

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014

ANCI
CARITAS ITALIANA
CITTALIA
FONDAZIONE MIGRANTES
SPRAR
IN COLLABORAZIONE CON
UNHCR

Rapporto protezione internazionale in Italia

anci

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

CITTALIA
fondazione anci ricerche

Fondazione Migrantes
ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI

SPRAR
Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
anci
MINISTERO DELL'INTERNO

in collaborazione con

UNHCR
The UN Refugee Agency

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014

Comitato di direzione

Manuela De Marco
CARITAS ITALIANA

Daniela Di Capua
SERVIZIO CENTRALE SPRAR

Oliviero Forti
CARITAS ITALIANA

Delfina Licata
FONDAZIONE MIGRANTES

Camilla Orlandi
ANCI

Luca Pacini
ANCI

Don Gian Carlo Perego
FONDAZIONE MIGRANTES

Paolo Testa
CITTALIA

Comitato di redazione

Monia Giovannetti
CITTALIA - *Caporedattore*

Alessandra Caldarozzi
CITTALIA

Federico Fossi
UNHCR

Silvia Loschiavo
UNHCR

Chiara Minicucci
CITTALIA

Mariacristina Molfetta
FONDAZIONE MIGRANTES

Maria Teresa Spinelli
CARITAS ITALIANA

Si ringraziano per la collaborazione

Emiliana Baldoni
CITTALIA

Helena Behr
UNHCR

Caterina Boca
CARITAS ITALIANA

Lucio Bartalotta
SERVIZIO CENTRALE SPRAR

Anna Caputo
Coordinatrice
PROGETTI SPRAR
ARCI LECCE

Riccardo Clerici
UNHCR

Fabiola Conti
UNHCR

Domenico Desideri
SERVIZIO CENTRALE SPRAR

Francesco Gaeta
Vicedirettore di
FAMIGLIA CRISTIANA

Angela Gallo
CITTALIA

Giovanni Godio
FONDAZIONE MIGRANTES
OSSERVATORIO VIE DI FUGA

Iosto Ibba
UNHCR

Maura Laureti
SERVIZIO CENTRALE SPRAR

Angelo Malandrino
Direttore della Direzione Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo
MINISTERO DELL'INTERNO

Nicolò Marchesini
CITTALIA

Mario Morcone
Capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione
MINISTERO DELL'INTERNO

Stefania Marino
CARITAS DIOCESANA TEGGIANO-POLICASTRO

Giorgio Morbello
FONDAZIONE MIGRANTES
OSSERVATORIO VIE DI FUGA

Preethi Nallu
GIORNALISTA

Maria Silvia Olivieri
SERVIZIO CENTRALE SPRAR

Cristina Passacantando
SERVIZIO CENTRALE SPRAR

Carlotta Sami
UNHCR

Rosetta Scotto Lavina
Direttore della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo
MINISTERO DELL'INTERNO

Angelo Trovato
Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo

Progetto grafico e impaginazione

HaunagDesign
Roma

Finito di stampare nel novembre 2014 da Digitalia Lab Roma

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al mese di ottobre 2014.

ISBN:
978-88-6306-043-0

Indice

	7		**Prefazione** Domenico Manzione *Sottosegretario Ministero dell'Interno*
	9		**Introduzione**
	10		**Raccomandazioni**
Capitolo 1	**13**		**L'asilo, tra il terzo settore e lo Stato: un'intesa ardua ma intensa**
	14	1.1	Introduzione
	16	1.2	Le tappe principali di un percorso lungo mezzo secolo
	16	1.2.1	Da paese di emigranti a paese d'asilo. L'accoglienza dei boat people vietnamiti, cambogiani e laotiani
	19	1.2.2	I boat people d'Albania
	22	1.2.3	La crisi balcanica
	26	1.2.4	Il conflitto in Kosovo
	30	1.2.5	La lunga notte della Somalia (1991-2008)
	32	1.2.6	La stagione degli sbarchi
	48	1.3	40 anni di accoglienza: alcune riflessioni di Caritas Italiana e Fondazione Migrantes
Capitolo 2	**51**		**Il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia**
	54	2.1	L'arrivo di migranti via mare e le domande di protezione internazionale
	54	2.1.1	Gli sbarchi sulle coste italiane
	62	2.1.2	Le domande di protezione internazionale presentate in Italia
	72	2.1.3	Le strutture governative di accoglienza e assistenza per migranti
	75	2.2	Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati
	79	2.2.1	La rete dello SPRAR e le dinamiche dell'accoglienza
	82	2.2.2	L'accoglienza nella rete SPRAR nel 2013
	104	2.2.3	L'accoglienza nella rete SPRAR nel primo semestre 2014
	123		**Mappe. L'accoglienza a livello regionale dei richiedenti asilo e rifugiati**
Capitolo 3	**141**		**Soggetti particolarmente vulnerabili**
	142	3.1	Gli apolidi
	142	3.1.1	Cosa significa essere apolidi
	143	3.1.2	Le cause dell'apolidia
	146	3.1.3	L'apolidia nel mondo
	146	3.1.4.	Il mandato dell'UNHCR: rifugiati e apolidi
	147	3.1.5	Profili di tutela previsti dalle due convenzioni sull'apolidia
	150	3.1.6	L'apolidia in Italia: numeri e sfide
	156	3.2	I richiedenti asilo vittime di tratta
	156	3.2.1	Premessa
	156	3.2.2	Il fenomeno della tratta: cenni al quadro normativo internazionale e italiano
	162	3.2.3	Il fenomeno della tratta in Italia
	164	3.2.4	La connessione tra tratta e asilo in Italia
	167	3.2.5	Identificazione delle vittime di tratta richiedenti asilo
	171	3.3	I minori non accompagnati richiedenti asilo
	171	3.3.1	Il quadro giuridico di riferimento
	174	3.3.2	I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale in Italia
	176	3.3.3	I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale accolti nello SPRAR
Capitolo 4	**185**		**Le migrazioni forzate a livello internazionale ed europeo**
	188	4.1	Introduzione
	189	4.1.1	Le tendenze a livello globale
	192	4.1.2	Rifugiati
	202	4.1.3	Soluzioni durevoli in favore dei rifugiati
	205	4.1.4	Sfollati interni (IDPs)
	207	4.1.5	Richiedenti asilo
	218	4.2	Le richieste di protezione internazionale in Europa
	225	4.2.1	Decisioni sulle domande di protezione internazionale
	229		**Appendice Normativa e Glossario**
	237		**Profili dei soggetti promotori del Rapporto**



Prefazione

Domenico Manzione

Sottosegretario
Ministero dell'Interno

Quella che ho davanti agli occhi e che il lettore potrà consultare – magari saltando a piè pari la modesta "mediazione" col testo tentata con questa prefazione – è un'opera di assoluta originalità, nella quale vengono riassunte tutte le cifre dell'accoglienza nel nostro Paese. La struttura del Rapporto è scandita seguendo un preciso filo logico che si snoda partendo dal diritto di asilo fino al fenomeno dei richiedenti protezione internazionale, senza dimenticare, all'interno di quelle categorie, le aree delle persone particolarmente vulnerabili – come gli apolidi, le vittime di tratta, i minori non accompagnati – e quelle dei migranti forzati, spinti ad abbandonare i loro affetti e le loro cose da scenari di guerra ovvero di assolute trasgressioni dei più basilari diritti umani. L'originalità, peraltro, non sta tanto nella raccolta dei dati, nella loro lettura d'insieme e nella loro piana illustrazione. Non sta neppure nel tentativo, molto ben orchestrato, di fornire rapide risposte a chi si avvicini ad una tematica talora complessa, disvelando "l'arcano" che si nasconde dietro gli acronimi – nel nostro caso lo SPRAR la fa da padrone – coi quali la rapidità della moderna comunicazione ci costringe a confrontarci sempre più spesso. Piuttosto, la vedrei nella sintonia che ha accompagnato la raccolta e l'elaborazione di questi dati e che ha visto una sostanziale condivisione tra i principali attori deputati all'attività di monitoraggio e di difesa dei diritti umani: organismi internazionali e nazionali, realtà centrali e locali, terzo settore ed organizzazioni non governative, hanno tutti contribuito non solo alla raccolta ed alla elaborazione di quei dati, ma, soprattutto, a renderli meno drammatici attraverso un sinergico impegno quotidiano. C'è, evidentemente, la consapevolezza che i dati non parlano solo di numeri: dietro di essi ci sono persone e storie che meritano il nostro rispetto e il nostro aiuto, prima ancora che il riconoscimento di un diritto sancito da Carte internazionali oltre che dalla nostra Costituzione.

Capisco di essere andato, forse, oltre il compito che mi era stato affidato: è il lettore, che, mettendo in fila i dati che potrà leggere nel rapporto, si farà la sua idea. Ho ceduto all'impulso del "riconoscimento" – per quel che vale – al lavoro di quanti si sono impegnati in un compito tanto arduo riuscendo ad ottenere un qualche risultato pur consapevole di manchevolezze e di lacune. Ma, in fondo, anche di questo il lettore deve sapere: conoscere gli attori che si muovono sul "fronte" della tutela dei diritti umani, di come abbiano operato e di quali risultati siano stati capaci servirà, insieme al resto dei dati, ad orientarsi su una tematica che troppo frequentemente è fatta oggetto di comunicazione politica e mediatica velata dall'ideologia e dal preconcetto, i quali, come una spessa coltre di nebbia, impediscono talora di vedere chiaramente tutto il mondo che c'è oltre.



UNHCR/J.STJERNEKLAR/JULY 1994

Introduzione

A livello globale il 2013 è stato caratterizzato dal protrarsi di numerose crisi umanitarie , tanto da arrivare a livelli cui non si assisteva dai tempi del genocidio ruandese del 1994. Più di 2,5 milioni di persone sono state costrette ad abbandonare le loro case e a cercare protezione al di fuori dei confini del proprio paese, la maggior parte delle quali negli stati limitrofi.

Si pone dunque con sempre maggiore attenzione la questione degli arrivi in sicurezza delle persone costrette a fuggire e che rischiano di perdere la vita nel tentativo di raggiungere l'Europa. È evidente, quindi, la necessità di intervenire non solo a livello nazionale, con la migliore definizione del sistema di accoglienza e di tutela, ma anche a livello internazionale prevedendo l'apertura di canali umanitari e l'implementazione di attività di ricerca e soccorso così come avvenuto nel corso del 2014 con l'operazione Mare Nostrum.

A tal proposito, sarebbe ancora più incisivo un maggiore coinvolgimento italiano nei diversi programmi di reinsediamento con evidente necessità di maggiori investimenti in tal senso in modo da permettere una più sicura e completa messa in sicurezza delle persone durante tutte le fasi del viaggio dal luogo di partenza a quello di arrivo.

L'Italia, da oltre vent'anni, si confronta con il fenomeno delle migrazioni internazionali strettamente connesse alle gravi crisi umanitarie che si sono succedute nel tempo facendo sempre di più della nostra Penisola un paese di arrivo di persone alla ricerca di protezione e asilo. Una situazione che ha spinto negli ultimi anni le Istituzioni e il terzo settore ad un confronto serrato volto a ripensare le "modalità di accoglienza" non più in chiave emergenziale ma favorendo la nascita di reti territoriali in cui il mondo dell'associazionismo continua a svolgere un ruolo decisivo. È evidente che l'accoglienza, la tutela e l'integrazione delle persone che giungono in Italia in cerca di protezione, possono essere garantite solo attraverso la capacità dei territori di favorire processi di autonomia ed inserimento sociale. In tal senso il ruolo degli enti locali e delle reti del terzo settore diventa fondamentale e strategico nella misura in cui sono chiamati ad attivare processi sinergici volti all'effettività dell'accoglienza e della tutela. La presa in carico dei beneficiari avviene sui territori e per questo motivo sono i territori stessi che devono essere non solo protagonisti, ma solidali e consapevoli di questo loro ruolo.

Alla luce di questa complessità, le caratteristiche della mobilità internazionale nell'area del Mediterraneo hanno subito negli anni un'evoluzione ed una trasformazione tali da richiedere nuovi e specifici strumenti di comprensione in grado di interpretare i fenomeni in chiave transnazionale. Appare evidente, infatti, che gli accadimenti non hanno mai un effetto isolato ma determinano conseguenze plurime di cui non si può non tenere conto. La vicenda siriana, tra le altre, appare emblematica di questa connessione che fa del fenomeno della protezione internazionale una filiera lunga che a partire dai luoghi di crisi si sviluppa sino ai piccoli contesti territoriali in cui si predispone l'accoglienza dei cosiddetti profughi.

