

# ABSTRACT

## **2023-2024: quale pace per chi fugge?**

**Magda Bolzoni**

A fine 2023 il numero di persone in fuga da guerre, violenze e persecuzioni a livello mondiale ha superato i 117 milioni e saranno oltre 130 milioni, secondo UNCHR, le persone bisognose di protezione a fine 2024. Di queste, più di 68 milioni, dunque quasi il 60%, rimane all'interno del proprio Paese, mentre i rimanenti passano il confine alla ricerca di protezione e sicurezza. La maggior parte, circa il 69%, rimane in Paesi confinanti, e solo una piccola parte inizia un lungo e pericoloso viaggio verso l'Europa, che presenta una forte carenza di canali di ingresso legali e sicuri e anzi continua a rendere l'arrivo sempre più complesso e pericoloso per chi fugge. Sono stati infatti poco più di 520 mila gli ingressi irregolari in Europa tra il 2023 e i primi 9 mesi del 2024, mentre sono state più di 1,5 milioni le richieste d'asilo presentate nello stesso periodo. Un discorso a parte è da fare per le persone in fuga dall'Ucraina: a fine settembre 2024 sono circa 6,8 milioni quanti si trovano in Europa, di cui 4,1 milioni con un permesso di protezione temporanea. Questo capitolo fa il punto sugli andamenti del 2023 e dei primi 9 mesi del 2024, portando l'attenzione sulle rotte di ingresso, le domande di asilo presentate e le forme di protezione riconosciute in Europa e in Italia, e discutendo l'intrecciarsi di motivazioni che spingono le persone a fuggire dal proprio Paese alla ricerca di protezione e sicurezza.

## **2023-2024: what peace for those who flee?**

The global number of people forcibly displaced reached 117 million at the end of 2023 and, according to UNHCR, the number will be 130 million by the end of 2024. Around 68 million are internally displaced, while the remaining cross the border, looking for protection and safety outside their home country. Around the 69% of them stay in a neighbour country and only a small number starts the long and dangerous journey to Europe, lacking safe and legal ways of access. Between 2023 and the first eight months of 2024, around 520 thousands border-crossings have been detected at the EU's external borders, while, over the same period, around 1,5 million asylum requests have been filed in the EU. Ukrainian refugees should be added to these numbers: there are currently 6,8 millions Ukrainian

refugees recorded in Europe, of which 4,1 millions hold a temporary protection permit.

The chapter aims at discussing the 2023-2024 trends, focusing on the routes used to access EU territory, the asylums requests presented and processed, and on their outcomes in Europe and in Italy, also bringing attention to the variety of reasons pushing those forcibly displaced to look for protection and safety outside their home country.

## **I numeri/1**

### **Giovanni Godio**

Rifugiati, sfollati e richiedenti asilo nel mondo; Motivi di fuga; Aiuto pubblico allo sviluppo (“gonfiato” e non); Sfollati “ambientali”; Sfollati rientrati; Reinsediamento (*resettlement*); Soluzioni durevoli; Sradicamento protratto; Ucraina; Protezione temporanea; Rifugiati e migranti, arrivi nell’UE; Canale della Manica; Frontiera orientale di terra; Rotte del Mediterraneo; Rotta delle Canarie; Morti e dispersi; Rifugiati e migranti intercettati in mare; Rotta balcanica.

## **Numbers/1**

Refugees, displaced persons and asylum seekers in the world; Reasons for flight; Official development aid (‘inflated’ and not); ‘environmental’ displaced persons; Returnees; Resettlement; Durable solutions; Protracted uprooting; Ukraine; Temporary protection; Refugees and migrants, arrivals in the EU; English Channel; Eastern land border; Mediterranean routes; Canary Islands route; Deaths and missing persons; Refugees and migrants intercepted at sea; Balkan route.

## **Il declino del diritto d’asilo in Europa. Un’analisi delle riforme normative collegate al Patto migrazioni e asilo**

### **Gianfranco Schiavone**

Il capitolo analizza la riforma del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), focalizzandosi sulle normative introdotte dal Patto migrazione e asilo. L’autore evidenzia come, nonostante la dichiarazione solenne del diritto d’asilo come inviolabile, le riforme recenti adottino un approccio regressivo, limitando l’accesso a tale diritto e compromettendo le garanzie procedurali. Nel contributo si critica in particolare l’introduzione di procedure accelerate e restrizioni per chi richiede asilo alle fron-

riere esterne dell'UE, accentuando la detenzione in aree di transito e riducendo l'efficacia del ricorso legale contro il respingimento.

