



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Facoltà di
Giurisprudenza

I RAPPORTI TRA ATTORI PUBBLICI
E ATTORI PRIVATI
NELLA GESTIONE DELL'IMMIGRAZIONE
E DELL'ASILO

a cura di
ELIANA AUGUSTI
SIMONE PENASA
STEFANO ZIRULIA

2022



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

65

2022

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

*Redazione a cura dell'Ufficio Editoria Scientifica di Ateneo
dell'Università degli Studi di Trento*

© Copyright 2022
*by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento*

ISBN 978-88-5541-000-7

ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea grazie al contributo della Struttura Dipartimentale Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento nell'ambito dell'iniziativa "Dipartimenti di eccellenza - legge 232/2016 art. 1 commi da 314 a 338" -

MUR per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli

con ISBN 979-12-5976-481-2

Dicembre 2022

I RAPPORTI TRA ATTORI PUBBLICI E
ATTORI PRIVATI NELLA GESTIONE
DELL'IMMIGRAZIONE E DELL'ASILO

a cura di

ELIANA AUGUSTI
SIMONE PENASA
STEFANO ZIRULIA

Università degli Studi di Trento 2022

INDICE

	Pag.
INTRODUZIONE.....	1
PRIMA SEZIONE	
PUBBLICO E PRIVATO NELLA GESTIONE DELLE FRONTIERE: TRA COOPERAZIONE E CONFLITTUALITÀ	
Eleonora Frasca e Francesca Raimondo <i>Le finalità dei controlli alle frontiere tra ambiguità e giustificazioni: i metodi di anticipazione, privatizzazione ed esternalizzazione dell'Unione europea.....</i>	7
Valentina Faggiani <i>Il dovere di soccorso in mare tra politica dei porti chiusi e Covid-19.....</i>	37
Graziella Romeo <i>Quattro nodi problematici del diritto dell'immigrazione europeo</i>	71
SECONDA SEZIONE	
LUCI E OMBRE NEI NUOVI MECCANISMI 'PRIVATISTICI' DI GOVERNO DELL'ASILO	
Daria Davitti <i>Refugee Finance: External(ized) Protection and Investments for Refugees.....</i>	83
Luca Galli <i>Il ruolo delle pubbliche amministrazioni nei corridoi umanitari. Che cosa possiamo imparare dall'esperienza canadese?</i>	101
Francesco Moresco <i>Condizionalità dei benefici e partnership pubblico-privata nel sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo.....</i>	145

TERZA SEZIONE
 THINK GLOBAL, ACT LOCAL.
 ESPERIENZE DI INCLUSIONE E INTEGRAZIONE

Donata Borgonovo Re <i>La formazione superiore dei titolari di protezione internazionale come leva per l'integrazione nel manifesto dell'università inclusiva</i>	177
Hilal Işık <i>Civil society in the refugee assistance: the case of IDA (Initiative Deutschunterricht für asylbewerber/innen)</i>	193
David Köller <i>How can libraries participate efficiently in processes of inclusion?</i>	213

LA FORMAZIONE SUPERIORE DEI TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE COME LEVA PER L'INTEGRAZIONE NEL MANIFESTO DELL'UNIVERSITÀ INCLUSIVA

Donata Borgonovo Re

“A cambiare di più non è stata l'Europa, sono stati gli immigrati. Gli abitanti delle varie nazioni europee hanno paura degli stranieri. Ma non riflettono su quanto è determinante lo spirito del loro Paese, sulla forza della loro lingua, della loro cultura, dei loro costumi. Queste forze cambiano lo straniero, fanno di lui un cittadino nuovo. Ci vorrà un po' perché accada, ma non c'è altra strada, né per quelli che arrivano, né per chi in Europa ci abita già”.

(KADER ABDOLAH, *Il sentiero delle babbucce gialle*)

SOMMARIO: 1. *L'accesso all'educazione superiore: il quadro giuridico*. 2. *Il Manifesto dell'Università inclusiva e l'istruzione superiore come “powerful driver for change”*. 3. *I principi in azione: le esperienze degli Atenei italiani*.

1. L'accesso all'educazione superiore: il quadro giuridico

Il diritto all'istruzione, sia essa elementare o superiore, costituisce uno dei diritti umani sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo¹. L'analisi di un tale diritto fondamentale, considerato nella sua complessità e nelle sue connessioni, richiederebbe ben altra esten-

¹ La Dichiarazione venne adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; l'art. 26 esordisce affermando che “ogni individuo ha diritto all'istruzione” (reperibile in <https://www.ohchr.org/en/udhr/pages/Language.aspx?LangID=itm>). In termini analoghi e ancora più dettagliati si esprime l'art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, culturali e politici adottato dalla medesima Assemblea con Risoluzione 2200(XXI) del 16 dicembre 1966 (reperibile in https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Patto-internazionale-sui-diritti-economici-sociali-e-culturali-1966/12).

sione, ma qui ci si limiterà a considerarne solo quei profili utili a introdurre il tema oggetto del presente contributo.