Queste considerazioni sono state il presupposto per cui le maggiori organizzazioni che da anni lavorano su questi temi, hanno unito gli sforzi e gli sguardi, nonostante le differenti angolature, per elaborare un volume specifico e congiunto all'analisi di questo fenomeno.

Il Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014, realizzato da ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR, in collaborazione con UNHCR, partendo dall'analisi del ruolo dello Stato, degli Enti locali e del Terzo settore rispetto all'asilo e all'accoglienza dei titolari di protezione internazionale, intende fare il quadro su come, nel corso degli anni, si sta sviluppando l'accoglienza integrata nel nostro Paese e su come il fenomeno delle migrazioni riguardi un numero sempre più ampio di soggetti vulnerabili, come minori stranieri, apolidi e vittime di tratta le cui condizioni spesso si intrecciano con quelle dei rifugiati. Il Rapporto si articola in quattro capitoli dedicati rispettivamente al tema dell'asilo

tra Stato e Terzo settore, al fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia e al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR e altre forme di accoglienza messe, di volta in volta, in atto), ai soggetti particolarmente vulnerabili (apolidi, vittime di tratta e minori stranieri richiedenti asilo – MSNARA) e al flusso delle migrazioni forzate a livello internazionale ed europeo. Questa sinergia fra i promotori del presente Rapporto vuole essere di per sé un auspicio verso la costruzione di un sistema nazionale di tutela e di accoglienza efficace ed integrato dove nessuno possa sentirsi escluso o l'unico protagonista. L'augurio è quello di poterci ritrovare il prossimo anno a riflettere non tanto sulle problematiche da risolvere, quanto sulla qualità di un sistema che si stia sempre più definendo e a cui speriamo anche noi, con questo volume, di poter dare un contributo attivo per la sua costruzione.

Raccomandazioni

Alle frontiere un approccio orientato alla tutela dei diritti umani

Nell'applicare le misure di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale l'Unione Europea si trova a fronteggiare due differenti esigenze, troppo spesso gestite in contrapposizione: da un lato il controllo delle frontiere esterne, anche secondo politiche e strategie volte a garantire la sicurezza interna dei singoli Stati membri e del territorio nell'Unione nel suo complesso; dall'altro l'effettiva protezione dei migranti forzati. Tale contrapposizione ha impedito una gestione armonica del binomio "*frontiere/asilo*" e ciò ha comportato l'implementazione di politiche e interventi ad intermittenza. In questo senso, per assicurare un'armonizzazione tra gli interventi di controllo delle frontiere e, al tempo stesso, le garanzie di protezione è necessario garantire un approccio orientato alla tutela dei diritti umani.

Nello specifico, si raccomanda di prevedere:

- l'Unione Europea deve ottemperare ai suoi obblighi internazionali per la protezione dei diritti umani alle sue frontiere esterne incluse le operazioni di ricerca e salvataggio che, come ha dimostrato l'operazione Mare Nostrum, sono in grado di salvare migliaia di vite umane;
- impedire la restrizione della libertà di movimento e rispettare il diritto di lasciare qualsiasi paese incluso il proprio, anche attraverso un rapido accesso ai documenti di identità e di viaggio;
- linee guida comuni europee per la gestione dell'ingresso sul territorio europeo di richiedenti protezione internazionale;
- nei casi di crisi umanitaria, che determinano flussi eccezionali di profughi, ampliare i canali umanitari di ingresso in Europa anche attraverso il rilascio di visti da richiedere a le ambasciate dei paesi di transito ed origine, facilitando l'accesso nei paesi terzi ad un'ambasciata di uno Stato Membro diversa da quello in cui si intende chiedere il visto di ingresso;
- estendere i programmi di ammissione umanitaria con un maggiore coinvolgimento di tutti i 28 paesi dell'Unione Europea e un maggior investimento nei programmi di reinsediamento;
- una stretta collaborazione, soprattutto a livello nazionale, tra le forze di polizia di frontiera e di pattugliamento dei confini con le organizzazioni non governative e gli altri enti di tutela impegnati in programmi di supporto e assistenza ai migranti in arrivo sul territorio della UE per richiedere protezione internazionale;
- la predisposizione di un programma di formazione e aggiornamento a livello europeo, rivolto soprattutto alle forze di polizia di frontiera e di pattugliamento, nel quale possano essere inseriti moduli che favoriscano la conoscenza della specificità dei migranti forzati ed in particolare delle categorie vulnerabili;
- la sperimentazione di procedure comuni per l'identificazione dei migranti, che possano essere applicate in tempi certi, con misure puntuali e certe, nel rispetto dei diritti umani fondamentali e della dignità delle persone;
- revisione del Regolamento di Dublino anche alla luce di una maggiore facilitazione al ricongiungimento familiare con parenti già presenti nei paesi dell'Unione Europea;
- l'applicazione presso tutti i valichi di frontiera (aeroportuali, marittimi e terrestri) e le aree di ingresso di servizi di assistenza e orientamento in favore di cittadini stranieri intenzionati a richiedere protezione internazionale. Tali servizi potranno essere gestiti da organizzazioni non governative e altri enti di tutela, sviluppando forme di collaborazione con le forze di polizia, conformandosi alle comuni linee guida di intervento e ai programmi di formazione;
- periodiche missioni di monitoraggio da parte della Unione Europea presso le aree di frontiera e di ingresso.

Ricomposizione di un sistema unico di accoglienza

La strutturazione di un sistema unico di accoglienza in Italia – al quale tendono da anni ministero dell'Interno, ANCI, UNHCR, enti di tutela e associazioni – deve necessariamente superare la dicotomia tra prima e seconda accoglienza, che in termini operativi si è nel tempo tradotta in differenti obiettivi tra l'uno e l'altro livello, nonché in standard d'intervento differenziati, con una propensione alla bassa soglia nella fase di prima accoglienza.
Nella ricomposizione di un sistema unico, è necessario che medesime linee guida e identici standard disciplinino comunemente tutte le misure di accoglienza adottate, dal primo approdo dei migranti forzati in Italia, fino all'avvio dei loro percorsi di inclusione sui territori, con il comune obiettivo di favorire la riconquista dell'autonomia personale e l'emancipazione dal bisogno stesso di accoglienza, a partire dai soggetti più vulnerabili tra i quali minori stranieri non accompagnati.

Nello specifico,
si raccomanda di prevedere:

- l'adozione di standard unici in ogni contesto di accoglienza, strutturale o straordinario che sia (CARA, HUB, SPRAR, centri polifunzionali cittadini, centri attivati in maniera temporanea per rispondere a eventuali "emergenze" nella gestione degli arrivi), a partire dalle linee guida dello SPRAR, costruite nel corso degli anni dal basso, con il fondamentale contributo di operatrici e operatori territoriali;
- modalità di raccordo tra i diversi contesti di accoglienza con una regia territoriale in capo agli enti locali direttamente interessati e alle regioni, con strutturate modalità di scambio e di collaborazione con gli enti di tutela;
- la ricomposizione dell'accoglienza di tutti i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR favorendo la promozione di forme diversificate di accoglienza, che prevedano anche percorsi di tutoraggio/accompagnamento e di affidamento familiare oltre alle comunità specifiche, orientate al rispetto del superiore interesse del minore;
- modalità comuni di monitoraggio e di valutazione degli interventi in tutti i contesti di accoglienza, che consentano di verificare l'efficienza e l'efficacia dell'accoglienza, in termini qualitativi (sulla base dei comuni standard), nonché di ottimizzazione delle risorse economiche, delle strategie politiche e organizzative.

Politiche e strategie per l'inserimento socio-economico

Il periodo trascorso in accoglienza è per sua natura di carattere temporaneo e pertanto occupa solamente un breve periodo nella vita in Italia dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria. Pensare, pertanto, che l'accoglienza possa essere di per sé l'elemento risolutivo per ogni esigenza e bisogno delle persone accolte è scorretto; di conseguenza, misurarne l'efficacia attraverso solo pochi indicatori dell'integrazione socio-economica, quali la casa e il lavoro, è fuorviante.
Durante il periodo di accoglienza insieme con le persone ospiti si interviene per l'acquisizione di strumenti che possano consentire loro di agire autonomamente, una volta uscite dai programmi di assistenza. Gli interventi si incentrano, pertanto, sull'apprendimento dell'italiano, sulla conoscenza e sull'accesso ai servizi, sulla individuazione di proprie reti sociali di riferimento, ecc., e non è dato per scontato che da questo possano automaticamente scaturire un posto di lavoro e un'abitazione autonoma. Nessun sistema di accoglienza potrà mai essere da solo sufficiente alla riuscita dei percorsi di inclusione sociale dei propri beneficiari. Infatti, a nulla può giovare l'esponenziale aumento della capienza della rete dell'accoglienza (così come accaduto nel 2014 con lo SPRAR, passato da 3.000 a oltre 20.000 posti), qualora non vengano previste a livello regionale e nazionale politiche, strategie e programmi tali per facilitare l'inserimento sociale ed economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

Nello specifico,
si raccomanda di prevedere:

- politiche e programmi specifici, a livello nazionale e regionale, volte a facilitare l'inserimento socio-economico-abitativo di titolari di protezione internazionale e umanitaria, adottando una loro equiparazione – per un periodo di tempo limitato successivamente al riconoscimento della stessa protezione – alle categorie in Italia maggiormente svantaggiate, ivi incluse misure di sostegno all'imprenditoria, di previdenza sociale e di sgravi fiscali;
- il rafforzamento delle azioni di accompagnamento ai percorsi di inclusione sociale durante il periodo di accoglienza, attraverso l'integrazione di risorse economiche sui territori, creando a livello locale modelli virtuosi di inserimento socio-economico, che possano costituire opportunità per le intere comunità cittadine;
- in nome della sopra menzionata ottimizzazione delle risorse, la facilitazione del dialogo interistituzionale – anche a livello di ministeri e di assessorati – il quale possa supportare lo sviluppo di programmi integrati, in favore di titolari di protezione internazionale, migranti economici, cittadini europei e italiani.



UNHCR/H.J.DAVIES/1996

Capitolo 1 /

L’asilo, tra il terzo settore e lo Stato: un’intesa ardua ma intensa[1]

Chi dimentica il passato
è condannato a ripeterlo

GEORGE SANTAYANA
La ragione nel senso comune

1 A cura di Caritas Italiana e Fondazione Migrantes

1.1 Introduzione

La convenzione di Ginevra[2] viene alla luce nel 1951, mentre l'Italia la firma e vi aderisce solo nel 1954 e per di più con un vincolo di "limitazione geografica" che durerà sino al 1990 e che consentirà, solo agli stranieri di provenienza europea, di presentare domanda d'asilo in Italia.

In realtà in questo lungo lasso di tempo, le diverse e gravi crisi internazionali che si sono succedute, più o meno vicine al nostro territorio, ci hanno portato a dover fare delle eccezioni a questo vincolo. Nelle pagine che seguono saranno descritte alcune di queste crisi e le relative sfide di accoglienza e integrazione che hanno comportato, nonché la creazione di strumenti giuridici per la loro gestione.

A volte le misure adottate nel nostro Paese hanno rappresentato delle innovazioni e delle buone pratiche e per questo vale la pena ricordarle. Altre volte, invece, le misure sia legislative che di accoglienza messe in campo non sono riuscite a tutelare le persone e, anziché favorirne l'autonomia e l'integrazione, le hanno spinte verso la dipendenza e il successivo abbandono. Ma anche in questo caso è bene ricordarle per provare, se è possibile, a evitare di ripercorrere pratiche che hanno già dimostrato negli anni passati la loro inefficienza.

Va sottolineato come nei momenti di crisi umanitarie sia sempre stato importante il coinvolgimento della società civile ed è anche evidente che, quanto più questa è stata coinvolta, tanto più si è riusciti a dare delle risposte non solo emergenziali ma significative rispetto alle condizioni delle persone accolte e poi integrate nel Paese.

Dagli anni Cinquanta sino agli anni Ottanta, in parte per la limitazione geografica, ma anche per la presenza di una forte emigrazione, l'Italia si percepisce e viene percepita dai potenziali richiedenti asilo più che altro come un Paese di transito.

Dunque la maggioranza dei richiedenti asilo che arrivano in Italia, sia europei che extraeuropei, vi rimangono solo il tempo necessario per aspettare il *resettlement* (reisendiamento, cioè accompagnamento all'autonomia) e quindi il trasferimento verso la loro meta finale, presso Paesi come: gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada e la Nuova Zelanda.