Inoltre, il nuovo regolamento introduce la “finzione giuridica del non ingresso”, che considera alcuni richiedenti asilo come non presenti sul territorio, permettendo l'adozione di misure restrittive e respingimenti immediati. L'autore conclude che tali norme rendono ordinario il ricorso a strutture di detenzione, riducendo drasticamente i diritti dei richiedenti asilo e configurando l'UE come un sistema chiuso. Tuttavia, una delle poche aperture positive riguarda il reinsediamento umanitario, che rimane però opzionale per gli Stati membri.

### **The Decline of the Right to Asylum in Europe: An Analysis of Legislative Reforms Linked to the Migration and Asylum Pact**

The article analyzes the reform of the Common European Asylum System (CEAS), focusing on the legislative changes introduced by the Migration and Asylum Pact. The author highlights how, despite the solemn declaration of the right to asylum as inviolable, recent reforms adopt a regressive approach, restricting access to this right and compromising procedural safeguards. The chapter particularly criticizes the introduction of accelerated procedures and restrictions for those seeking asylum at the EU's external borders, emphasizing detention in transit areas and reducing the effectiveness of legal recourse against deportation.

Moreover, the new regulation introduces the “legal fiction of non-entry”, which considers certain asylum seekers as not present on the territory, enabling the adoption of restrictive measures and immediate deportations. The author concludes that these policies normalize the use of detention facilities, drastically reducing the rights of asylum seekers and positioning the EU as a closed system. However, one of the few positive developments is the humanitarian resettlement provision, which remains optional for Member States.

### **Europa ritrova te stessa! Sognare per ridestarsi**

**Elia Tornesi**

Il testo affronta il tema delle radici culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, sottolineando l'importanza di riscoprire e valorizzare questi fondamenti per affrontare le complesse sfide contemporanee. Partendo dai riferimenti ai valori sanciti nei preamboli del Trattato sull'Unione Europea e della Carta dei diritti fondamentali, l'analisi evidenzia il ruolo cruciale della dignità umana, della libertà, della democrazia e della solidarietà nel definire l'identità europea. Attraverso il richiamo alla Dottrina Sociale della Chiesa, si pone l'accento sull'urgenza di promuovere una

cultura politica orientata al bene comune, alla giustizia e alla fratellanza, controcorrente rispetto a logiche di esclusione e indifferenza. La riflessione si sofferma sul valore della solidarietà, intesa non come mera aspirazione utopica, ma come una virtù concreta che si traduce in azioni orientate alla tutela dei diritti inviolabili, alla costruzione di processi di giustizia sociale e alla promozione di una fraternità universale. Si analizzano le sfide che il fenomeno migratorio pone all'Europa, denunciando le "strutture di peccato" che ostacolano il diritto a restare e a migrare, e si sottolinea il ruolo profetico della Chiesa, impegnata nella difesa dei diritti umani e nel contrasto alla cultura dello scarto. Il sogno di un'Europa solidale e accogliente si configura come un progetto concreto e realizzabile, che invita i cristiani e tutti i cittadini a impegnarsi a partire dal basso, nelle relazioni quotidiane, per poi costruire una "carità politica" in grado di generare processi sociali di lungo termine. Solo attraverso un cammino comune, sostenuto da una memoria viva e da un coraggio profetico, l'Europa potrà ritrovare sé stessa e riscoprire la propria vocazione di faro di pace e giustizia per il mondo intero.

### **Europe rediscover yourself! Dreaming to reawaken**

The text addresses the theme of Europe's cultural, religious and humanistic roots, emphasising the importance of rediscovering and enhancing these foundations in order to face the complex challenges of today. Starting with references to the values enshrined in the preambles of the Treaty on European Union and the Charter of Fundamental Rights, the analysis highlights the crucial role of human dignity, freedom, democracy and solidarity in defining the European identity. Through reference to the Social Doctrine of the Church, emphasis is placed on the urgency of promoting a political culture oriented towards the common good, justice and fraternity, against the current of logics of exclusion and indifference. The reflection dwells on the value of solidarity, understood not as a mere utopian aspiration, but as a concrete virtue that translates into actions oriented towards the protection of inviolable rights, the construction of social justice processes and the promotion of universal fraternity. The challenges that the migration phenomenon poses to Europe are analysed, denouncing the 'structures of sin' that hinder the right to stay and migrate, and the prophetic role of the Church, committed to the defence of human rights and the fight against the culture of waste, is emphasised. The dream of a Europe of solidarity and welcoming is configured as a concrete and feasible project, which invites Christians and all citizens to commit themselves starting from the bottom, in daily relationships, to then build a 'political charity' capable of generating long-term social processes. Only through a common path, supported by a living memory and prophetic courage, will Europe be able to rediscover itself and rediscover its vocation as a beacon of peace and justice for the entire world.