Nella Dichiarazione del 1948, accanto alla previsione della gratuità e dell'obbligatorietà dell'istruzione elementare, è sancito il principio dell'accesso su base di merito all'istruzione superiore, principio che la nostra Costituzione aveva già affermato all'art. 34 (“I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”). Potrebbe apparire superfluo osservare che si tratta di un principio posto a garanzia dell'eguaglianza sostanziale, in armonia con l'impegno tracciato dall'art. 3 comma 2 Cost., ma ritengo importante sottolineare che le azioni a sostegno del diritto all'istruzione superiore dei giovani titolari di protezione internazionale (TPI) – di cui tratterà il terzo paragrafo – intendono proprio superare quegli ostacoli economici e sociali che “impediscono il pieno sviluppo della persona umana”. E che negano, inoltre, la partecipazione attiva “all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” a persone cui l'ordinamento giuridico vigente assicura parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti².

Il secondo profilo di rilievo che emerge dalla lettura dell'art. 26 della Dichiarazione è l'esplicitarsi delle molteplici dimensioni del diritto all'istruzione: quella personale (“l'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana”), quella sociale (“ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali”) e quella politica (“Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace”). Risulta dunque evidente quanto l'accesso all'istruzione nei suoi diversi gradi non solo costituisca un diritto fondamentale della persona, ma rappre-

² Il riferimento è all'art. 2 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 191 (“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”) e alle disposizioni in materia di diritti dei titolari di protezione internazionale (artt. 25 ss.) del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (e successive modifiche) di attuazione delle Direttive europee in materia di attribuzione della qualifica di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria (2004/83/CE, rifiuta 2011/95/UE).

sentì per gli ordinamenti democratici uno strumento essenziale ai fini della costruzione di società più giuste, più eguali, più pacifiche³.

L'universalità che connota il diritto all'istruzione quale diritto umano, è dunque coerentemente presente nella disciplina – internazionale ed europea – posta a protezione dei migranti forzati. Così all'art. 22 della Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951⁴ si chiede agli Stati di riconoscere “il trattamento più favorevole possibile” ai rifugiati “per quanto riguarda i gradi di istruzione diversi da quella elementare” (per la quale vi è piena parità di trattamento con i cittadini del Paese ospitante). In particolare, prosegue il comma 2 dell'articolo, vengono considerati “l'ammissione agli studi, la convalida dei certificati di studio, di diplomi e titoli universitari conseguiti all'estero, l'esenzione delle tasse e la concessione di borse di studio”. Si tratta di norme chiare e inequivocabili nella loro finalità, e tuttavia i dati raccolti da UNHCR documentano quanto sia ancora quasi ovunque, nel mondo, difficoltoso e problematico per i rifugiati l'accesso all'istruzione, soprattutto di livello universitario⁵.

Nella dimensione europea, ci si limita a ricordare che accanto alle disposizioni a garanzia del diritto all'istruzione⁶ dei titolari di protezione internazionale, viene disciplinato il dovere degli Stati di garantire “la

³ Per un approfondimento, si rinvia a S. MARCHISIO, *Diritto all'istruzione e integrazione dei rifugiati*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, 268. Si ricorda come l'art. 13 del Patto sui diritti economici, sociali e politici (si veda nota 1) riconosca esplicitamente che “l'istruzione deve mettere in grado tutti gli individui di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera”.

⁴ La Convenzione, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, è stata ratificata dall'Italia con l. 24 luglio 1954, n. 722 (reperibile in <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/la-convenzione-sui-rifugiati-del-1951/>).

⁵ Da ultimo, si veda il Rapporto “Stepping up. Refugee Education in Crisis”, 2019 (reperibile in <https://www.unhcr.org/steppingup/>) nelle cui considerazioni finali si legge: “It is shocking, but hardly surprising, that the enrolment rates among refugees for higher education, are so poor – just 3 per cent for refugee youth, compared to 37 per cent globally and more than three-quarters in high-income countries. And that deprives entire countries, many wracked by years of conflict, of generations of leaders, planners, thinkers and doers” (52).

⁶ Il riferimento è all'art. 14 (Scolarizzazione e istruzione dei minori) della Direttiva procedure, 2013/33/EU e all'art. 27 (Accesso all'istruzione) della già citata Direttiva qualifiche, 2011/95/EU.

parità di trattamento tra i beneficiari di protezione internazionale e i loro cittadini nel quadro delle vigenti procedure di riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli stranieri” (art. 28, comma 1, Direttiva qualifiche). La norma mostra piena consapevolezza della peculiare situazione nella quale le persone cui si riferisce potrebbero trovarsi e dunque sollecita gli Stati ad

agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale, incapaci di fornire prove documentali delle loro qualifiche, a sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento dell’apprendimento precedente (*art. 28, comma 2*).