Tra il 1945 e il 1952 in Italia si registrano circa 120.000 rifugiati in transito verso altre mete.[3].

Successivamente, dal 1952 al 1989, circa altri 118.00 rifugiati chiedono asilo[4] o accoglienza e di nuovo la maggioranza si dirige in altri Paesi, tanto che, a fronte delle circa 238.000 domande complessive ricevute dal 1945 al 1989 nel nostro Paese, nel 1989 risiedevano solo 11.500 rifugiati, di cui meno di 5.000 extraeuropei[5].

Riguardo alle istituzioni, nel 1957 la responsabilità per i richiedenti asilo e le persone in transito passa dalla diretta competenza delle Nazioni Unite al Ministero degli Interni, e dal 1952 al 1990 funziona una sola Commissione in Italia per l'analisi delle domande d'asilo, la Commissione Paritetica di Eleggibilità (CPE) con sede a Roma. Questa è composta in parte da funzionari del Ministero per gli Affari Esteri e del Ministero dell'Interno e in parte da rappresentanti dell'UNHCR. I tempi di attesa per essere ascoltati da tale Commissione sono raramente più brevi di un anno.

Oltre alla Commissione competente, sempre a Roma si trovano le Ambasciate dei paesi in cui le persone aspettano di andare e da cui attendono i nullaosta e i relativi visti per l'ingresso e il reinsediamento. Per molte di queste persone, nel tempo di attesa della partenza, durante il quale per legge non possono lavorare, diventa importante la sopravvivenza, cioè il vitto e l'alloggio, ma anche l'azione di accompagnamento verso il disbrigo delle pratiche e l'apprendimento della lingua inglese.

Sino agli anni Ottanta, alcune persone in attesa di partire vengono ospitate in tre grandi Centri di Assistenza Profughi e Stranieri (CAPS): quello di Padriciano, una frazione di Trieste al confine con la Jugoslavia, quello di Capua in Campania e quello di Latina nel Lazio. All'interno di questi campi, un gruppo di associazioni cura le azioni di orientamento, la preparazione alle interviste presso le Ambasciate per il reinsediamento, i corsi di lingua inglese. Queste associazioni sono: il Comitato Intergovernativo per le Migrazioni Europee (ICEM, ora IOM), l'International Rescue Committee (IRC), il Consiglio Mondiale delle Chiese (WCC) e l'Ufficio Centrale della Emigrazione Italiana (UCEI), predecessore dell'attuale Fondazione Migrantes della Conferenza Episcopale Italiana.

Altre persone vengono accolte a Roma e dintorni da istituti religiosi, sia maschili che femminili, che assicurano vitto e alloggio e, nello stesso tempo, accompagnano le persone in ambasciata e forniscono corsi di lingua inglese. Se le persone richiedenti asilo sono di origine extraeuropea e

2 La Convenzione di Ginevra del 1951 stabilisce che si deve considerare rifugiato politico chiunque, per causa e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.

3 CHRISTOPHER HEIN, Storia del diritto d'asilo in Italia, in CHRISTOPHER HEIN (a cura di), Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia, Donzelli editore, Roma, 2010, p. 33.

4 OP, CIT. SUPRA, 34.

5 OP, CIT. SUPRA, 34.

ottengono il riconoscimento come rifugiati dalla Commissione paritetica, il loro mantenimento materiale compete all'UNHCR. Alcune delle persone e delle famiglie ospitate sia nei campi che presso gli istituti religiosi restano in attesa anche due anni prima di potersene andare.

In questa fase, rispetto ad alcune crisi internazionali ed umanitarie, lo Stato italiano va in deroga al suo principio di "limitazione geografica": nel 1973, quando accoglie 609 cileni dopo il golpe di Pinochet; poi alla fine degli anni Settanta, con l'accoglienza di 3.336 indocinesi, di cui 900 prelevati direttamente nel mare della Cina (come vedremo nei paragrafi successivi) inaugurando una pratica che oggi sarebbe considerata un canale umanitario; poi ancora nel 1982, quando accoglie alcuni afgani dopo l'invasione del Paese da parte dell'URSS; infine negli anni 1988-89, accogliendo alcuni kurdi irakeni e alcuni caldei irakeni[6].

Ma è solo negli anni Novanta che, finalmente, tanto la società che la politica prendono atto che l'Italia non è più soltanto una terra di emigrazione e transito ma è diventata anche una terra di immigrazione e asilo.

Nel 1990 con la Legge Martelli viene tolta la "limitazione geografica", per effetto della quale tutte le persone sia europee che extraeuropee possono ora fare domanda d'asilo.

Chiudono i due campi ancora esistenti, quelli di Capua e di Latina. Dall'idea dell'accoglienza nei campi, si passa a quella del riconoscere direttamente una quota in denaro alle persone per il loro mantenimento, a cura della Prefetture. All'inizio vengono riconosciute 25.000 mila lire a persona al giorno, che poi diventano 35.000 mila lire a persona per un massimo di 45 giorni. Nel 1990 la Commissione Paritetica di Eleggibilità (CPE) si trasforma e diventa la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, sempre con sede a Roma. Questa rimarrà l'unica in Italia sino al 2005[7] e così anche i tempi di attesa per un colloquio e la relativa risposta rimarranno sempre superiori ad un anno. La Commissione centrale è presieduta da un Prefetto e composta da altri quattro alti funzionari: uno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, uno del Ministero degli Affari Esteri e due del Ministero dell'Interno. Un rappresentante dell'UNHCR partecipa alle riunioni della Commissione, ma solo con funzione consultiva.

Nel 1990 l'Italia firma la Convenzione di Dublino e la Convenzione di Schengen, che però entrerà in vigore solo nel 1997[8].

Quindi l'Italia fa un tentativo, negli anni Novanta, di dotarsi di una procedura per il riconoscimento del diritto d'asilo e di un minimo programma di supporto all'accoglienza, ma gli sforzi da fare sono ancora molti. Non si investe nella formazione specialistica della pubblica amministrazione e ancora meno per mettere in piedi un adeguato sistema di accoglienza e di integrazione dei rifugiati. Molte di queste carenze, già manifestatesi negli anni Novanta, continuano ad essere evidenti anche ai giorni nostri.

Se nel 1990 in Italia sono 3.376 le domande d'asilo, nel 1991 sono più di 40.000 gli albanesi che arrivano sulle nostre coste (ai primi 25.000 che arrivano al porto di Brindisi, Bari e Otranto viene riconosciuto un permesso temporaneo di un anno, mentre ai successivi 20.000 che arrivano a Bari viene riservato un trattamento diverso prima chiusi in uno stadio e poi rimpatriati), e nel 1992 le domande ritornano 2.493.

Inoltre dal 1954 al 2008 la Commissione competente può solo riconoscere o meno lo status di rifugiato, in base alla convenzione di Ginevra: c'è il problema, però, sempre più evidente a livello internazionale, delle persone che scappano o si trovano fuori dal loro Paese nel momento in cui avviene un grande sommovimento politico o sociale, sia esso un golpe o la caduta di un regime, la dissoluzione di uno Stato o la guerra civile. Per questi che non possono essere rimpatriati mancano delle tutele intermedie, ma che partano anche dal riconoscimento dello stato di disordine e instabilità del Paese da cui le persone stesse provengono e non solo dalla condizione di persecuzione individuale.

A queste situazioni, solo dal 2008, grazie ad una normativa europea e al suo recepimento in Italia diventa possibile riconoscere la protezione sussidiaria[9]. Nello stesso anno diventa altresì possibile presentare domanda di asilo non più soltanto alla frontiera, nel momento in cui la si oltrepassa, ma anche successivamente presso le diverse Questure competenti. Proprio per queste lacune legislative, dagli anni Novanta sino al 2008, rispetto a somali, a persone in fuga dalla ex Jugoslavia e ad albanesi lo Stato italiano ha utilizzato diverse forme di protezione, chiamata a volte "umanitaria" e altre volte "temporanea". Queste figure giuridiche in qualche modo sono rimaste negli anni successivi e hanno convissuto con le altre due forme di protezione internazionale riconosciute (lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria). Dagli anni Duemila in avanti, in Italia, i progressi rispetto alla procedura di protezione e all'accoglienza sono più che altro legati all'approvazione di normative europee.

Tuttavia continuano a mancare strumenti normativi ed internazionali per evitare che una persona in fuga dal suo Paese cada vittima di trafficanti e sfruttatori vari, prima di riuscire ad arrivare in salvo[10].

6 OP, CIT. SUPRA, 36.

7 Nel 2005 le Commissioni diventano sette (hanno sede nelle città di Roma, Milano, Gorizia, Foggia, Crotone, Siracusa e Trapani), prendono il nome di Commissioni Territoriali e sono composte da 4 membri: uno di carriera prefettizia, uno di carriera interna alla Questura, un rappresentante di Enti locali o Associazioni di tutela e un rappresentante dell'UNHCR. Le Commissioni Territoriali sono state aumentate a dieci nel 2008 (si aggiungono alle sette precedenti quelle nelle città di Torino, Bari e Caserta) e in alcuni momenti di particolare afflusso si aprono anche delle sezioni delle Commissioni. Recentemente poi, il d.l. n. 119/14 ha elevato a venti il numero delle Commissioni e previsto la possibilità di costituire fino a trenta sezioni delle stesse.

8 La Convenzione di Dublino (che nel 2003, quando verrà rinnovata, prenderà il nome di Regolamento di Dublino II) è una convenzione che mira a "determinare con rapidità e certezza lo Stato membro competente per una domanda di asilo e prevede il trasferimento di un richiedente asilo in tale Stato membro. Di solito, lo Stato membro competente all'esame della domanda d'asilo, e poi anche quello in cui il titolare di protezione internazionale dovrà risiedere dopo il riconoscimento, sarà lo Stato in cui il richiedente asilo ha messo piede per la prima volta nell'Unione Europea".

9 La protezione sussidiaria è una forma di protezione internazionale che si riconosce a chi fugge da conflitti, senza soddisfare i requisiti della definizione di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, ma che se venisse rimpatriato nel proprio Paese sarebbe a rischio di vita per le condizioni di forte instabilità e insicurezza dello stesso. Inizialmente quando viene introdotta in Europa nel 2004 ha validità di tre anni, con l'ultima revisione della direttiva qualifiche del 2014 si è portata invece, come quella di rifugiato, a una validità e durata di cinque anni.

10 LUCA RASTELLO, La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani, Laterza, Bari, 2010, pp. 23-63.

1.2 Le tappe principali di un percorso lungo mezzo secolo

1.2.1 Da paese di emigranti a paese d'asilo. L'accoglienza dei boat people vietnamiti, cambogiani e laotiani

1979-1980

In ambito migratorio gli anni Settanta del Novecento si sono contraddistinti per essere stati un importante periodo di transizione, durante il quale l'Europa si è dovuta confrontare con diversi e sempre più complessi aspetti della mobilità umana. Si è trattato di una fase storica, peraltro coincidente con la crisi petrolifera mondiale, nella quale si è assistito in Europa al sovvertimento degli schemi migratori classici. Nei paesi di storica immigrazione come la Germania e il Belgio, le politiche di veloce sostituzione dei lavoratori migranti, tipiche degli anni precedenti, sono state man mano soppiantate da politiche di integrazione rivolte soprattutto a contingenti più selezionati e più qualificati di lavoratori stranieri. Ciò è andato a scapito dei lavoratori migranti meno qualificati, tra cui molti italiani, che hanno visto aumentare progressivamente le restrizioni alla loro possibilità di movimento.

Per questo motivo i paesi dell'Europa meridionale sono divenuti un polo di attrazione "obbligato" sia per i paesi della sponda Sud del Mediterraneo che per quelli dell'Est, i cui flussi si intensificheranno soltanto nel decennio successivo. L'immediata conseguenza di questi mutamenti è stato l'accelerato protagonismo di paesi come l'Italia e la Spagna che, oltre a registrare costanti saldi migratori positivi, diventeranno da lì a breve mete privilegiate di lavoratori migranti.

In questi anni, però, l'Europa è stata chiamata a confrontarsi anche con una mobilità diversa da quella legata alla ricerca di un lavoro. Fattori geopolitici, riconducibili in particolar modo a guerre e conflitti etnici, sono stati alla base di vicende internazionali molto rilevanti. Tra queste certamente è da annoverare la grave situazione che colpì il Vietnam all'indomani della cessazione del conflitto con gli Stati Uniti. Nel '76 nacque la Repubblica socialista del Vietnam, e immediatamente dopo iniziò la guerra fra Vietnam del Nord e Cambogia. Comunismo e guerra determinarono una crisi senza precedenti il cui esito fu, tra gli altri, una fuga massiccia e incontrollata di centinaia di migliaia di persone.