## **Il sistema di asilo in Germania: modello o esempio negativo?**

**Ulrich Stege**

Il contributo analizza in dettaglio il sistema di asilo in Germania, mettendo in luce le sue caratteristiche, sfide e criticità. L'autore descrive il processo di accoglienza dei richiedenti asilo, a partire dalla registrazione obbligatoria nei centri di prima accoglienza e dall'iter per la valutazione della domanda, fino ai casi in cui viene applicata la "procedura di Dublino" per trasferire i richiedenti in altri Paesi UE. Viene analizzata la struttura dei centri AnKER e la gestione della "procedura aeroportuale" per chi arriva senza documenti validi, evidenziando i punti di forza e le lacune di queste prassi. Un focus specifico è posto sul concetto tedesco di "Duldung" (sospensione temporanea dell'espulsione), che permette di rimandare l'espulsione senza conferire alcun diritto di soggiorno stabile. L'autore sottolinea inoltre le forti limitazioni alla libertà di movimento per i richiedenti asilo e il rigido sistema di controllo interno, criticando le condizioni spesso inadeguate degli alloggi e l'accesso limitato ai servizi di supporto. Il capitolo discute anche il dibattito politico in corso, che vede da un lato una Germania storicamente aperta all'accoglienza e, dall'altro, crescenti pressioni verso politiche restrittive (come la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dell'UE in Germania). Conclude richiamando l'attenzione sulla necessità di un approccio europeo più umano e solidale, evidenziando come il trattamento dei rifugiati ucraini dimostri la possibilità di alternative più flessibili e inclusive. In tale contesto, il sistema di asilo tedesco è rappresentato come un esempio controverso, sia per le sue influenze positive che per le sue contraddizioni all'interno del panorama europeo.

## **The asylum system in Germany: model or negative example?**

The contribution analyses the asylum system in Germany in detail, highlighting its characteristics, challenges and critical issues. The author describes the reception process of asylum seekers, starting with the compulsory registration in the first reception centres and the process of assessing the application, and ending with the cases in which the 'Dublin procedure' is applied to transfer asylum seekers to other EU countries. The structure of AnKER centres and the handling of the 'airport procedure' for those arriving without valid documents is analysed, highlighting the strengths and weaknesses of these practices. A specific focus is placed on the German concept of 'Duldung' (temporary suspension of deportation), which allows deportation to be postponed without conferring any stable right of residence. The author also emphasises the severe restrictions on freedom of movement for asylum seekers and the strict internal control system, criticising the often inadequate housing conditions and limited access to support services. The chapter also discusses

the current political debate, which sees on the one hand a Germany that is historically open to reception and, on the other hand, increasing pressure towards restrictive policies (such as the reintroduction of German EU internal border controls). It concludes by drawing attention to the need for a more humane and supportive European approach, highlighting how the treatment of Ukrainian refugees demonstrates the possibility of more flexible and inclusive alternatives. In this context, the German asylum system is represented as a controversial example, both for its positive influences and its contradictions within the European landscape.

## **Il protocollo in materia migratoria tra Italia e Albania**

**Livio Neri**

Il capitolo analizza il protocollo migratorio firmato il 6 novembre 2023 tra Italia e Albania. L'accordo, stipulato dai leader Giorgia Meloni e Edi Rama, mira a combattere l'immigrazione illegale attraverso la costruzione di centri di accoglienza e identificazione in Albania, finanziati dall'Italia. Questi centri ospiteranno migranti soccorsi nel Mediterraneo per determinare la loro idoneità alla protezione internazionale o, in caso contrario, per il rimpatrio. Presentato come una "soluzione innovativa", l'accordo ha sollevato dubbi tra i giuristi e le organizzazioni per i diritti umani, preoccupati per le potenziali violazioni dei diritti dei migranti. Pur con l'obiettivo dichiarato di ridurre i flussi migratori irregolari, l'accordo ha principalmente una funzione deterrente, con il possibile scopo di scoraggiare le partenze dalla sponda sud del Mediterraneo. Tuttavia, rimangono aperti interrogativi sull'efficacia di questa misura, considerato che molti migranti affrontano pericoli estremi pur di arrivare in Europa. Il contributo introduce inoltre complesse questioni giuridiche, soprattutto rispetto alla sua compatibilità con il diritto europeo e internazionale. Anche se si prevede che le procedure e i diritti dei migranti siano regolati dalle normative italiane ed europee, è incerto quanto questi diritti possano essere effettivamente esercitati dai migranti in Albania. La scelta di un unico porto di destinazione albanese solleva inoltre preoccupazioni per la conformità con la normativa internazionale sul soccorso marittimo. L'autore conclude che, malgrado i significativi costi finanziari, il protocollo potrebbe risultare inefficace rispetto ai suoi obiettivi e dannoso per i diritti fondamentali dei migranti, creando di fatto un sistema di esternalizzazione della gestione migratoria che isola i migranti dal territorio e dalla società italiana.