Anche in questo caso, l’attuazione dei principi all’interno dei diversi ordinamenti degli Stati membri ha mostrato, e mostra, divari considerevoli⁷:

Nonostante il recente fenomeno di un notevole aumento nel numero di persone alla ricerca di protezione in Europa, questo rapporto mostra che la maggioranza dei paesi non ha un approccio di politiche specifiche per l’integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell’istruzione superiore. Inoltre, solo pochi paesi hanno introdotto misure normative relative all’istruzione superiore in risposta al crescente numero di rifugiati, e un numero altrettanto esiguo di paesi monitora l’integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nelle istituzioni di istruzione superiore.

In questo contesto è tuttavia rilevabile la diffusa previsione di norme e di procedure relative al riconoscimento dei titoli di studio e delle qua-

⁷ Per una panoramica delle differenti misure adottate dai Paesi europei si rinvia al Rapporto Eurydice redatto nel 2019 (Commissione europea/EACEA/Eurydice, *Integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell’istruzione superiore: politiche e misure nazionali*, reperibile in https://eurydice.indire.it/wp-content/uploads/2019/02/integrazione_richiedenti_asilo_rifugiati_HE_IT.pdf). Significativo l’approccio strategico adottato dalla Germania nell’ambito del programma DAAD, con il finanziamento di 10.400 posti per l’inserimento in percorsi di studi superiori di altrettanti titolari di protezione internazionale che si aggiungono ai 6.000 risultanti già iscritti a un corso di laurea (ivi 17 e 23; il dettaglio delle informazioni sul programma in <https://www.daad.de/en/information-services-for-higher-education-institutions/expertise-on-subjects-countries-regions/refugees-at-higher-education-institutions/>). La citazione nel testo è tratta dalle Conclusioni del Rapporto (24).

lifiche ottenute all'estero, secondo i criteri stabiliti dalla Convenzione di Lisbona⁸. Benché questo documento pattizio si riferisca ai “popoli della regione europea”, esso contiene una disposizione riferita esplicitamente al “Riconoscimento dei titoli di studio in possesso di rifugiati, profughi e persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati” (sez. VII) che vincola gli Stati firmatari a individuare procedure consone per l'ammissione di queste persone all'insegnamento superiore e a programmi complementari “anche nei casi in cui i titoli di studio rilasciati non possono essere comprovati dai relativi documenti”⁹. Ed è per questo che sono oggi disponibili strumenti nazionali ed europei¹⁰ finalizzati ad accertare le qualifiche dichiarate dai titolari di protezione internazionale, favorendone così l'inserimento nei percorsi di istruzione superiore. E, contestualmente, supportando le istituzioni accademiche nei processi di valutazione e di accoglienza di quella che dovrebbe essere considerata, a pieno titolo, una particolare categoria di studenti internazionali.

⁸ Consiglio d'Europa, *Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea*, adottata l'11 aprile 1997 a Lisbona e ratificata dall'Italia con l. 11 luglio 2002, n. 148 (entrambi i testi sono reperibili in <http://www.cimea.it/it/servizi/convenzione-di-lisbona/dett-overview-progetto.aspx>). Un richiamo esplicito alla responsabilità degli Stati nell'attuazione della Convenzione in UNHCR, *Nota sull'integrazione dei rifugiati nell'Unione Europea*, maggio 2007, 11 (<https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/ITA-IntegrazioneUE.pdf>).

⁹ A questo proposito, l'art. 26 comma 3-bis del già citato d.lgs. 251/2007 dispone che le amministrazioni competenti individuino procedure di valutazione, convalida e accreditamento dei titoli conseguiti all'estero dai beneficiari di protezione internazionale “anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, ove l'interessato dimostra di non poter acquisire detta certificazione”.

¹⁰ Si rinvia al Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze accademiche (CIMEA) per un riepilogo delle procedure di riconoscimento dei titoli dei rifugiati (<http://www.cimea.it/it/servizi/procedure-di-riconoscimento-dei-titoli/riconoscimento-titoli-dei-rifugiati.aspx>), con particolare riferimento all'utilizzo dello *European Qualifications Passport for Refugees* (EQPR) (un progetto del Consiglio d'Europa, dal 2017; <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>). La centralità dei percorsi di riconoscimento dei titoli e delle qualifiche si osserva anche nei documenti relativi ai percorsi di integrazione: un esempio nel recente “Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi” predisposto dalla Commissione Europea, COM (2016) 377 (9-10 e Tabella di pagina 21) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0377>).

2. Il Manifesto dell'Università inclusiva e l'istruzione superiore come "powerful driver for change"

Coerentemente con il quadro giuridico sopra delineato e con le raccomandazioni espresse a conclusione del progetto *in-HERE (Higher Education Supporting Refugees in Europe)*¹¹, UNHCR ha presentato agli Atenei italiani una proposta che intende "porre al centro la condizione dei giovani titolari di protezione internazionale che intendono proseguire il loro percorso di studi e ricerca nel Paese di asilo"¹², nella consapevolezza che in questi giovani vi siano energie e competenze culturali, tecniche, intellettuali da far emergere e da sviluppare. Si tratta di "una grande risorsa per l'Italia", oltre che di un diritto fondamentale per le persone che ne sono portatrici. E diventa compito precipuo delle Università creare contesti che, nel rispetto di alcuni principi irrinunciabili richiamati nel Manifesto (uguaglianza e non discriminazione, accoglienza, conoscenza, integrazione, valorizzazione delle differenze, partecipazione), possano favorire la positiva inclusione di studenti (ma anche di ricercatori e docenti) provenienti da esperienze di migrazione forzata.