La comunità internazionale, dopo un primo momento di smarrimento, si attivò per garantire accoglienza e tutela a chi quotidianamente si imbarcava per fuggire dal conflitto e dalle persecuzioni. Anche l'Italia, che nell'immaginario collettivo era considerata ancora esclusivamente una terra di emigranti, si sperimentò nella prima vera attività di accoglienza di profughi e richiedenti asilo.

È una vicenda che ormai in pochi ricordano ma la cui importanza storica è innegabile anche e soprattutto in riferimento al ruolo svolto dal nostro paese. La vicenda dei *boat people*[11] che giunsero in Italia a seguito di una operazione di *search and rescue* del Governo italiano nel mar indocinese meridionale può essere considerata la prima operazione di salvataggio in mare condotta dalle autorità militari italiane.

Nel 1973 con la fine della guerra fra Vietnam e Stati Uniti e dopo la presa di Saigon, capitale del Vietnam del Sud, da parte dei nord-vietnamiti, milioni di cittadini scapparono via mare su imbarcazioni di fortuna. Erano i cosiddetti "*boat people*" che a migliaia cercavano rifugio nei paesi che si affacciavano sul mare indo cinese e che purtroppo in moltissimi casi trovarono la morte in mezzo all'oceano, vittime di tempeste, di pirati o di una accoglienza rifiutata da altri paesi. A migliaia, poi, furono massacrati dai khmer rossi nel tentativo di fuggire via terra verso la Cambogia.

Fu un'epopea che l'opinione pubblica europea iniziò a conoscere solo nel 1979 quando Jean-Paul Sartre sostenne la causa dei *boat people* dinanzi all'allora presidente francese, Giscard d'Estaing. Nello stesso anno l'Onorevole Zam-

11 TAVASSI M. T., CARLONI F. M., *I boat people: accoglienza dei profughi e impegno di advocacy,* , in PEREGO G. (a cura di), La chiesa della carità, EDB edizioni, Bologna, 2009, pp. 91-116.


UNHCR/1953

Focus /

Chiesa e associazioni: "Porte aperte ai fratelli vietnamiti, cambogiani e laotiani"

DI FRONTE ALL'IMMANE TRAGEDIA vietnamita molte Chiese, compresa quella italiana, si mobilitarono. L'appello della Caritas Italiana alle famiglie e alle parrocchie fu quello di "aprire le porte ai fratelli vietnamiti": ognuno venne invitato ad adottare una famiglia di profughi. Le Caritas diocesane si impegnarono ad accogliere e assistere nell'alloggio e nel lavoro circa 3.000 tra vietnamiti, cambogiani e laotiani. Caritas Italiana e altre associazioni e movimenti ecclesiali (Pime, Comunione e Liberazione, AGESCI, ACLI, Azione Cattolica, Focolarini, Conferenze S. Vincenzo, ecc.), svolsero azione di pressione sul governo italiano affinché, derogando alle norme vigenti, concedesse rifugio ad un numero, anche simbolico, di profughi. Dopo un braccio di ferro di cinque mesi, e dopo una lettera aperta al Presidente del Consiglio, vennero concessi (a condizione che fosse garantita previamente la possibilità di alloggio e di lavoro) 3.000 visti d'ingesso e il riconoscimento dello status di rifugiati politici. Il Governo si impegnò a far entrare in Italia gruppi di 50-70 persone per volta. Dopo una breve sosta nel campo profughi di Latina, gestito dal Governo attraverso operatori dell'UCEI (poi Fondazione Migrantes), i profughi passarono nelle comunità che man mano si resero disponibili su tutto il territorio nazionale: Roma, Grottaferrata, Sassone, Martina Franca, Milano, Firenze, Cremona. Al termine delle operazioni circa 80 Diocesi furono coinvolte, per un totale di 2.600 profughi accolti. Per l'intero programma la Caritas Italiana stanziò 650 milioni di lire che si sommarono alle risorse messe a disposizione direttamente dalle Diocesi. L'accoglienza in Italia dei profughi vietnamiti, laotiani e cambogiani si concluse nel 1980, ma negli anni successivi l'aiuto della Chiesa Italiana verso i profughi presenti in vari campi del Sud Est asiatico proseguì.



berletti si occupò, su delega dell'allora Presidente del Consiglio Giulio Andreotti, dell'operazione di salvataggio dei *boat people*. L'operazione, che ottenne un notevole riscontro anche a livello internazionale, coinvolse vari mezzi navali della Marina Militare e più precisamente gli incrociatori Andrea Doria e Vittorio Veneto e la nave d'appoggio Vesuvio. La spedizione, unica nel suo genere poiché si svolse senza scalo, si concluse con il salvataggio di circa 1.000 persone tra uomini, donne, vecchi e bambini, accolti nel territorio italiano da parrocchie, associazioni, istituti religiosi, con il coordinamento e il supporto organizzativo iniziale della Croce Rossa e della Caritas Italiana . Sulle navi furono imbarcati anche dei religiosi vietnamiti che, oltre a garantire una formazione al personale di bordo sull'area interessata dal conflitto, si prestarono come interpreti. Le cronache del tempo ricordano le parole pronunciate da un sacerdote vietnamita che, dal ponte della Vittorio Veneto, urlò in un megafono a 128 profughi in balia del mare: *"Le navi vicine a voi sono della Marina Militare Italiana e sono venute per aiutarvi. Se volete, potete essere imbarcati come rifugiati politici ed essere portati in Italia. Se non volete salire a bordo, potete ricevere subito acqua, cibo, medicine e assistenza. Dite quello che volete fare e di che cosa avete bisogno"*. Raccontano che dal barcone si levò un urlo di gioia, qualcuno pianse e tutti salirono sulla nave.



UNHCR/K.GAUGLER/1978

Nel frattempo, il Governo italiano istituì un tavolo tecnico di cui facevano parte, oltre al Ministero degli Esteri, Ministero dell'Interno e Ministero della Sanità, anche organizzazioni di volontariato e organismi ecclesiali come la Caritas Italiana. Inoltre, tra il 1979 e il 1982, alcune delegazioni ufficiali, con il consenso delle autorità locali e il sostegno di quelle internazionali, si recarono nei campi profughi in Thailandia e in Malesia per incontrare i cittadini vietnamiti fuggiti dal regime e pronti ad imbarcarsi nuovamente pur di sottrarsi ad una vita di stenti ed ingiustizie all'interno degli stessi campi. Grazie a queste missioni fu possibile individuare alcune migliaia di persone, soprattutto gruppi familiari, che vennero condotti in Italia dove ottennero lo status di rifugiato politico, in deroga all'allora vigente "clausola di riserva geografica", e contestualmente furono accolti in varie regioni italiane.

Si trattò, dunque, di una operazione umanitaria che vide lavorare fianco a fianco istituzioni e organizzazioni del terzo settore in uno sforzo congiunto che in pochi altri casi è stato possibile. E non si trattò semplicemente di un intervento di prima accoglienza, ma si lavorò anche negli anni successivi per garantire ai profughi vietnamiti un futuro in Italia incominciando con la predisposizione di corsi di lingua italiana, l'inserimento scolastico dei minori e l'implementazione di corsi professionali. Ormai sono trascorsi oltre 40 anni e la maggior parte di quei profughi oggi sono cittadini italiani. Fu una esperienza che traghettò l'Italia verso una nuova dimensione, sino ad allora sconosciuta. L'accoglienza e la tutela dei richiedenti la protezione internazionale da quel momento in poi diventerà un elemento qualificante le politiche migratorie del nostro Paese nonostante l'assenza di qualsiasi riferimento normativo, fatta eccezione per l'art. 10 della Costituzione.

1.2.2 I boat people d'Albania

1990-1991

Trascorsero appena dieci anni dall'esperienza dei profughi indocinesi eppure l'Italia di fronte all'arrivo di migliaia di albanesi in fuga parve risvegliarsi da un sonno profondo. La generosità dimostrata dai pugliesi, che il 7 marzo del 1991 si scoprirono "terra promessa", non bastò a celare le falle di un sistema di accoglienza inesistente, che nulla aveva imparato dall'esperienza di qualche anno prima. Si dovette ricominciare tutto da capo, improvvisando e reinventandosi paese d'asilo. Un "non metodo" che caratterizzerà purtroppo tutti gli anni a venire quando le cosiddette emergenze profughi da straordinarie diventeranno ordinarie. Con il crollo del muro di Berlino e l'avvento al potere del delfino di Hoxha, Ramiz Alia (segretario generale del partito nel 1986 e capo dello stato nel 1987), il regime comunista albanese non poté più ignorare i radicali mutamenti che avevano interessato molti paesi ex comunisti. L'Albania ormai era un paese povero, allo stremo, con un'economia prevalentemente agricola e uno sviluppo industriale interamente programmato. L'assenza di riforme efficaci, nonostante i tentativi di Alia, determinarono un crescente malcontento nella popolazione. Nell'estate del 1990 centinaia di giovani

albanesi, si diressero verso le ambasciate per ottenere quel "lasciapassare" che gli avrebbe garantito una vita migliore. Il 2 luglio accadde ciò che era prevedibile: la folla assaltò le ambasciate con l'intenzione di richiedere asilo politico. Circa 3.000 persone si rifugiarono presso l'ambasciata tedesca; altre 5.000 in quelle italiane, francesi, greche, turche, polacche, ungheresi e slovacche. Di fronte a tali avvenimenti il Governo albanese dovette ammorbidire la propria linea e sotto la pressione dei diversi governi europei si spese affinché 4.803 profughi, di cui 2.000 rifugiati nell'ambasciata francese, 2.000 in quella tedesca e 803 in quella italiana, lasciassero il Paese. Il 13 luglio del 1990, partirono dal porto di Durazzo e sbarcarono a Brindisi per essere poi successivamente trasferiti negli altri paesi che si erano offerti di ospitarli.

L'ondata di marzo 1991

"È a partire dal 7 marzo *1991 che gli albanesi sono entrati a pieno titolo sulla scena nazionale ed internazionale con quello che fu denominato 'l'esodo biblico'; lo hanno fatto nella forma più spettacolare che tanto impressionò l'immaginario collettivo della popolazione Italiana e mondiale: in tutte le case italiane, attraverso centinaia di ore di trasmissioni televisive, quelle immagini si imposero all'attenzione generale. Come d'incanto emerse la condizione di un popolo avvolto per mezzo secolo in un involucro impenetrabile. Nei tre porti di Brindisi, Bari ed Otranto arrivarono 25.708 albanesi su quelli che presto furono definiti "carrette del mare"*[12].

I *boat people* albanesi diedero l'impressione di un fiume in piena che originava da Durazzo, Valona e Santi Quaranta scorrendo verso l'Italia. Su quel tratto di Adriatico navigavano imbarcazioni improvvisate i cui i motori in panne costringevano gli occupanti a lanciare disperati SOS. Quel 7 marzo del 1991 nel porto di Brindisi c'erano decine di piccole imbarcazioni gremite di migranti, provenienti dall'altra sponda del mare. Già nel pomeriggio precedente si erano affacciate sul porto di Brindisi due grosse navi mercantili albanesi, cariche di 6.500 persone che furono però bloccate dalla Capitaneria. A queste due grosse navi se ne aggiunsero altre durante la notte. Le scene che si pararono davanti agli occhi degli italiani richiamavano quelle di un esodo a cui bisognava rispondere con grande solidarietà, così come si fece anni prima con i vietnamiti.