## **The Migration Protocol between Italy and Albania**

This chapter analyses the migration protocol signed on 6 November 2023 between Italy and Albania. The agreement, signed by leaders Giorgia Meloni and Edi Rama, aims to combat illegal immigration through the construction of reception and identification centres in Albania, financed by Italy. These centres will host migrants rescued in the Mediterranean to determine their eligibility for international protection or, if not, for repatriation. Presented as an ‘innovative solution’, the agreement has raised doubts among lawyers and human rights organisations, concerned about potential violations of migrants’ rights. Although the agreement has the stated aim of reducing irregular migration flows, it has mainly a deterrent function, with the possible aim of discouraging departures from the southern shores of the Mediterranean. However, questions remain about the effectiveness of this measure, given that many migrants face extreme dangers in order to reach Europe. It also introduces complex legal issues, especially with respect to its compatibility with European and international law. Although migrants’ procedures and rights are expected to be regulated by Italian and European law, it is uncertain to what extent these rights can actually be exercised by migrants in Albania. The choice of a single Albanian destination port also raises concerns about compliance with international maritime rescue regulations. The author concludes that, despite the significant financial costs, the protocol may be ineffective with respect to its objectives and detrimental to the fundamental rights of migrants, creating a *de facto* system of externalisation of migration management that isolates migrants from the Italian territory and society.

## **Minori stranieri non accompagnati in Italia: quale accoglienza?**

**Elena Rozzi**

Il contributo analizza la complessa situazione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, concentrandosi sulle difficoltà e contraddizioni del sistema di accoglienza. Nonostante il divieto di trattenimento per i MSNA previsto dalla legge italiana, molti minori sono trattenuti in centri inadeguati, quali hotspot e centri governativi di accoglienza, spesso in condizioni critiche e promiscue con adulti. Questi centri non garantiscono un’adeguata tutela legale, né la possibilità di richiedere asilo o permessi di soggiorno, lasciando i minori in uno stato di isolamento e incertezza. Il contributo evidenzia come la recente legge 176/2023 abbia legalizzato il collocamento dei MSNA sopra i 16 anni in strutture per adulti, una misura che contrasta con il superiore interesse del minore, sancito dalla Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia. Tale disposizione discrimina i MSNA rispetto

ai minori italiani e comunitari, e viola la normativa internazionale e dell'UE che richiede il collocamento dei minori in ambienti adeguati e sicuri. La condizione dei MSNA in Italia è aggravata dalle ripetute violazioni dei diritti fondamentali, come confermato da sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), che ha condannato l'Italia per trattamenti inumani e degradanti nei confronti di minori collocati in strutture per adulti. Nonostante le condanne, le prassi non sono state modificate e la gestione emergenziale continua a prevalere. Il testo conclude sottolineando l'urgenza di garantire il rispetto dei diritti dei MSNA attraverso l'applicazione coerente delle leggi esistenti e invita il governo italiano a prendere misure strutturali per evitare che i MSNA siano costretti a vivere in condizioni lesive della loro dignità e sicurezza, auspicando un maggiore controllo della Corte Costituzionale e degli organismi internazionali.