Le azioni individuate dal Manifesto sono raccolte all'interno di cinque possibili ambiti di intervento: il supporto agli studenti TPI¹³, il supporto per il riconoscimento di titoli e qualifiche, le borse di studio e

¹¹ Il Progetto *inHERE*, finanziato sul Programma Erasmus+, è stato avviato nel settembre 2016 e si è concluso nel settembre 2018 con l'adozione di un documento di Raccomandazioni agli Atenei per l'adozione di strategie inclusive di inserimento di studenti rifugiati nei percorsi universitari (in <https://www.inhereproject.eu/it/risultati>).

¹² Così si apre il Manifesto, predisposto nel 2019 (in https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/11/Manifesto-dellUniversita-inclusiva_UNHCR.pdf), cui hanno aderito (al marzo 2022) 53 Atenei, tra i quali anche l'Università di Trento (informazioni dettagliate sul progetto sono ora reperibili nel sito <https://manifestouniversitainclusiva.unhcr.it/universita/>).

¹³ Attraverso adeguate informazioni sul percorso di studi e sulle borse di studio disponibili, servizi di orientamento e tutoraggio, accesso a tirocini formativi, formazione mirata al personale amministrativo e scambio di buone prassi tra Atenei firmatari. Collocherei qui anche l'attività di tutoring che coinvolge studenti e associazioni del territorio nell'accompagnare i TPI negli studi e nell'integrazione sociale.

altri incentivi¹⁴, i corridoi umanitari per docenti, studenti e ricercatori e, da ultimo, la partecipazione alla vita accademica. Ciò che viene chiesto alle Università firmatarie del Manifesto è, dunque, di contribuire concretamente, nell'ambito delle competenze e delle finalità che sono loro proprie, alla realizzazione degli impegni assunti dalla Comunità internazionale nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile¹⁵:

25. Ci impegniamo affinché vi sia un'educazione di qualità a tutti i livelli (scuola primaria, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado, università e formazione tecnica e professionale). Tutte le persone a prescindere dal sesso, dall'età, dalla razza o dall'etnia, persone con disabilità, migranti, popolazioni indigene, bambini e giovani, specialmente coloro che si trovano in posizioni delicate, devono avere accesso a opportunità di apprendimento permanenti che permettano loro di acquisire gli strumenti e le conoscenze necessarie per partecipare pienamente alla vita sociale.

Da questa determinazione introduttiva, discende la complessa articolazione dell'Obiettivo 4 (Fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti)¹⁶ all'interno del quale sono presenti due *targets* di rilievo per il tema trattato: garantire entro il 2030 a ogni donna e uomo l'accesso a un'istruzione superiore di qualità ed economicamente vantaggiosa (4.3); espandere considerevolmente entro il 2020 il numero di borse di studio disponibili per i paesi in via di sviluppo, per garantire l'accesso all'istruzione superiore sia nei paesi

¹⁴ Accanto alle borse di studio di tipo istituzionale (un esempio sono le 100 borse di cui al protocollo d'intesa 20 luglio 2016 tra Ministero dell'interno e Conferenza dei Rettori; in <https://www.interno.gov.it/it/notizie/cento-borse-studio-titolari-protezione-internazionale>), si fa riferimento alle iniziative di *sponsorship* che coinvolgono la comunità locale e che permettono di sostenere gli studenti TPI nelle necessità quotidiane (vitto, alloggio, mobilità, vita culturale e sociale).

¹⁵ Risoluzione A/RES/70/1 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile" (reperibile in <https://unric.org/it/agenda-2030/>). Un approfondimento in M. PACE, *Human rights of migrants and refugees in the new international agenda for sustainable development*, in G. CATALDI, M. CORLETO, M. PACE (edited by), *Migration and fundamental rights: the way forward*, Napoli, 2019, 139.

¹⁶ Per un approfondimento, si rinvia ai documenti dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASVIS; <https://asvis.it/goal4>).

sviluppati che in quelli in via di sviluppo (4.b). Si tratta di traguardi che non possono essere raggiunti senza una alleanza strategica tra istituzioni e altri attori del contesto sociale: il metodo della *partnership* è peraltro fortemente sostenuto da Agenda 2030, per la quale

i governi e le istituzioni pubbliche lavoreranno sull'implementazione con le autorità regionali e locali, le istituzioni subregionali, le istituzioni internazionali, il mondo accademico, le organizzazioni filantropiche, i gruppi di volontariato, e altri ancora (45).