Queste le parole del giornalista de *la Repubblica* Claudio Gerino che il 7 marzo del 1991 scriveva:

> "Sciamano dal porto scavalcando alte cancellate, eludendo la sorveglianza dei pochi finanzieri e agenti di servizio. Girano per le vie della città guardando le vetrine, le auto di lusso, la ricchezza. Poi tornano indietro, sconsolati, a prendere i miseri panini forniti dalla prefettura e a rifugiarsi nei pullman messi a disposizione dalle autorità. Nella notte tra martedì e ieri ne sono arrivati altri 1.035 (tra loro anche una decina di bambini senza genitori), ieri pomeriggio altri 7-8 mila erano in attesa di sbarcare dalle navi fermate al largo dalla guardia costiera. A decine, poi, sono giunti a Bari, ancora a Monopoli, di nuovo a Otranto. (…) Una, due, dieci volte le motovedette della capitaneria di porto sono uscite per soccorrerli. Impossibile tenere un conto minuzioso degli arrivi. A fine giornata, si calcola che almeno 10 mila profughi albanesi siano sbarcati o chiedano di sbarcare nel nostro paese. Da Roma è arrivato un ordine preciso: fermare questo flusso, in attesa della riunione di governo che si terrà oggi e in attesa della fine delle trattative in corso a Tirana tra la delegazione di parlamentari italiani e le autorità albanesi. Due cargo provenienti da Durazzo, la Tirana, con 3.500 persone a bordo, e la Lirija, con 3 mila profughi, sono state bloccate al largo del porto di Brindisi. È però una situazione precaria, carica di tensione; si teme che i fuggiaschi decidano di forzare il blocco e d' entrare in porto".

L'accoglienza

A Brindisi, in quei giorni, si registrò la situazione più grave. Nelle 36 scuole della città requisite dalla Prefettura vennero alloggiati non meno di 12.000 profughi. Ad Otranto fu allestita una tendopoli con una capacità di 1.000 letti, oltre a 300 roulottes per ospitare 1.200 persone. Altre 900 roulottes erano nel campo di Restino, mentre a Bari la maggior parte dei 1.800 profughi vennero ospitati in albergo. In località Frassanito, a Lecce, venne allestita una tendopoli. Si trattava, però, di un'accoglienza insufficiente per i numeri che si registravano. La società civile si mostrò più reattiva rispetto alle istituzioni: parrocchie, associazioni, singole famiglie furono immediatamente pronte a gesti concreti di solidarietà.

Come emerge dalla relazione[13] dell'allora commissario straordinario Margherita Boniver "l'affollamento dei centri di raccolta aveva creato

> (…) gravi e insostenibili situazioni di promiscuità che avevano causato, sotto molti profili, esigenze di interventi immediati simili a quelli resisi necessari al momento degli sbarchi. Basti considerare che negli otto centri in Puglia e in Basilicata erano concentrate 12.000 persone".

Per questo motivo fu stabilito un piano di redistribuzione regionale che, tenendo conto del rapporto territorio-popolazione, permise il trasferimento dei profughi in molte regioni italiane. A tal fine vennero allestite tendopoli e attivate caserme in varie parti d'Italia. In via generale dei circa 28 mila albanesi giunti in marzo circa

12 K. BARJABA, G. LAPASSADE, L. PERRONE, *Naufragi Albanesi*, Sensibili alle foglie, Roma 1996, p. 6.

13 CFR. Relazione al Parlamento del Commissario straordinario del Governo per gli interventi resi necessari dall'eccezionale afflusso di albanesi in Italia nel marzo 1991, ex art. 11 della legge 23 agosto 1988, n.400.

4.000 rientrarono in Albania su traghetti noleggiati dal Commissario o con altri mezzi, dopo che il Vice Presidente del Consiglio ricevette assicurazioni dal suo collega albanese che nessuna sanzione sarebbe stata applicata nei confronti di coloro che, rifugiatisi in Italia, avessero deciso di tornare in patria. I restanti 24.000 furono in gran parte sistemati in camping, tendopoli e caserme ubicati nei territori delle regioni Puglia, Basilicata, Sicilia, Campania, Liguria, Friuli Venezia Giulia e Piemonte.

Nel maggio del 1991 dalle rilevazioni dei servizi anagrafici provvisori, risultava che gli assistiti erano nel complesso 23.364, di cui 1.938 minori non accompagnati. Il censimento era stato effettuato comunque in maniera approssimativa e non considerava tutti coloro che nel frattempo si erano allontanati o non avevano voluto aderire alla proposta di trasferirsi in un campo profughi. I ritorni volontari, gestiti dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), produssero il modesto risultato di 500 persone rimpatriate in Albania anche grazie a degli incentivi economici di 200 mila lire e alla consegna di un pacco dono di generi alimentari pro capite.

La risposta istituzionale

Già l'8 marzo il Governo italiano dà una prima risposta alla sollecitazione delle Nazioni Unite a "non cacciare i profughi" per fronteggiare l'esodo di massa dall'Albania: venne assicurato che i profughi già presenti non sarebbero stati respinti e il Governo si impegnò contestualmente a trovare soluzioni idonee che andassero oltre gli aiuti di emergenza e di prima accoglienza. Ma una norma approvata qualche mese prima complicò oltremodo la questione. Il 28 febbraio 1990, infatti, venne convertito in legge il d. l. 30 dicembre 1989 n. 416. Si varava, quindi, la prima legge sull'immigrazione e l'asilo (Legge Martelli) dove, però, non si contemplava una protezione diversa da quella garantita a chi era perseguitato per ragioni politiche, di razza, di religione ecc., così come previsto dalla Convenzione di Ginevra. In effetti, con riferimento alle migrazioni dall'Albania, si constatò che si trattava di un popolo che fuggiva dagli stenti e in molti casi dalla fame e non da persecuzioni. Peraltro dalla relazione del Governo emerse come delle circa 18.000 domande d'asilo presentate da altrettanti cittadini albanesi giunti in Italia, solo 600 possedessero i requisiti per essere accolte. Dunque la difficoltà di gestire una situazione che sembrava mettere in contrapposizione il diffuso spirito di solidarietà degli italiani con le recenti previsioni di legge, portò il Governo a temporeggiare sulle decisioni da assumere. L'esecutivo quindi, dopo aver conferito l'incarico di commissario straordinario per l'emergenza albanesi al Ministro Margherita Boniver, cercò di impedire il flusso di profughi con un duplice intervento: bloccando le imbarcazioni e facendo pressioni sul Governo albanese che, nel frattempo, decise di militarizzare il porto di Durazzo.

L'esitazione del Governo italiano si concluse con la decisione di accordare ai migranti un permesso di soggiorno temporaneo e straordinario della durata di un anno, necessario per trovare un lavoro, una casa e per imparare l'italiano. Infatti, con la circolare n. 19 del 14 marzo 1991 del Ministero dell'Interno, si autorizzarono i Questori a rilasciare un permesso di soggiorno provvisorio, recante dicitura "in attesa di determinazioni ministeriali". In un'altra circolare del Ministero dell'Interno del 15 aprile 1991, ancora a riguardo dei profughi albanesi, si prese atto che "soprattutto nell'Italia Settentrionale (...) si sono registrate offerte di lavoro ai cittadini albanesi insediati (...) sul territorio nazionale" e si rilevò contemporaneamente che nonostante la "posizione giuridica degli stessi albanesi non consente lo svolgimento di attività lavorative nel nostro Paese", per evitare il rischio che sorgano "problemi per l'ordine pubblico (...) e per aderire a premure che pervengono da più parti, si è ravvisata l'opportunità' di garantire temporaneamente l'inserimento dei citati cittadini albanesi nel tessuto lavorativo, in deroga alla normativa vigente". Pertanto si invitarono i singoli Prefetti ad adottare "un provvedimento di urgenza che consenta ai predetti albanesi il permesso temporaneo di soggiorno nel territorio nazionale anche per motivi di lavoro, ai fini della successiva iscrizione degli stessi nelle liste di collocamento".

Secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro, al 31 dicembre 1991, gli albanesi occupati erano pari a circa 11.000, mentre alla stessa data le persone di cittadinanza albanese iscritte alle liste di collocamento risultavano 5.700.

Attracca la Vlora e il sistema va in tilt

Trascorsero appena 5 mesi da quel 7 marzo 1991 quando la mattina dell'8 agosto la nave Vlora, partita dal porto di Durazzo con circa 20 mila persone a bordo, era già in vista di Brindisi alle prime luci dell'alba. L'allora Prefetto Pezzuto capì che non sarebbe stato in grado di gestire su quel territorio, dove ancora erano accolti numerosi albanesi (circa 4 mila) giunti con gli arrivi di marzo e dei mesi successivi, un numero così elevato di profughi. Per questo riuscì a far cambiare rotta alla nave che si diresse verso Bari dove arrivò dopo diverse ore. Intanto il Governo italiano, cam-

biando radicalmente atteggiamento verso i profughi, rispetto solo a qualche settimana prima, decise che comunque sarebbero stati rinviati tutti in Albania.

Ma prima bisognava allestire un sistema in grado di far sbarcare tutte quelle persone in maniera ordinata, prestando le cure necessarie a chi ne aveva bisogno. Le cose andarono diversamente da come ci si aspettava e quella massa umana iniziò subito a disperdersi, nonostante la massiccia presenza di forze dell'ordine. Allora, dopo diverse ore di permanenza dei profughi sulla banchina, si optò per il loro trasferimento nello stadio della Vittoria[14].

Fu una scelta insensata che condusse ad una situazione ingestibile, che tenne col fiato sospeso le autorità e l'opinione pubblica per più di una settimana. Migliaia di persone furono rinchiuse in quel luogo, senza la possibilità di avere alcuna assistenza, alla mercé di piccole bande criminali di albanesi che divennero gli unici interlocutori delle istituzioni. Nemmeno gli appelli dell'allora sindaco di Bari servirono per far desistere il governo dalla decisione di rimpatriare tutti indistintamente.

Si assistette in quei giorni ad episodi di violenza, sassaiole e, nel porto, al saccheggio di una nave maltese. Per superare l'evidente *impasse* si ricorse anche all'inganno: la maggior parte dei profughi barricatisi all'interno dello stadio vennero convinti ad imbarcarsi su traghetti e aerei con la promessa di essere trasferiti in altre città italiane, mentre invece furono rimpatriati. Lo stadio fu definitivamente svuotato allorché gli ultimi rimasti accettarono di tornare in patria, con la promessa di ricevere un contributo di 50.000 lire. Lo stadio fu abbandonato ma, una volta fuori, le persone vennero imbarcate su aerei diretti a Tirana, senza ricevere alcun contributo economico.

Si trattò di una pagina poco felice della gestione delle emergenze profughi in Italia e che, purtroppo, si ripeterà negli anni successivi. Pertanto, a distanza di così tanti anni suonano come un monito inascoltato le parole del ministro Boniver che, nella citata relazione al Parlamento, concluse dicendo "È vero e altrettanto necessario che siano per tempo predisposti e periodicamente aggiornati, con il concorso di tutte le amministrazioni istituzionalmente competenti, adeguati piani di accoglienza, per evitare che il Paese sia colto alla sprovvista da tali fenomeni di massa".

14 Si veda http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/mehillaj/cap1.htm

15 Sull'argomento si rinvia a: GARDE P., *I Balcani*, Il Saggiatore, Milano, 1994; KRULIC J., *Storia della Jugoslavia, dal 1945 ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 1997; BIANCHINI S., *La questione Jugoslavia*, Giunti, Firenze, 1999; MOLFETTA C., *Campo profughi di Gasinci: ridefinizione di un'identità*, Tesi di laurea in antropologia culturale, Università Statale di Torino, 1995.

1.2.3 La crisi balcanica

1991-1995

Alla sua morte, nel 1979, Tito lascia la Repubblica Federale di Jugoslavia con un assetto unitario e federale, composto dalle sei Repubbliche di Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Serbia, Macedonia e Montenegro. All'inizio degli anni Novanta si vive in quei territori una forte crisi economica e nello stesso tempo vanno al potere, come capi politici di alcune delle sei Repubbliche, i rappresentanti di movimenti fortemente nazionalisti (Milan Kucan in Slovenia, Slobodan Milosevic in Serbia, Franjo Tudjman in Croazia)[15].

Invece di affrontare la crisi e le sfide del passaggio da un'economia centralizzata, frutto di anni di socialismo reale, a una qualche forma di economia un po' più liberale, contemporaneamente in molte di quelle Repubbliche prevale



l'idea che sia meglio perseguire un'autonomia anche oltre il modello federale.

In particolare, le forze politiche di Slovenia e Croazia accusano la Serbia di voler dominare la Federazione e quest'ultima accusa le prime due Repubbliche di volere la secessione.

Il 25 giugno 1991 la Slovenia e la Croazia dichiarano la propria totale indipendenza e, nonostante le forze federali con a capo principalmente i serbi tentino di opporsi, nell'arco di dieci giorni il contenzioso con la Slovenia si chiude e si arriva a breve all'accettazione dell'autonomia.

Lo stesso non avviene invece rispetto alla Croazia, dove il conflitto porta all'occupazione da parte dei serbi di alcuni territori croati in cui la popolazione serba era storicamente molto presente, cioè le due Krajine.

