano in Italia sono di età compresa tra i 16 e i 17 anni¹³ e quindi si ritrovano in poco tempo a diventare maggiorenni, e a non essere più protetti dal sistema di tutela riservato ai minori stranieri

¹² Negli scorsi anni mi riferiscono anche il tentativo di realizzare un gruppo territoriale a Trapani ma il progetto poi però si realizza.

¹³ Alla fine del 2022 i minori stranieri non accompagnati (MSNA) di 17 anni sono il 44,4% e quelli di 16 anni il 24%. La Sicilia è la regione italiana con il numero più alto di minori stranieri non accompagnati (Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, 2022).

non accompagnati con la Legge n. 47/17. Il progetto *Fianco a Fianco* ha attivato una rete di supporto informale per accompagnare l'inclusione sociale dei giovani rifugiati. Sono gli operatori dei centri di accoglienza che spesso si interfacciano con l'associazione e invitano i rifugiati ad inserirsi nella piattaforma di RWI. Il giovane rifugiato è quindi affiancato da un *mentore*, ovvero una persona che conosce bene il territorio e che possa aiutarlo nei vari problemi quotidiani. Il mentore mette a disposizione le proprie conoscenze e risorse relazionali, professionali al servizio del migrante per almeno 6 mesi. Il mentore dedica parte del suo tempo all'ascolto, all'orientamento e a condividere competenze e informazioni. RWI cura la scelta dei mentori, la loro formazione e accompagna gli abbinamenti per tutto il percorso. La città di Palermo ha potuto contare di circa 50 mentori fino al 2021.

Dal gennaio 2022 è attivo a Palermo un altro progetto denominato *Community Matching*¹⁴ promosso da UNHCR con RWI e CIAC e sostenuto anche dall'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai e che coinvolge anche altre città in Italia¹⁵. Il progetto che mette a sistema pratiche già effettuate sia in Italia che all'estero (come il progetto *Fianco a Fianco*), promuove il cosiddetto "accompagnamento leggero all'autonomia" dei rifugiati¹⁶. Il progetto tra *buddy* (il mentore) e il rifugiato (in questo caso è rivolto a chi ha già ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria) dura almeno 6 mesi, ed ha visto nel 2022 la realizzazione di circa 27 abbinamenti tra cittadini palermitani (*buddies*) e rifugiati che entrano in relazione per sostenerli nel perfezionamento linguistico, nella ricerca di una casa, di un lavoro, o in altri piccoli e grandi problemi quotidiani. Anche il gruppo territoriale di Catania pur non facendo parte dei progetti finanziati ha promosso "l'accompagnamento leggero verso l'autonomia" realizzando negli ultimi due anni 23 *matching* tra mentori e giovani rifugiati.

La promozione del coinvolgimento della comunità è una specificità di RWI che si riscontra anche in Sicilia e per esempio si registra anche in altre iniziative recenti dell'associazione come l'esperienza dei Corridori

¹⁴ <https://buddy.unhcr.it>.

¹⁵ Bari, Milano, Torino, Roma, Napoli.

¹⁶ Per una descrizione accurata di questo progetto si veda il *toolkit*: <https://buddy.unhcr.it>.

universitari a Catania e la campagna di sensibilizzazione sugli affitti a cittadini stranieri a Palermo.

4. Considerazioni finali

Le politiche di RWI di inclusione di rifugiati e dei soggetti titolari di protezione in questi ultimi anni in Sicilia e in Italia si distaccano dalle politiche di risposta pubblica della gestione dei flussi migratori che si avviano con modalità reattive ed emergenziali. RWI ha l'ambizione di attuare un cambiamento di visione, di promuovere modelli alternativi di ospitalità e di coinvolgere in maniera pro-attiva cittadini e beneficiari nelle politiche sociali per l'inclusione in loco dei rifugiati.

L'idea è di accrescere la sensibilizzazione delle comunità cittadine su questi problemi, nell'ottica di una concreta attuazione dello spirito di solidarietà e nel superare in modo partecipato le barriere della differenza di razza, nazione, stato sociale. La partecipazione ed il coinvolgimento dei cittadini nella produzione di processi innovativi di accoglienza, diventano di fatto anche risposte *politiche* che hanno un impatto non solo per il gruppo territoriale in cui si attuano, ma per la rete nazionale ed internazionale di *Refugees Welcome*.