Della necessaria alleanza tra istituzioni, settore privato e *civil society partners* (tra i quali viene collocata anche l'accademia) parla con insistenza un altro documento di *soft law*, la Dichiarazione di New York per i Rifugiati e i Migranti¹⁷. Con particolare riferimento alla complessa condizione dei rifugiati, appare evidente come l'ambizioso obiettivo di Agenda 2030 – “No one would be left behind” – necessiti, per essere efficacemente conseguito, di un impegno comune e condiviso tanto nella dimensione internazionale, quanto all'interno di ciascuno Stato.

Tornando al tema trattato, la Dichiarazione si sofferma sulla questione dell'accesso all'istruzione superiore dei rifugiati per affermare che:

82. We will also promote tertiary education, skills training and vocational education. In conflict and crisis situations, higher education serves as a powerful driver for change, shelters and protect a critical group of young men and women by maintaining their hopes for the future, fosters inclusion and non-discrimination and acts as a catalyst for the recovery and rebuilding of post-conflict countries.

¹⁷ Risoluzione A/RES/71/1 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 settembre 2016 (*New York Declaration for Refugees and Migrants*) (reperibile in <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>). Nel testo si fa riferimento al par. 69: “This should involve a multi-stakeholder approach that includes national and local authorities, international organizations, international financial institutions, civil society partners (including faith-based organizations, diaspora organizations and academia)”. La Dichiarazione definisce i principi generali cui dovranno attenersi i due distinti Global Compact (sui rifugiati e sulle migrazioni) che verranno adottati nel 2018, in attuazione del *target* fissato da Agenda 2030 (10.7, “Rendere più disciplinate, sicure, regolari e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite”).

Il ‘potente motore per il cambiamento’, tuttavia, per poter essere avviato necessita di un robusto supporto professionale multidisciplinare, che sappia accompagnare gli studenti TPI nel superamento dei traumi psicologici e fisici subiti (spesso di inenarrabile violenza)¹⁸, introducendoli efficacemente nel percorso di inserimento nella nuova realtà sociale. Come sottolineato dal Global Compact on Refugees¹⁹, servono percorsi specifici (“including flexible certified learning programmes”, 69) e metodi innovativi, serve sviluppare piani educativi nazionali che includano i rifugiati, serve “to facilitate recognition of equivalency of academic, professional and vocational qualifications” (69). Serve individuare “complementary pathways” per ammettere i rifugiati nei paesi ospitanti: tra questi si collocano i visti umanitari, i corridoi umanitari, le borse di studio e i visti per studio (“through partnerships between governments and academic institutions”, 95). E l’accompagnamento degli studenti rifugiati innesca un circuito virtuoso, nel quale è attivamente coinvolta (risultandone altresì beneficiaria) la comunità ospitante:

77. The empowerment of refugee and host community youth, building on their talent, potential and energy, supports resilience and eventual solutions. The active participation and engagement of refugee and host community youth will be supported by States and relevant stakeholders, including through projects that recognize, utilize and develop their capacities and skills, and foster their physical and emotional well-being.

In conclusione, possiamo affermare che sostenere il diritto all’istruzione superiore degli studenti titolari di protezione internazionale significa sostenere l’intera comunità accademica, e indirettamente la più ampia comunità sociale in cui essa è inserita, traducendo in azione positiva il riconoscimento dei diritti universali che tutti, formalmente e astrattamente, dichiariamo di condividere e rispettare.

¹⁸ Sono ormai numerosi gli studi e i Reports disponibili sul tema; ci si limita a segnalare il Report di MEDICI SENZA FRONTIERE, *Traumi ignorati*, 2017 (reperibile in https://archivio.medicisenzafrontiere.it/pdf/Rapp_Traumi_Ignorati_140716B.pdf).

¹⁹ Il GCR è stato approvato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2018 (con il voto positivo anche dell’Italia) allo scopo di impegnare l’intera comunità internazionale nell’azione solidale verso i rifugiati e i paesi che li ospitano (reperibile in <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>).

3. I principi in azione: le esperienze degli Atenei italiani

Il contesto delle esperienze maturate dalle Università italiane per l'inclusione di studenti TPI sembra corrispondere a una delle prime raccomandazioni emerse a conclusione del già citato progetto *inHERE*:

Gli istituti di istruzione superiore dovrebbero inserire i rifugiati nelle loro strategie globali di internazionalizzazione, diversità e inclusione, come aspetto importante della loro responsabilità sociale nel quadro della 'terza missione' e come parte del loro contributo verso la società²⁰.

Tuttavia, il panorama delle iniziative, sviluppatasi perlopiù a partire dal 2015²¹, nonostante si presenti ricco e variegato, mostra alcuni elementi di debolezza. Anzitutto, risulta estremamente difficile ricostruire con precisione e accuratezza le attività effettivamente in corso: l'assenza di una piattaforma istituzionale nazionale regolarmente aggiornata che ne monitori la presenza e ne segua i risultati è, infatti, solo parzialmente colmata da alcune pur importanti (e certamente necessarie) iniziative di mappatura dell'esistente²².