Anche se in conflitto tra di loro, Croazia e Serbia arrivano a decidere una sorta di spartizione della Repubblica di Bosnia Erzegovina, la più mista dal punto di vista etnico e religioso, occupandola ognuno per una parte nel momento in cui anch'essa nel 1992 arriva a voler dichiarare la propria autonomia e trascinandola in un vortice di orrori senza fine. Sarà infatti sul territorio di questa Repubblica, tra il 1992 e il 1995, che verranno esercitati in maniera più massiccia gli assedi e il fuoco dei cecchini, la pulizia etnica e lo stupro etnico, le uccisioni di massa anche nelle zone ufficialmente sotto il controllo delle forze di pace dell'ONU.

La guerra, che spesso viene definita civile ma che in molti casi, è stata di pura aggressione, si protrae nelle diverse Repubbliche sino al 1995.



UNHCR/R.LEMOYNE/1999

I costi umani sono altissimi. Si stima che la guerra nella ex Jugoslavia, dal 1991 al 1995, sia arrivata a provocare oltre duecentomila morti e più di tre milioni e settecentomila rifugiati[16]. Nella sola Bosnia Erzegovina vi sono stati più di centomila morti e oltre un milione e duecentomila rifugiati[17].

L'Italia, soprattutto per la prossimità geografica con questo territorio, rappresenta una delle principali vie di fuga per la popolazione fuoriuscita dalla ex Jugoslavia e in cerca di un riparo, sia via terra attraverso la Slovenia e Trieste che via mare attraverso l'Adriatico.

Si stima che sono state circa 80.000 le persone passate dalla ex Jugoslavia all'Italia tra il 1991 e il 1995[18]. Ma non è mai stato un arrivo di massa. Le persone arrivavano da sole, alla spicciolata, o via terra a Trieste, appunto attraverso la Slovenia e poi il valico, o via mare usando i traghetti di linea con arrivo ancora a Trieste, ad Ancona o in altri porti dell'Adriatico. Molti sono stati portati in Italia, grazie alle iniziative di un numero sempre maggiore di gruppi di privati italiani che si andarono costituendo negli anni. Questi gruppi hanno portato direttamente aiuti umanitari nella ex Jugoslavia, specialmente ai rifugiati, più che altro bosniaci, che si andavano assommando tanto nei campi profughi in Slovenia che nei campi profughi in Croazia, in alcuni territori considerati sicuri nonostante il conflitto. Queste operazioni sono state possibili anche grazie alla tolleranza delle autorità italiane che, pur in presenza di stranieri entrati illegalmente, non procedevano alla loro espulsione in considerazione dell'eccezionale crisi umanitaria che li stava colpendo.

All'epoca, la procedura d'asilo vigente nel nostro Paese dava unicamente la possibilità di riconoscere o meno lo status di rifugiato, condizione che mal si adattava alla maggioranza di persone che scappavano dalla ex Jugoslavia, fuggendo non tanto da persecuzioni personali quanto dalla situazione di conflitto e di orrore che stavano vivendo nel loro territorio. I numeri erano poi così alti che, considerati i tempi di lavoro dell'unica Commissione esistente, sarebbero serviti anni e anni per riuscire anche solo ad ascoltarli tutti.

Per questo, a partire dal novembre del 1991, il Governo italiano decide di riconoscere a chi transita nel nostro Paese in fuga dal conflitto un permesso umanitario, inizialmente di 60 giorni. Si tratta di una misura ad hoc, dinanzi all'emergenza, che l'Italia adotta per cercare di supplire alle lacune normative ancora presenti nel suo ordinamento giuridico e che riproporrà in occasione delle altre ondate migratorie dello stesso periodo, cioè quella somala e quella albanese. Nel settembre del 1992 la materia viene regolamentata dalla legge 390, in cui viene appunto indicato che le persone "sfollate"[19] dalla ex Jugoslavia hanno diritto non solo a ricevere questo nullaosta umanitario ma anche a rinnovarlo sino a che sarà necessario. Nel 1993, di fronte alla chiara persistenza della guerra, la durata del permesso umanitario viene aumentata da 60 giorni ad un anno. Circa 70.000 persone in fuga dalla ex Jugoslavia, di cui 57.000 tra il 1991 e il 1995[20], riescono ad utilizzare questo strumento di protezione umanitaria che rimane in essere sino al 1997. Rimane nel frattempo aperta, anche la possibilità di fare domanda d'asilo, che però viene inoltrata da ben poche persone, data la lungaggine della procedura.

Comuni, Ong e Parrocchie in prima linea

La legge 390 del 1992, oltre che del nullaosta umanitario, parla anche della necessità di soccorso, accoglienza e assistenza delle persone sfollate e in fuga. A livello governativo vengono messe in piedi alcune situazioni di accoglienza improvvisate, in centri collettivi gestiti dalla Croce Rossa o in caserme, scuole e strutture alberghiere, di cui usufruiscono poco più di duemila persone. Ma senza dubbio la parte maggiore dell'accoglienza viene sostenuta da Comuni, Associazioni, ONG, Parrocchie, Centri per il pellegrinaggio, nonché da tanti privati cittadini e famiglie che forniscono direttamente vitto e alloggio mettendo a disposizione stanze nelle loro prime o seconde case per la maggior parte delle persone in fuga dalla ex-Jugoslavia.

La guerra in un paese così vicino al nostro, le notizie diffuse quotidianamente sulle atrocità commesse verso i civili e la popolazione più inerme portano alla nascita di una solidarietà senza precedenti all'interno della società civile italiana. In tante città si creano comitati con cui le persone raccolgono fondi, sia per gli aiuti umanitari da portare nella ex Jugoslavia che per appoggiarne poi la ricostruzione, ma anche per trasportare e poi ospitare gruppi di sfollati dalla ex Jugoslavia che in molti casi avevano già conosciuto direttamente dentro i campi profughi dove andavano a portare aiuti umanitari.

Quindi, le persone in fuga dalla ex Jugoslavia non solo vengono accettate e ben accolte nel nostro Paese dall'opinione pubblica, ma vengono ospitate nel vero senso della parola, direttamente dalle persone. La società civile e il coinvolgimento di alcuni Enti locali (Comuni, Province e Regioni) suppliscono ampiamente e con successo alle lacune dello Stato. Un fenomeno simile a questo, anche se di entità ridotta, si verificherà pochi anni dopo anche nei confronti dei rifugiati in fuga dal Kossovo.

16 MANENTI A., *Pianeta Terra: ex Jugoslavia, la situazione e gli interrogativi di fondo,* La Terra n. 2, marzo 1995, p. 45

17 FRINGUELLO C., *Il crollo della ex Jugoslavia e le guerre interetniche,* p. 127, in HEIN C. (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli editore, Roma, 2010.

18 In quegli stessi anni più di 360.000 persone in fuga dalla ex Jugoslavia non solo transitarono ma trovarono accoglienza e tutela in Germania.

19 Una successiva norma del 1994 chiarisce chi sono per il Governo italiano questi "sfollati": i disertori, gli obbiettori di coscienza, i renitenti alla leva, i minori non accompagnati, i feriti, gli ammalati e i loro accompagnatori, i coniugi, i figli e i genitori di cittadini jugoslavi già presenti in Italia, i rifugiati in possesso della "lettera di accompagnamento" rilasciata da uno degli uffici dell'UNHCR operante nella ex Jugoslavia.

20 HEIN C., *Storia del diritto d'asilo in Italia,* p.58, in HEIN C. (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli editore, Roma, 2010.

Nasce la "cooperazione decentrata"

Tra il 1992 e il 1998 si arriva all'apice della collaborazione tra piccoli gruppi nati dal basso, movimenti pacifisti e organismi di solidarietà già attivi da anni. Questa esperienza costituirà l'ossatura, sia di quella che è diventata nota come cooperazione decentrata[21], sia di quello che poi è divenuto il programma di accoglienza decentrata di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Le diverse azioni e i diversi Enti, siano essi gruppi di cittadini o Enti locali attivi nello scambio e nella solidarietà tra territori e città italiane e quelli della ex Jugoslavia, si costituiscono in un Consorzio che prende il nome di ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà).

Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla spinta del forte coinvolgimento espresso in molti territori, nasce nel 1992 il "Tavolo di Coordinamento per gli aiuti alla ex Jugoslavia"[22] dove si provano a concertare le posizioni del Governo, di alcune grandi Organizzazioni internazionali ed ecclesiali e quelle del coinvolgimento più diretto dal basso. Gli obiettivi sono quelli di programmare e coordinare l'invio di aiuti umanitari nella ex Jugoslavia, nonchè di adottare iniziative a favore degli "sfollati" dalla ex Jugoslavia nel nostro Paese.

Nel frattempo il Governo italiano tenta una prima sistematizzazione delle attività di soccorso e accoglienza con il decreto legge n. 451 del 1995, convertito nella legge 563 del 1995 (cosiddetta legge Puglia) che istituisce apposite strutture destinate al soccorso di queste popolazioni. Più in particolare il successivo regolamento di attuazione n. 233 del 1996 dispone l'istituzione di tre centri in Puglia (Brindisi, Lecce e Otranto) e prevede anche la possibilità che i Prefetti possano attivare, su tutto il territorio nazionale, strutture provvisorie o predisporre, comunque, interventi in favore di stranieri irregolari bisognosi di assistenza, limitatamente al tempo necessario alla loro identificazione, finalizzata o alla espulsione o, eventualmente, alla regolarizzazione (nel caso, ad esempio, dei richiedenti asilo). È a partire da questo momento che in Italia verranno attivate strutture emergenziali che, pur cambiando nome e destinazione, manterranno sempre un minimo comune denominatore, quello dell'incertezza e dell'indeterminatezza circa i tempi, i luoghi e soprattutto lo status giuridico delle persone accolte.

Il dramma nel dramma: rom e sinti in fuga due volte

Se il Tavolo di Coordinamento per gli aiuti alla ex Jugoslavia può essere citato come esempio efficace di cooperazione tra istituzioni nazionali e locali, organismi di tutela e privato sociale, esso però è stato caratterizzato da una stonatura in relazione agli interventi realizzati a favore dei rom e sinti fuggiti sempre dalla ex Jugoslavia e per gli stessi motivi. Si tratta di persone che nel loro paese erano stanziali da anni, avevano un lavoro fisso e vivevano in quartieri anche residenziali.

Giunti in Italia queste stesse persone sono state costrette a una forma di nomadismo obbligato. Esse, infatti, una volta arrivate, trovano spesso l'unica possibilità di inserirsi nei grandi campi nomadi già esistenti vicino alle grandi città italiane di Torino, Padova, Bologna, Firenze, Roma e Napoli, rimanendo così all'interno di strutture che già all'epoca erano, e purtroppo continuano ad essere, dei veri e propri ghetti. Inoltre, rom e sinti fuggiti dalla ex Jugoslavia sono esclusi da aiuti reali, sia per ottenere il permesso di soggiorno che per integrarsi nella società italiana. Molti di loro, non essendo stati specificatamente seguiti negli anni, hanno perso la nazionalità e si trovano tuttora in uno stato di apolidia e senza documenti di riconoscimento.

21 Nel libro di AUTORI VARI, *Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano,* Tipografia Litostampa 3b, Spoleto, del luglio del 1998, le esperienze italiane ancora attive di collaborazione nel processo di ricostruzione della ex Jugoslavia, cioè di cooperazione decentrata tra territori e amministrazioni dei due paesi, risultano essere le seguenti: Aosta, Ivrea, Imperia - Mostar; Torino - Breza; Bergamo - Kakanj; Alba, Brescia, Cremona - Zavidovici; Provincia di Bolzano, Craviago - Bosanska Krupa; Trento - Prjedor; Schio - Doboj; Padova - Gracianica; Bologna - Tuzla; Salvezzano - Grude; Forlì - Donj Vakuf; Venezia, ANCI Toscana - Sarajevo; Pesaro - Tesanj; Perugina - Banja Luka; Genova, la Spezia - Travnik; Nichelino - Kiseljak; Conversano – Knjjic; Grosseto, Arezzo, Forlì, Cesena - Mostar; Matera - Sokolac; Regione Toscana - Serbinje; Reggio Calabria, Messina – Bijeljina. È evidente come molti dei territori e delle città che più si sono coinvolti durante il conflitto della ex Jugoslavia sono anche quelli che negli anni successivi propongono e spingono per la nascita del primo programma di accoglienza decentrata per richiedenti asilo e rifugiati, che nascerà in maniera sperimentale nel nostro Paese nel 2001 e che prenderà la forma dello SPRAR nel 2002.