### **Unaccompanied Foreign Minors in Italy: What Reception?**

This contribution analyses the complex situation of unaccompanied foreign minors (UAMs) in Italy, focusing on the difficulties and contradictions of the reception system. Despite the Italian law prohibiting the detention of UAMs, many minors are detained in inadequate centres, such as hotspots and governmental reception centres, often in critical conditions and mixed with adults. These centres do not guarantee adequate legal protection, nor the possibility to apply for asylum or residence permits, leaving minors in a state of isolation and uncertainty. The contribution highlights how the recent Law 176/2023 legalised the placement of UAMs over the age of 16 in adult facilities, a measure that runs counter to the best interests of the child as enshrined in the UN Convention on the Rights of the Child. This provision discriminates against UAMs compared to Italian and EU minors, and violates international and EU law that requires the placement of minors in appropriate and safe environments. The condition of UAMs in Italy is aggravated by repeated violations of fundamental rights, as confirmed by European Court of Human Rights (ECHR) rulings, which condemned Italy for inhuman and degrading treatment of minors placed in adult facilities. Despite the convictions, practices have not been changed and emergency management continues to prevail. The text concludes by emphasising the urgency of ensuring respect for the rights of UAMs through the consistent application of existing laws and calls on the Italian government to take structural measures to prevent UAMs from being forced to live in conditions detrimental to their dignity and safety, calling for greater scrutiny by the Constitutional Court and international bodies.



## I numeri/2

### Giovanni Godio

Non accompagnati richiedenti asilo nell'UE; Minori non accompagnati in Italia; Tutori volontari; Non accompagnati richiedenti asilo in Italia; Minori e regolamento "Dublino III" in Italia; Richiedenti asilo nell'UE; Procedura accelerata; Esiti nell'UE; Ostacoli al diritto d'asilo; Esternalizzazione; Pushback; Rotta balcanica; Rotta dell'Egeo; Regolamento "Dublino III"; Reinsediamento (*resettlement*); Ammissioni umanitarie.

## Numbers/2

Unaccompanied asylum seekers in the EU; Unaccompanied minors in Italy; Voluntary guardianship; Unaccompanied asylum seekers in Italy; Minors and the 'Dublin III' Regulation in Italy; Asylum seekers in the EU; Accelerated procedure; Outcomes in the EU; Obstacles to the right to asylum; Externalisation; Pushback; Balkan Route; Aegean Route; 'Dublin III' Regulation; Resettlement; Humanitarian admissions.

## **Frammentato, grossolano, iniquo. Il (nuovo) volto del sistema di accoglienza dopo le ultime riforme normative**

### Caterina Bove

Il sistema di accoglienza italiano per richiedenti asilo e titolari di protezione ha subito trasformazioni profonde e restrittive, soprattutto a seguito delle recenti riforme legislative. Il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), originariamente concepito per garantire un'integrazione duratura, è stato relegato a un ruolo marginale, accessibile solo a specifiche categorie di beneficiari e subordinato alla volontaria adesione dei Comuni. Le riforme hanno introdotto i CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) e i CASP (Centri di Accoglienza Provvisori), strutture temporanee con standard minimi che soddisfano esclusivamente le necessità di base. Con l'entrata in vigore del DL 124/2023, il Ministero della Difesa è stato incaricato della realizzazione di hotspot e centri di permanenza per il rimpatrio, consolidando una politica di gestione emergenziale e securitaria che limita l'inclusione sociale dei migranti. Il quadro attuale è quello di un sistema frammentato e disorganizzato, in cui l'accesso alle misure di accoglienza è soggetto a disparità territoriali e a criteri di disponibilità piuttosto che di equità. La mancanza di servizi essenziali come l'assistenza psicologica, i corsi di lingua e l'orientamento legale pregiudica l'integrazione e accresce la dipendenza dalle misure di accoglienza, ostacolando l'autonomia dei

beneficiari. In un contesto di contenimento che rispecchia i modelli di controllo esternalizzanti dell'UE, il sistema attuale tende a isolare i migranti in grandi centri collettivi lontani dai centri urbani, riducendo la capacità di scambio e arricchimento reciproco con la società ospitante. Le prospettive future richiederebbero una pianificazione territoriale equilibrata e il ripristino di un'accoglienza diffusa e integrata, unica via per rispondere ai bisogni umani e ridurre i costi di gestione emergenziale.

### **Fragmented, coarse, inequitable. The (new) face of the reception system after the latest legislative reforms**

The Italian reception system for asylum seekers and holders of protection has undergone profound and restrictive transformations, especially following recent legislative reforms. The Reception and Integration System (SAI), originally conceived to guarantee durable integration, has been relegated to a marginal role, accessible only to specific categories of beneficiaries and subject to the voluntary participation of municipalities. The reforms introduced CAS (Extraordinary Reception Centres) and CASP (Provisional Reception Centres), temporary facilities with minimum standards that only meet basic needs. With the entry into force of Decree-Law 124/2023, the Ministry of Defence was put in charge of setting up hotspots and detention centres for repatriation, consolidating an emergency and security management policy that limits the social inclusion of migrants. The current picture is that of a fragmented and disorganised system, in which access to reception measures is subject to territorial disparities and availability rather than equity criteria. The lack of essential services such as psychological assistance, language courses and legal guidance undermines integration and increases dependence on reception measures, hindering the autonomy of beneficiaries. In a containment context reflecting the EU's externalising control models, the current system tends to isolate migrants in large collective centres far from urban centres, reducing the capacity for mutual exchange and enrichment with the host society. Future prospects would require balanced territorial planning and the reintroduction of a widespread and integrated reception, the only way to meet human needs and reduce emergency management costs.