²⁰ Così nelle Raccomandazioni del progetto *inHERE* (già richiamate alla nota 11), punto 2 ("Ulteriore sviluppo di buone pratiche e sostenibilità"), 7. Va ricordato che nel progetto, il termine rifugiato "è utilizzato per tutti i migranti costretti a fuggire dal proprio paese o che sono sfollati all'interno o al di là delle frontiere del proprio paese, indipendentemente dallo stadio da loro raggiunto nella procedura di richiesta di ottenimento dello status formale di rifugiato" (*ivi*, 3).

²¹ È dell'ottobre 2015 l'impegno assunto dalla European University Association (EUA) per lo sviluppo di politiche di inclusione degli studenti rifugiati nei percorsi di istruzione superiore (<https://www.eua.eu/resources/publications/437:eua-statement-on-%C2%A0the-refugee-crisis.html>).

²² Mi riferisco – a febbraio 2021 – alla *Refugees Welcome Map* di EUA, contenente 328 iniziative in 32 paesi (non solo europei; si veda <https://www.eua.eu/101-projects/541-refugees-welcome-map.html>) e alla *Refugees Welcome Map* del progetto europeo TOGETHER (co-finanziato dal programma Erasmus+, 2019-2021; referente per l'Italia è l'Università di Siena) che raccoglie le misure e le pratiche di integrazione adottate direttamente dalle Università europee (si veda <https://together.pixel-online.org/refumap.php>). I curatori della ricerca in Italia fanno presente, tuttavia, che la mappatura non è esaustiva poiché molti Atenei non hanno risposto alle richieste di informazioni. Nella mappa risultano presenti 41 Atenei italiani, tra i quali alcuni sono promotori di più progetti; un esempio è l'Università di Trento con il progetto FUTURA per l'accoglienza di studenti

Dalle ricostruzioni oggi possibili, risulta poi che molte iniziative mancano di continuità e di stabilità perché sono (state) legate a progettualità circoscritte nel tempo²³, a conclusione delle quali non sempre è accessibile un documento di valutazione degli esiti. Inoltre, benché la presenza di alcuni network (penso, in particolare, alla rete internazionale di SAR e al progetto UNICORE)²⁴ mostri chiaramente come l'adesione a obiettivi comuni garantisca effettività e continuità alle azioni delle istituzioni partecipanti, ad oggi manca tra gli Atenei italiani una condivisione strutturale degli strumenti disponibili per l'inclusione degli studenti TPI nei percorsi di formazione superiore. In altre parole: "manca la capacità di mettere a sistema le esperienze in atto, che ora rischiano di rimanere poco più che buone pratiche di ricerca sociale applicata"²⁵.

È dunque particolarmente urgente affidare alla costituenda rete delle Università firmatarie del Manifesto dell'Università inclusiva il compito non solo di promuovere una diffusa conoscenza e una efficace dissemi-

richiedenti asilo e TPI, con il progetto SAR - *Scholars at Risk* per docenti e ricercatori a rischio e con il progetto SUXR - *Studenti universitari per i rifugiati per una formazione attiva*, anche nel volontariato, degli studenti dell'Ateneo (si veda il Report quinquennale 2016-2020 pubblicato in <https://www.unitn.it/ateneo/55763/differenze-etnico-culturali-e-unitrento-for-refugees>).

²³ Mi riferisco ai progetti co-finanziati dal programma Erasmus+ che hanno coinvolto molti Atenei italiani. Alcuni esempi: *Eucrite - European Centre for Refugee Integration in Higher Education* (2017-2019) con il Politecnico di Torino; *Good vet practice for Refugees* (2017-2019) con l'Università di Bergamo; *Refugium - Building shelter cities and a new welcoming culture. Links between European Universities and school in Human Rights* (2016-2019) con l'Università di Salerno (https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects_en).

²⁴ *Scholars at Risk* (SAR) è una rete internazionale per la promozione e la difesa della libertà accademica e per l'ospitalità di docenti e ricercatori che necessitano di protezione (<https://www.scholarsatrisk.org/>); della sezione italiana, costituitasi nel 2019, fanno parte 27 Atenei. Il progetto UNICORE (*University Corridors for Refugees*) è stato promosso nel 2019 da UNHCR Italia per consentire ogni anno a 20 studenti rifugiati in Etiopia di proseguire i loro studi nel nostro Paese (<https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/partner/progetti/unicore/>); a febbraio 2021 risultano 17 gli Atenei aderenti.

²⁵ Così F. Scardigno, Presidente del CAP dell'Università di Bari (intervista video progetto *Together*, 21 gennaio 2021, in <https://www.unisi.it/unisilife/notizie/progetto-together-erasmus-impegno-usiena-rifugiati-e-migranti>).

nazione delle buone pratiche, ma di trasformare progressivamente l'attuale azione puntiforme, e talvolta discontinua, degli Atenei più sensibili al tema, in una vera e propria *policy* strategica che si imponga anche a livello nazionale. Così come è stato, peraltro, richiesto nel documento *inHERE* più volte citato:

Gli Stati membri dovrebbero favorire lo sviluppo di iniziative istituzionalizzate e sostenibili. Strategie nazionali a lungo termine potrebbero aiutare a rafforzare il coordinamento e l'efficacia di misure di inclusione. Inoltre, una miglior diffusione delle ricerche e degli studi sui programmi sociali e formativi per i rifugiati potrebbe facilitare il coordinamento e il successo delle iniziative sul campo²⁶.