22 Nel 2005 diventerà il "Tavolo Nazionale Asilo" formato da enti non governativi (tra cui: Amnesty International, ASGI, ARCI, Caritas, Centro Astalli, CIR, Medici Senza Frontiere, Save the Children), con la partecipazione dell'ANCI e il coordinamento dell'UNHCR, e si incontrerà con i referenti politici e i funzionari competenti del Ministero dell'Interno.

1.2.4 Il conflitto in Kosovo

1998-1999

Le vicende della fine del secolo scorso sono state fortemente caratterizzate dai conflitti nell'area Balcanica, che hanno determinato diverse ondate migratorie da parte di persone in fuga dai propri paesi, per cercare protezione altrove.

La regione kosovara, che negli ultimi anni del regime di Tito aveva goduto di ampie autonomie politiche ed amministrative, si trovò nel 1989 priva di ogni rappresentanza all'interno delle istituzioni e senza alcun potere decisionale. La presa del potere a Belgrado da parte di Slobodan Milosevic, Segretario della Lega dei Comunisti Serbi fin dal 1986, diede inizio ad un processo di cancellazione dell'autonomia del Kosovo e alla proclamazione, nel febbraio del 1989, dello stato d'assedio. Milosevic sostituì la dirigenza politica del paese con suoi uomini di giurata fedeltà, represse con la violenza le manifestazioni di piazza che ne seguirono, mise in atto una politica discriminatoria verso gli albanesi impiegati nella pubblica amministrazione, nelle scuole, nelle università e impose nuovi programmi di insegnamento di lingua e cultura serbe. I kosovari risposero con una resistenza passiva, dando vita ad una sorta di Stato alternativo e quello serbo, privo di sovranità ma forte di una economia totalmente privata, con scuole e ospedali autogestiti, i cui fondi provenivano dall'autotassazione degli albanesi del Kosovo e dai lavoratori all'estero. Fu così che in semi-clandestinità il 2 luglio 1990 i kosovari, con un plebiscito, stabilirono l'indipendenza dalla Serbia proclamando la "Repubblica di Kosovo", Stato riconosciuto solo dall'Albania, eleggendo, il 22 maggio del



1992, un loro Parlamento che designò Ibrahim Rugova Presidente della Repubblica.

Dal 1995 in poi la situazione iniziò a precipitare: una parte degli albanesi scelse la lotta armata per l'indipendenza del Kosovo costituendo l'UCK, l'Esercito di Liberazione del Kosovo. La reazione di Milosevic non si fece attendere: ebbe così inizio il genocidio che causò migliaia di morti a seguito di massacri di massa, che non risparmiarono la popolazione civile.

Il 1998 fu caratterizzato dagli attacchi a numerosi villaggi nelle zone centrali e da numerosi episodi di violenze, stupri, uccisioni e incendi. A maggio, l'esercito serbo fece allontanare dal Kosovo 13 mila anziani, donne e bambini che si rifugiarono nel nord dell'Albania. Da quel momento iniziò "l'odissea" di migliaia di kosovari, all'interno ed all'esterno dei confini del Kosovo, che culminò con l'inizio dei bombardamenti della NATO il 24 marzo del 1999.

Mentre la guerriglia sul terreno si espandeva e la repressione delle forze di sicurezza serbe si faceva sempre più pesante e sanguinosa, la NATO adottò una politica di dissuasione e minaccia contro il governo della Repubblica Federale Jugoslava. Il 29 gennaio 1999 ebbero inizio i negoziati di Rambouillet: la trattativa consisteva nel garantire formalmente un'autonomia al Kosovo, ma non la sua piena indipendenza. L'accordo tuttavia non fu firmato dalla parte serba. Dopo poco, a marzo, in Francia fallì un altro tentativo di pacificare i due Paesi, che prevedeva l'autonomia del Kosovo sotto la protezione di 28 mila soldati della NATO stabilendo che il suo status definitivo sarebbe stato deciso a distanza di qualche anno. Si prevedeva, inoltre, completa libertà di movimento dei soldati NATO su tutto il territorio della Federazione jugoslava e completa immunità dalle autorità locali. Neppure stavolta l'accordo fu firmato dai serbi e il negoziato venne sospeso. Dopo questo tentativo la NATO il 23 marzo autorizzò i raid aerei contro la Federazione Jugoslavia, la quale dichiarò lo stato di emergenza.



UNHCR/A.HOLLMANN/1995

Fino ad allora in Italia del Kosovo si era parlato poco, mentre, nei tre mesi che seguirono, gli italiani, così come il resto del mondo, si resero testimoni di uno degli esodi più massicci e rapidi che l'Europa avesse vissuto.

Le scelte dell'Italia

A partire dall'inizio delle ostilità fra l'esercito serbo e l'UCK nel 1998, e ancor di più con l'inizio dei bombardamenti della NATO contro la Jugoslavia nel 1999, diverse centinaia di migliaia di cittadini kosovari abbandonarono le loro abitazioni per cercare riparo soprattutto negli Stati limitrofi come la Macedonia e l'Albania.

Di fronte a questi avvenimenti, il Governo italiano manifestò un atteggiamento ondivago; per cui se all'inizio il Governo, decretando lo stato di emergenza si rese disponibile ad accogliere i profughi dal Kosovo, di lì a poco optò per mettere in campo un'operazione umanitaria, denominata "Arcobaleno", di aiuti (consistenti soprattutto in tende e generi alimentari) ai profughi presenti nei campi allestiti nei paesi limitrofi alle aree di combattimento.

Anche tale scelta fu poi rivista, man mano che divenne chiaro che il protrarsi del conflitto portava i kosovari a tentare di raggiungere altri paesi europei. Cominciarono dunque le traversate dell'Adriatico, con l'acquisto di documenti di viaggio falsi, per usufruire della relativa sicurezza di traghetti o ferry boat, oppure affidandosi a trafficanti senza scrupoli che imbarcavano le persone, allora come ora, su malsicuri gommoni. Anche in quell'occasione si verificarono puntualmente tragedie del mare, davanti alle

quali il Presidente del Consiglio D'Alema fu pronto a dichiarare "meglio che i profughi arrivino sulle navi con i documenti in regola"[23], annunciando altresì l'attivazione di "uffici di consulenza per i profughi intenzionati a chiedere asilo politico all'Italia".

Si rese necessario, pertanto, provvedere a disporre misure di accoglienza nei confronti dei profughi kosovari e regolarne lo status giuridico. Il 12 maggio del 1999 il Presidente del Consiglio dei Ministri emanò un decreto che disponeva (artt. 2, comma 4, e 4) in favore degli stranieri provenienti dalle zone di guerra dell'area balcanica e specificatamente dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari valido per il solo territorio italiano fino il 31 dicembre 1999, con possibilità di rinnovo semestrale fino al persistere dello stato di emergenza conseguente al conflitto e, dunque, fino al venire meno di ogni impedimento ad un rimpatrio in condizioni di dignità e sicurezza.

L'applicazione della misura non fu sempre pacifica da parte delle questure[24], quasi riflettendo l'atteggiamento "poco convinto" espresso da parte dello stesso governo, che di lì a poco, il 5 agosto 1999, a seguito dello sbarco di nuovi profughi sulle coste pugliesi, dispose il divieto di applicazione a quest'ultimi delle misure di protezione temporanea[25].

Un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30/12/1999 dispose infine la proroga, fino al 30 giugno 2000, delle misure di protezione temporanea per i rifugiati del Kosovo: le condizioni del paese non erano ancora adeguate per provvedere ai rimpatri.

Peraltro, spinta dalla difficile situazione che continuava a perdurare nel Kosovo e per non creare disparità di trattamento, la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato raccomandò di estendere la protezione (con il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione temporanea valido fino al 30 giugno 2000) anche a favore dei richiedenti asilo che non avevano potuto accedere alle misure di protezione temporanea, in genere perché entrati in Italia prima del 26 marzo del 1999.

Il decreto di proroga della protezione umanitaria annunciava anche un programma di rimpatrio assistito dei cittadini kosovari presenti in Italia, che doveva svolgersi tra il 1° luglio ed il 31 agosto 2000 con l'assistenza e la collaborazione dell'UNHCR e dell'OIM. La crisi del Kosovo fu "utilizzata" anche da diversi cittadini albanesi che, fingendosi kosovari, si allontanavano dall'Albania per chiedere asilo politico in diversi Stati dell'Unione Europea: nella maggioranza dei casi, infatti, la polizia serba aveva confiscato e distrutto i documenti dei kosovari, e questo diventò un vantaggio per i cittadini albanesi, al fine di ottenere più facilmente lo status di rifugiato politico. Proprio nel periodo di massimo acume delle ostilità in Kosovo, a cavallo del biennio 1998-1999, sembra che circa 100.000 cittadini albanesi si siano allontanati dal loro Paese. Questo esodo, chiamato "il movimento silenzioso" perché non suscitò particolare attenzione da parte delle autorità albanesi che erano più concentrate a riprendersi dagli eventi del 1997, tuttavia contribuì a rafforzare l'immagine dell'Albania come di uno Stato ancora politicamente instabile ed economicamente fragile, che sarebbe stato coinvolto ancora per diversi anni in importanti flussi migratori verso altri paesi europei.

L'accoglienza dei kosovari

Come precedentemente descritto, la missione umanitaria "Arcobaleno", di cui il Governo italiano si fece promotore, era ispirata dalla logica e la volontà di prestare soccorso alla popolazione kosovara che nel frattempo, numerosissima, era sfollata nei paesi limitrofi, soprattutto in Albania, realizzando una serie di interventi in loco.

In particolare, la missione mirava a coordinare gli sforzi con le autorità albanesi, concor-

L'"operazione" Comiso

L'8 maggio arrivò dunque a Comiso il primo gruppo di 300 Kosovari. La titolarità della gestione del campo base era in capo alla Protezione Civile, ma si prevedeva anche l'intervento di altre realtà, per azioni specifiche. La Diocesi di Ragusa si impegnò direttamente, col supporto di Caritas Italiana e di altre Caritas diocesane, nella messa a punto di: 2 centri d'ascolto, un asilo nido per 60 bambini, una scuola materna (in collaborazione con l'Agesci), un servizio dedicato alle madri (in collaborazione con il Consultorio Familiare diocesano).
Furono inoltre attivati alcuni corsi professionali e stage di formazione per i giovani. Volontari e operatori si spesero per garantire una presenza costante nella base. L'"operazione Comiso", proprio perché consisteva in un inter-

23 CFR. *D'Alema: traghetti per i kosovari*, Corriere della Sera, 29 maggio 1999.

24 Vi furono questure che non accolsero le richieste di asilo dei kosovari che non avevano potuto accedere alle misure di protezione temporanea, in genere perché entrati in Italia prima del 26 marzo del 1999. Si registrarono anche casi di adozione da parte di alcune questure di provvedimenti di espulsione contestualmente alla notifica del diniego del riconoscimento dello status di rifugiato, e alla loro esecuzione, senza attendere la scadenza di 60 giorni previsti per il ricorso al TAR. Di 33.364 richieste di asilo inoltrate nel 1999, da kosovari e cittadini di altre nazionalità, ne furono accolte solo 809.

25 Questa circolare è stata oggetto di una pronuncia da parte del Tribunale Civile di Brindisi (sentenza 1179/99 del 21/12/1999, in www.altrodiritto.unifi.it), in che accolse i ricorsi di una decina di kosovari affermando nel dispositivo che "*se l'Esecutivo, in base ad una propria valutazione discrezionale e politica, ha ritenuto di individuare nel 31.12.1999 la data di presumibile cessazione degli eventi bellici o almeno di apparente normalizzazione, formalizzandola in un decreto avente forza di legge, non si comprende come tale valutazione possa essere posta nel nulla in base ad una circolare del Ministero dell'Interno, fonte normativa di valore secondario*".

rere al trasferimento dei profughi e nel curare gli aspetti logistici del trasferimento e della distribuzione dei beni di soccorso in Centri che andavano individuati ed allestiti. Il piano prevedeva la sistemazione nei campi in Albania di circa 50.000 profughi e l'attivazione di un ponte aereo-navale per trasportare mezzi e uomini dall'Italia.

Ben presto, tuttavia, con l'inasprirsi del conflitto, anche la Macedonia chiese l'intervento della comunità internazionale e così il Governo italiano decise, di mettere a disposizione dei profughi kosovari gli 850 alloggi monofamiliari, da tempo inutilizzati presso la base militare italiana di Comiso, raccogliendo le sollecitazioni che provenivano da parte della società civile e l'appello del vescovo di Ragusa.