## **La conta dei danni. Come è cambiata l'accoglienza con i decreti del 2023: viaggio nell'Italia dell'esclusione**

**Giovanna Cavallo e Gaetano De Monte**

A seguito dall'entrata in vigore della legge n.50 del 2023, il Forum per Cambiare l'Ordine delle Cose ha condotto un monitoraggio in diversi territori, su quattro macro tematiche: procedure accelerate (in zone di frontiera o transito); tempi e prassi di convocazione per le audizioni e tempi di decisione delle Commissioni Territoriali; criteri di riconoscimento della protezione speciale fondata sul rispetto dell'articolo 8 CEDU; tempi e prassi nei casi di rinnovo e conversione della protezione speciale. Il lavoro - presentato in diversi incontri con il Presidente della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, Prefetto Fabrizio Gallo, e il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione – rileva il comportamento di alcune questure che hanno attuato negli ultimi mesi una serie di pratiche di esclusione e di cattiva informazione nei confronti dei richiedenti asilo (attraverso circolari che hanno indotto in errore le migliaia di persone già in possesso del permesso di soggiorno per protezione speciale che avrebbero voluto rinnovarlo o convertirlo, oppure con i ritardi nella concessione degli appuntamenti, con gravi ripercussioni sulla possibilità di svolgere un'attività lavorativa regolare e con conseguenze che si sono estese ai loro familiari). Più in generale, questo contributo analizza la strategia di contenimento, fisica e morale nella gestione dei flussi migratori, che è stata affidata, negli ultimi mesi, come negli ultimi 25 anni, al modello emergenziale. Così, in definitiva: quello che restituisce la fotografia è la conta dei danni causati dalle circolari del ministero dell'interno e dalle norme di rango superiore che sono state adottate nell'ultimo quarto di secolo.

## **The damage count. How reception has changed with the 2023 decrees: a journey through the Italy of exclusion**

Following the entry into force of Law No. 50 of 2023, the Forum per Cambiare l'Ordine delle Cose (Forum to Change the Order of Things) conducted a monitoring in different territories, on four macro-themes: accelerated procedures (in border or transit areas); timing and practices for convening hearings and decision-making times of Territorial Commissions; criteria for the recognition of special protection based on the respect of Article 8 ECHR; timing and practices in cases of renewal and conversion of special protection. The work - presented in several meetings with the President of the National Commission for the Right to Asylum, Prefect Fabrizio Gallo, and the Department of Civil Liberties and Immigration - notes the behaviour of some police headquarters that have implemented in recent months a series of exclusionary practices and misinformation towards asylum seekers (through circulars that have misled the thousands of people already

in possession of a residence permit for special protection who would have wanted to renew or convert it, or through delays in the granting of appointments, with serious repercussions on the possibility of regular employment and with consequences that extended to their families). More generally, this contribution analyses the strategy of physical and moral containment in the management of migration flows, which has been entrusted, in recent months, as in the last 25 years, to the emergency model. So, in the end: what the photograph returns is a count of the damage caused by the Ministry of the Interior's circulars and higher-ranking regulations that have been adopted over the last quarter of a century.