Pur in assenza di un disegno complessivo ordinato, coerente e accessibile, le progettualità esistenti consentono comunque di individuare alcuni elementi trasversali che caratterizzano i diversi percorsi di inclusione accademica dei titolari di protezione internazionale e, in alcune Università, anche dei richiedenti asilo²⁷. Il primo elemento consiste nella centralità dello studente, le cui peculiari necessità richiedono cure e servizi dedicati ma che, al contempo, deve essere protagonista attivo e propositivo, anche in una dimensione collettiva²⁸, del proprio cammino

²⁶ Così le Raccomandazioni del progetto *inHERE*, cit., 7. Per un riepilogo di buone prassi, rimando anche al “Catalogo di buone pratiche sull'accoglienza dei rifugiati nell'istruzione superiore” (2017), prodromico alla stesura della *Refugees Welcome Map* della EUA, predisposto da *inHERE* (<https://www.inhereproject.eu/it/risultati/catalogo-di-buone-pratiche>). Segnalo che l'Austria ha inserito nella “National Strategy on the Social Dimension of Higher Education” (2017) misure specifiche per studenti richiedenti asilo o con status di protezione internazionale (https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/support-measures-learners-higher-education-1_en).

²⁷ Oltre alle Università di Bologna e di Trento, il Politecnico di Torino ha un programma specifico per gli studenti richiedenti asilo che offre servizi ‘sartoriali’ in grado di corrispondere alle esigenze della loro particolare (e precaria) condizione (https://international.polito.it/admission/prospective_students/re_home4students).

²⁸ Si considerino i progetti che mirano a un inserimento graduale nell'ambiente accademico, favorendo l'apprendimento linguistico, l'acquisizione (o il recupero) di competenze propedeutiche al percorso di studio scelto e assicurando servizi logistici (vitto, alloggio, materiali di studio) e di supporto psicologico (un esempio il progetto *Futura - Formazione Universitaria per Rifugiati e Richiedenti Asilo* dell'Università di Trento; <https://www.unitn.it/ateneo/55763/differenze-etnico-culturali-e-unitrento-for-refugees>).

formativo. Un secondo elemento è rappresentato dal coinvolgimento sia della comunità studentesca²⁹ sia della comunità locale³⁰: i percorsi di formazione e di sensibilizzazione, che mirano alla costruzione di una cultura dell'accoglienza e del rispetto delle differenze, sono affiancati da esperienze di volontariato e di convivenza con gli studenti TPI, il cui valore appare centrale in una prospettiva di piena integrazione³¹. Inol-

L'intento di valorizzare il capitale umano degli studenti TPI attraverso forme di *peer to peer education* è al centro della ricca esperienza sviluppata dal Centro per l'apprendimento permanente dell'Università di Bari (<https://www.uniba.it/centri/cap>). Si vedano anche Arqus Enabling Refugees dell'Università di Padova (<https://www.unipd.it/arqus-enabling-refugees>) e il progetto "Unitedbz" dell'Università di Bolzano (<https://www.unibz.it/it/faculties/further-courses/unitedbz/>). Con riferimento alla dimensione collettiva, sono importanti le alleanze con le associazioni di rifugiati: si veda l'esperienza dell'associazione Mosaico a Torino (<https://www.mosaicorefugees.org/sostegno-a-studenti-rifugiati/>) e della rete di associazioni e cooperative che affiancano il già citato CAP dell'Università di Bari. Significativa è anche la rete promossa dal progetto PartecipAzione – Azioni per la protezione e la partecipazione dei rifugiati (<https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/partner/progetti/intersos/>). Segnalo infine le esperienze presentate da alcuni studenti TPI nelle interviste svolte dall'Università di Siena nell'ambito del progetto *Together* (in <https://www.youtube.com/channel/UCQipB99O5Ycc5VHrhFAHtnw>).

²⁹ Numerosi sono i "Buddies programs", nati in origine per l'affiancamento degli studenti internazionali, che selezionano studenti disponibili ad accompagnare i loro compagni TPI sia nel percorso di studio sia nell'inserimento nella comunità universitaria. Bari, Bolzano, L'Orientale di Napoli, Padova, Pisa, Trento, Venezia sono tra gli esempi più interessanti; in particolare, l'Università di Bari è inserita nel progetto IOM "Mentorship-Verso una rete italiana di Università inclusive" (2021) che utilizza la mediazione del Buddy per gli studenti migranti (<https://italy.iom.int/it/italy.iom.int/it/aree-di-attivita/C3%A0/migrazione-e-integrazione/accesso-educazione/mentorship-II>).

³⁰ Le reti locali – associazioni, comunità religiose, gruppi di famiglie – agiscono secondo un modello 'adozionale', tipico dei corridoi umanitari, sostenendo i giovani TPI nel loro percorso di integrazione, che non termina certo nelle aule universitarie. Segnalo ad esempio, Bologna (<https://site.unibo.it/almaengage/en/projects/unibo-for-refugees>); molto interessante l'esperienza di consulenza alla comunità civile e agli enti locali svolta da UniSi Cares, un gruppo multidisciplinare di esperti in materia di accoglienza dell'Università di Siena (<https://www.unisi.it/ateneo/progetti-di-ateneo/unisi-cares>).

³¹ Esperienze significative quelle promosse a Trento dal Centro Astalli e da due associazioni universitarie: la Comunità ComboUniversitaria, nella quale convivono 13 richiedenti asilo e rifugiati e 6 studenti universitari, e la CappUniversitaria, nella quale convivono 14 richiedenti asilo, 5 studenti universitari e una famiglia (<http://www.centroastallitrento.it/accogliere/accoglienza/344-candidature-cappuniversitaria-2020-21>).

tre, le azioni di formazione e di sensibilizzazione, necessarie per favorire risposte efficaci e competenti, sono indirizzate anche al personale amministrativo sul quale gravano i complessi adempimenti burocratici connessi all'accoglienza di questa particolare tipologia di studenti internazionali³². Non vanno infine dimenticate le numerose iniziative connesse al riconoscimento dei titoli di studio e all'attribuzione di borse dedicate agli studenti TPI³³.

In conclusione, va osservato come sia oggi impossibile verificare l'impatto complessivo – in termini quantitativi, oltre che qualitativi – delle iniziative (esistenti e passate) sulla effettiva conclusione del percorso di studi universitari da parte questi studenti. Appare indispensabile aprire ora una stagione di verifica e di valutazione su quanto realizzato per poter meglio impostare le azioni future. Anche per questo, ci si augura che la rete degli Atenei firmatari del Manifesto sappia scrivere un nuovo capitolo nella storia dell'istruzione superiore dei rifugiati in Italia. E, nel contempo, si nutre fiducia nella crescente domanda di accesso alla formazione accademica da parte di giovani richiedenti e/o titolari di protezione internazionale. Pur nella consapevolezza delle molteplici difficoltà poste dall'inserimento in un diverso contesto sociale e culturale, appare evidente che la prosecuzione (o l'avvio) di un percorso di studi universitari rappresenta, e rappresenterà, sempre più la strada maestra sia per la realizzazione delle potenzialità personali dei rifugiati, sia per la loro piena e positiva integrazione nella società.

³² Segnalo il Tavolo accoglienza e integrazione dell'Università Statale di Milano (<https://www.unimi.it/it/ateneo/la-statale/la-statale-i-diritti/accoglienza-e-integrazione>) e il progetto MUSIC - *Making Universities Ready for Social inclusion and cultural Diversity* (co-finanziamento Erasmus+, 2019-2022) cui partecipa l'Università di Pavia (<https://internazionale.unipv.eu/it/music/>).

³³ Le relative informazioni sono presenti nella *Refugees Welcome Map* del progetto *Together* e nel citato Report 2019 del Programma *Eurydice*, 19. Ricordo che UNHCR ha predisposto una piattaforma per rendere disponibili agli studenti rifugiati le informazioni sulle borse di studio per l'istruzione superiore offerte nei diversi paesi (<https://services.unhcr.org/opportunities/>). Un riepilogo dei percorsi di riconoscimento dei titoli di studio presenti negli Atenei aderenti al Manifesto è offerto dal Sito dedicato (<https://manifestouniversitainclusiva.unhcr.it/tematiche/riconoscimento-titoli-di-studio/>).

Based on our own personal experiences, we believe that providing opportunities to access higher education is a core element in helping refugees to integrate into a new society and to give them the confidence and ability to compete in the labour market. (...) From our perspective, we can tell without doubt that higher education, besides its functions in information sharing, builds sustainable relationships within and outside the academic community and, more importantly, helps students to create better opportunities for their future and facilitates career building. It helped us start our new lives and become more accepted by the host society³⁴.

³⁴ Così KUTAIBA AL HUSSEIN, AKILEO MANGENI, *Our Voice*, in C. CANTANT, I.M. COOK, P.R. KUMAR (eds.), *Opening Up the University: Teaching and Learning with Refugees*, Oxford, 2022 (<https://www.berghahnbooks.com/title/CantantOpening>), pagg. 241 e 243. Nel medesimo volume, si segnala il contributo di E. GALLO, B. POGGIO, P. BODIO, *The importance of the locality in opening the university to refugee students*, pagg. 260-274) sull'esperienza dell'Università di Trento. Un ultimo aggiornamento, a riprova di quanto scritto nel testo: le domande di candidatura alle cinque borse del Progetto FUTURA per l'a.a. 2022/2023 sono state 46. Una sola manca dei requisiti richiesti (<https://www.unitn.it/equitadiversita/98429/futura%202021-2026>).