## **Decisioni dei giudici e dubbi di costituzionalità: alcune questioni aperte**

### **Donata Borgonovo Re**

Le norme adottate dal legislatore italiano durante il 2023 (quattro decreti-legge con altrettante leggi di conversione) in materia di protezione internazionale, hanno suscitato molti dubbi di costituzionalità negli operatori legali e negli studiosi della materia. Ad oggi, tuttavia, non sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale perché i giudici di merito sono sempre intervenuti garantendo una lettura costituzionalmente orientata della nuova disciplina, così da tutelare i diritti fondamentali dei richiedenti asilo che si sono rivolti ai Tribunali. Il contributo si sofferma su due temi che hanno suscitato accesi dibattiti nell'opinione pubblica e sui quali la giurisprudenza ha assunto posizioni rigorose, nel rispetto dei principi costituzionali, comunitari e costituzionali cui si ispira l'ordinamento italiano. Il primo tema riguarda gli obblighi di soccorso in mare, il cui esercizio è messo a dura prova dalle disposizioni contenute nel d.l. 1/2023 che mirano a sanzionare l'operato delle navi soccorritrici per violazioni che non corrispondono ad alcuna previsione del diritto internazionale del mare. Il secondo tema riguarda una nuova tipologia di procedura accelerata di frontiera, introdotta dal d.l. 20/2023, operante nei confronti dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine considerati sicuri ed accompagnata da una misura restrittiva della libertà personale, il trattenimento, evitabile grazie, anche, al pagamento di una garanzia finanziaria. Le voci della giurisprudenza si intrecciano con le analisi condotte da istituzioni e organizzazioni nazionali ed europee, alla ricerca di adeguate risposte alle necessità di protezione delle persone e di garanzia dei loro diritti. In attesa fiduciosa di un pronunciamento possibile della Corte costituzionale.

## **Judicial decisions and doubts of constitutionality: some open questions**

The regulations adopted by the Italian legislature during 2023 (four decree-laws with as many conversion laws) on international protection have raised many constitutionality doubts among legal practitioners and scholars of the subject. To date, however, no issues of constitutional legitimacy have been raised because the courts of merit have always intervened by ensuring a constitutionally oriented reading of the new rules, so as to protect the fundamental rights of asylum seekers who have turned to the Courts. The contribution dwells on two issues that have aroused heated debates in public opinion and on which the jurisprudence has taken rigorous positions, while respecting the constitutional, community and constitutional principles that inspire the Italian legal system. The first issue concerns the obligations of rescue at sea, the exercise of which is put to the test by the provisions contained in Law Decree 1/2023 that aim to penalise the actions of rescue vessels for violations that do not correspond to any provision of the international law of the sea. The second issue concerns a new type of accelerated border procedure, introduced by Law Decree 20/2023, operating against asylum seekers coming from countries of origin considered safe and accompanied by a restrictive measure of personal liberty, detention, which can be avoided thanks, also, to the payment of a financial guarantee. The voices of jurisprudence intertwine with the analyses conducted by national and European institutions and organisations, in search of adequate answers to the need to protect people and guarantee their rights. Waiting confidently for a possible pronouncement of the Constitutional Court.

## **Suore di frontiera. Devozione, pratiche e azione**

**Barbara Pinelli**

Il testo esplora l'impegno delle suore cattoliche nei territori di frontiera in Italia, dove svolgono un ruolo cruciale nel supporto ai migranti, promuovendo inclusione e diritti umani. Il progetto si basa su un monitoraggio che coinvolge congregazioni religiose femminili presenti in aree di transito e permanenza, evidenziando come l'esperienza della "frontiera" venga interpretata in modo vario e poliedrico dalle suore. Queste comunità, dalla Sicilia alla Lombardia, sono esposte a situazioni difficili, fornendo assistenza umanitaria a migranti che affrontano povertà, violenze e vulnerabilità sociali. Le suore operano spesso in collaborazione con enti locali, associazioni laiche e strutture sanitarie, ma si scontrano con risorse insufficienti e politiche restrittive. Attraverso pratiche di accoglienza, istruzione e sensibilizzazione, come scuole di lingua, supporto psicologico e integrazione lavorativa, costruiscono percorsi di riscatto per migranti, in particolare donne vittime di tratta. Questa

mappatura rivela una varietà di risposte, dai dormitori per migranti in transito alle strutture educative per donne e bambini. Le suore sono spinte da un carisma che intreccia fede e giustizia sociale, cercando di superare le divisioni culturali e religiose. La loro testimonianza diretta evidenzia il disagio sociale delle frontiere e la necessità di politiche più inclusive. Pur tra ostacoli e carenze, il loro operato rappresenta un esempio di resistenza umanitaria e solidarietà. Le suore affermano l'importanza di interventi pubblici per una migliore gestione delle migrazioni, sottolineando che solo attraverso un coinvolgimento attivo di tutte le istituzioni, religiose e civili, sarà possibile costruire una società più giusta e accogliente.

### **Border Nuns. Devotion, practices and action**

The text explores the commitment of Catholic nuns in border territories in Italy, where they play a crucial role in supporting migrants, promoting inclusion and human rights. The project is based on a monitoring exercise involving female religious congregations present in areas of transit and stay, highlighting how the experience of the 'frontier' is interpreted in a varied and multifaceted way by the sisters. These communities, from Sicily to Lombardy, are exposed to difficult situations, providing humanitarian assistance to migrants facing poverty, violence and social vulnerability. The sisters often work in collaboration with local authorities, lay associations and health facilities, but come up against insufficient resources and restrictive policies. Through welcoming, education and awareness-raising practices, such as language schools, psychological support and labour integration, they build pathways to redemption for migrants, particularly women victims of trafficking. This mapping reveals a variety of responses, from dormitories for migrants in transit to educational facilities for women and children. The sisters are driven by a charisma that interweaves faith and social justice, seeking to overcome cultural and religious divisions. Their direct testimony highlights the social unease of borders and the need for more inclusive policies. Despite obstacles and shortcomings, their work is an example of humanitarian resilience and solidarity. The sisters affirm the importance of public interventions to better manage migration, stressing that only through the active involvement of all institutions, religious and civil, will it be possible to build a more just and welcoming society.

### **I numeri/3**

#### **Giovanni Godio**

Arrivi via mare; Arrivi via terra; Respingimenti; Rifugiati dall'Ucraina; Hotspot; CPR; Procedura accelerata di frontiera; Paesi "sicuri"; Rimpatri forzati; Rimpatri

volontari assistiti; Rifugiati residenti; Richiedenti asilo; Ricollocazione (*relocaton*); “Dublino III”; Esiti; Revoche e cessazioni; Reinsediamento (*resettlement*); Evacuazioni umanitarie; Corridoi umanitari; Corridoi lavorativi; Corridoi universitari; Protezione dalla tratta; Permessi per cure mediche; Protezione dalla violenza domestica; Protezione dal grave sfruttamento lavorativo; Protezione da gravi calamità naturali; Valore civile; Accoglienza nel SAI-SIPROIMI-SPRAR; Accoglienza nei centri di prima accoglienza e nei CAS

### **Numbers/3**

Arrivals by sea; Arrivals by land; Refoulement; Refugees from Ukraine; Hotspots; CPR; Accelerated border procedure; ‘safe’ countries; Forced returns; Assisted voluntary returns; Resident refugees; Asylum seekers; Relocation; Dublin III; Outcomes; Withdrawals and terminations; Resettlement; Humanitarian evacuations; Humanitarian Corridors; Labour Corridors; University Corridors; Protection from Trafficking; Permits for Medical Treatment; Protection from Domestic Violence; Protection from Serious Labour Exploitation; Protection from Serious Natural Disasters; Civil Value; Reception in the SAI-SIPROIMI-SPRAR; Reception in First Reception Centres and CAS

## **Teologia del Mediterraneo. Appunti per una riflessione storico-teologica**

### **Anna Carfora**

Il contributo si concentra sul ruolo che la storia riveste in un approccio alla teologia di tipo contestuale. Nella prima parte viene sviluppata una disamina circa il Mediterraneo come contesto rispetto al quale sviluppare una teologia, offrendo alcune indicazioni su come leggere la realtà mediterranea fuori da stereotipi e vulgate e utilizzando categorie interpretative di tipo storiografico. Successivamente la focalizzazione si stringe sulla contestualità mediterranea di tipo religioso, con la revisione di alcuni paradigmi come quello dello scontro tra religioni/civiltà mediterranee o quello delle rivendicazioni identitarie a matrice religiosa. Si affronta poi la questione dei rapporti possibili tra teologia e geopolitica, tra teologia e genere nel contesto mediterraneo e, nella parte conclusiva, si offre qualche spunto per elaborare una “teologia dell’asilo” su base storica e artistica, a partire dalla raffigurazione della Madonna della Mercede per arrivare ad una raffigurazione artistica contemporanea della Madonna avvolta nel mantello termico dei migranti.

### **Theology of the Mediterranean. Notes for a historical-theological reflection**

The contribution focuses on the role that history plays in a contextual approach to theology. In the first part, an examination of the Mediterranean as a context with respect to which to develop a theology is developed, offering some indications on how to read the Mediterranean reality outside stereotypes and vulgate and using historiographical interpretative categories. Subsequently, the focus tightens on the Mediterranean contextuality of a religious kind, with the revision of certain paradigms such as that of the clash between Mediterranean religions/civilisations or that of identity claims with a religious matrix. The question of the possible relationships between theology and geopolitics, between theology and gender in the Mediterranean context is then addressed and, in the concluding part, some ideas are offered to elaborate a 'theology of asylum' on a historical and artistic basis, starting from the depiction of the Madonna of Mercede and arriving at a contemporary artistic depiction of the Madonna wrapped in the migrants' thermal cloak.