Un'altra interessante sperimentazione, che si registrò nella gestione di quell'emergenza umanitaria, fu il progetto Azione Comune, che ha conosciuto due edizioni, nel 1999 e nel 2000, e che può considerarsi come una sorta di embrione del successivo Piano Nazionale Asilo – PNA, a sua volta "capostipite" dell'attuale SPRAR.

Azione Comune conteneva già nel nome la sua caratteristica principale mettere insieme, in rete e in filiera, una serie di attori, istituzionalmente o per mandato proprio, deputati a intervenire in favore dei rifugiati.

Attraverso un cofinanziamento dell'Unione Europea, la Direzione Generale Servizi Civili del Ministero dell'Interno affidò ad 11 enti non governativi[28], la realizzazione di una serie di attività e il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- fornire servizi di prima necessità come vitto, alloggio, vestiario, ecc., attraverso il reperimento di strutture alloggiative diversificate;
- fornire supporto medico, psicologico (alle persone traumatizzate e alle categorie più fragili), orientamento sociale, interpretariato e mediazione culturale;
- identificare persone in condizioni di particolare fragilità e vulnerabilità e favorire il loro eventuale trasferimento da centri di prima accoglienza a strutture idonee;
- fornire l'orientamento per favorire i ricongiungimenti familiari;
- creare un centro di raccolta per le offerte di alloggi in favore dei rifugiati, messi a disposizione da enti locali, associazioni, privati.

La positiva sperimentazione di questo progetto favorì la sua prosecuzione, che avvenne attraverso un rafforzamento sia della partnership che delle attività sino a quel momento svolte. Azione Comune proseguì per tutto il 2000[29] e raggiunse oltre 1.600 destinatari, che vennero per lo più accolti in strutture messe a disposizione da alcuni dei partner; altri beneficiarono invece di contributi per l'alloggio, consistenti in piccoli finanziamenti destinati principalmente a nuclei familiari.

Il citato potenziamento delle attività di questo progetto consistette soprattutto nella previsione di un'assistenza legale più qualificata per i beneficiari durante la procedura di asilo; l'attivazione della banca dati come tramite per incrociare le richieste di posti con la loro disponibilità, tenendo conto altresì di criteri quali quello cronologico, ovvero l'esistenza di particolarità e gravità dei casi.

Si tentò infine, proprio per meglio indirizzare domanda/offerta di posti, di rafforzare il collegamento con i centri di prima accoglienza in Puglia e Calabria.

Si può pertanto affermare che questa sperimentazione contribuì a superare l'idea che la presa in carico del richiedente asilo potesse esaurirsi nella messa a disposizione di vitto/alloggio e nella fornitura di beni e generi di prima necessità, portando a favorire e sviluppare invece un approccio olistico, globale, comprensivo di una serie di servizi diretti alla persona, consistenti in assistenza, accompagnamento e orientamento non più espletabili unicamente da volontari, ma da professionalità dotate di competenze specifiche, adeguatamente formate.

26 CFR. PETROVIC N., *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto di asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, F. Angeli, Milano, 2011, 44.

27 CARITAS ITALIANA, *La carità nell'emergenza. 35 anni di emergenze nazionali*, 2006, 106.

vento di accoglienza e protezione di durata determinata in un altro Stato, con la previsione del rientro nel proprio paese di origine, appena cessate le cause e le condizioni di pericolo e insicurezza[26], rappresentò peraltro una sorta di re-insediamento di un gruppo consistente di cittadini in fuga dal proprio paese.
La suddetta operazione terminò di fatto meno di 4 mesi dopo: il 23 agosto gli ultimi 85 kosovari lasciarono la base. In totale, i kosovari che giunsero fra maggio e agosto 1999 in Italia dall'Albania e dalla Macedonia (trasportati con un ponte aereo) furono circa 19.000 e trovarono sistemazione principalmente a Comiso, Trieste e Crotone.
Oltre a Ragusa, anche altre Diocesi si prodigarono nell'accoglienza: in particolare le Caritas diocesane umbre accolsero circa 200 profughi, dapprima presso il Centro di Case Basse, poi presso nuclei familiari[27].

28 CFR., OLIVIERI M.S., A cura di, *Rifugiati: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, 2006, 68. Si trattava di: Arcidiocesi di Lecce, ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani), CIES (Centro Informazione ed Educazione allo Sviluppo); COPIR (Conferenza Permanente Internazionale dei Rifugiati); CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati); ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà); CTM Movimondo di Lecce; FCEI (Federazione Chiese Evangeliche in Italia); Focus Casa dei Diritti Sociali; OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni); SOL.CO (Consorzio Provinciale della Cooperazione di Solidarietà Sociale – Roma); UIL (Unione Italiana del Lavoro).

29 CFR., OLIVIERI M.S., A cura di, *Rifugiati: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, 2006, 68. La compagine del Progetto nel 2000 si ampliò, ricomprendendo due livelli di partenariato: del primo facevano parte CIR, ICS, CIES, Caritas Italiana, Focus Casa dei Diritti Sociali, ACLI, CISL, UIL, FCEI e CTM Movimondo. Il secondo partenariato afferiva invece alla rete ICS ed era composto da: ARCI Toscana, Arezzo, Empoli, Napoli, Pisa, Caritas Siena, Comitato cittadino di Solidarietà con le Popolazioni della ex Jugoslavia di Ivrea, Comune di Cremona, Facciamo Pace! di Torino, ICS Trieste, Il Mondo della Città di Schio, Mondo Senza Frontiere di Siena, Rete di Enti di Udine.

1.2.5 La lunga notte della Somalia (1991-2008)

1991

La storia dell'Italia e quella della Somalia sono legate da molto tempo, anche se i somali ne sono molto più consapevoli della maggioranza degli italiani. Il nostro Paese è in qualche misura presente in Somalia dal 1887, arriva ad occuparla come colonia nel 1905 e ci rimane sino al 1941, data in cui la Gran Bretagna si sostituisce all'Italia nella gestione coloniale. Poi, nel 1949, per portare il Paese all'indipendenza e alla democrazia, si decide in sede ONU di affidare la gestione di un decennio di transizione allo Stato italiano. Così nasce l'AFIS (Amministrazione Fiduciaria Italiana della Somalia) che dura sino al 1960[30].

Finalmente nel 1960 la Somalia diventa indipendente e prende la forma di una Repubblica. La pace però dura poco e nel 1969, con un colpo di stato, sale al potere il generale Siad Barre che lo manterrà in forma dittatoriale sino al 1991, quando verrà deposto con la forza.

La deposizione di Siad Barre, porta a degli scontri molto sanguinosi prima nella capitale per poi degenerare in una spirale incontrollata di violenza e instabilità che colpisce tutto il Paese. Ha inizio così una delle guerre più sanguinose del nostro tempo, che dura con fasi diverse per più di venti anni e ancora non si è conclusa, gettando il Paese e i suoi abitanti in una delle più dure crisi umanitarie a livello globale. Molti somali costretti alla fuga pensano come prima meta all'Italia in virtù del lungo passato coloniale e della conoscenza della lingua italiana imparata a scuola, ma questo legame molto sentito dai somali già presenti in Italia o arrivati nel 1991 è anche uno dei motivi di più cocente delusione. Ben presto essi si rendono conto che in Italia e la maggioranza degli abitanti sembra aver rimosso la propria storia, specie quella coloniale. I somali capiscono che la passata occupazione italiana della Somalia non varrà loro alcun trattamento privilegiato in Italia, ed anzi a volte costituirà un elemento di discriminazione.



Il permesso a intermittenza e l'inserimento che non c'è

Nel 1991, quando 1.700 somali arrivano in Italia perlopiù regolarmente, attraverso i voli di linea e con il permesso rilasciato dall'ambasciata italiana in Somalia, e fanno domanda d'asilo, la maggioranza di essi si vede rigettare la richiesta. Infatti la Commissione competente, che all'epoca può solo riconoscere o meno lo status di rifugiato, reputa che essi non siano perseguitati personalmente ma fuggano dal proprio Paese a causa di forti instabilità. Molti rimangono quindi senza permesso, senza possibilità di ritornare nel proprio Paese ed anche senza aiuti materiali, come il vitto e l'alloggio. I somali che rientrano in questa triste condizione di irregolarità e di abbandono decidono di organizzarsi per fare un ricorso collettivo, ma nel 1992 lo Stato Italiano con decreto del Ministero degli Affari Esteri del 9 settembre 1992 anticipa concedendo loro la possibilità, attraverso un provvedimento ad hoc, di ottenere un permesso temporaneo di soggiorno per un anno per motivi di studio o di lavoro, rinnovabile sino a che il Paese di provenienza sia in difficoltà.

Invece non viene affrontata la questione di una qualche forma di accompagnamento rispetto all'alloggio e così, già in quegli anni, inizia per molti di loro la pratica di occupare alcuni stabili, alber-

30 A tal proposito si veda SHEIK M. A., *La Somalia non è un'isola dei Carabi: memorie di un pastore somalo in Italia,* Diabasis editore, Reggio Emilia, 2010; così come si consiglia la consultazione dei seguenti siti: http://www.nonsoloasilo.org/documenti/schedePaesi/Somalia.pdf; http://www.nonsoloasilo.org/documenti/schedePaesi/100707%20%20PER%20UNA%20CRONOLOGIA%20DEL%20CONFLITTO%20IN%20SOMALIA%20%20aggiornata%20a%20luglio%2010.pdf; http://www.migrantitorino.it/?download=quaderno7.



UNHCR/M.VANAPPELGHEM/1985

ghi o ex ambasciate. Ad esempio, a Roma nel 1992, vengono occupati l'Hotel World, l'Hotel Pierre e l'Ambasciata somala. Nel solo Hotel World, tra il 1992 e il 1995, si è calcolato che abbiano trovato riparo sino a 1.200 somali[31].

Inizia così la storia delle occupazioni abusive da parte di rifugiati e titolari di una qualche forma di protezione, persone che hanno un regolare permesso di soggiorno per rimanere nel nostro Paese, ma non sono nelle condizioni materiali per riuscire a procurarsi un'altra abitazione e ricominciare una vita normale e dignitosa. A distanza di pochi anni comincia ad essere evidente che, se da una parte le occupazioni risolvono il problema abitativo, dall'altra si trasformano in una spirale di marginalità sociale da cui è difficile uscire, specie se tali condizioni si protraggono per anni.

In quel periodo dalla Somalia arrivano anche molte persone bene istruite o appartenenti all'elite del Paese e nei primi anni Novanta la comunità somala diventa una delle maggiori tra quelle straniere presenti in Italia, con stime che si aggirano in alcuni anni intorno alle 20.000 unità[32]. Le carenze, prima legislative e poi nell'accoglienza materiale, spingono però molte di queste persone a intraprendere una seconda migrazione, dirigendosi verso altri paesi disposti ad accoglierli. Molti di questi ripartono, dunque, alla volta del Canada, della Gran Bretagna, dell'Olanda e della Germania, dove si formano comunità somale vitali. Intanto in Italia, almeno sino al 2008, le due città in cui rimane più numerosa la comunità somala sono Roma e Firenze, anche grazie alla presenza di stabili occupati abusivamente. Nel frattempo, alle difficoltà abitative torna ad aggiungersi quella dello status giuridico. Nel 1999 si stabilisce, infatti, che tutti i documenti somali prodotti dopo il 31 gennaio 1991, cioè dopo la caduta di Siad Barre, non siano validi: tutto, dai passaporti ai titoli di studio, perde efficacia. Diviene, pertanto, difficile stabilire anche solo le identità delle persone, rinnovare i permessi di soggiorno, effettuare i ricongiungimenti familiari. Queste difficoltà spingeranno la comunità somala a dirigersi verso altri paesi. Solo con l'introduzione della protezione sussidiaria in Italia la loro condizione giuridica inizia lentamente a migliorare.

La seconda ondata da Mogadiscio 2006-2008

Nel frattempo in Somalia, negli anni 2006-2007, dopo un periodo relativamente tranquillo si arriva di nuovo a fortissimi scontri. Emerge una nuova forza politica di opposizione, le Corti islamiche (conosciute anche come milizie dello Shabaab), e cambiano i rapporti di forza. All'espansione apparentemente tranquilla delle Corti islamiche, prima a Mogadiscio e poi nella maggioranza del Paese, segue la reazione da parte del Governo di transizione con l'appoggio di truppe etiopi. La nuova crisi porta a ripercussioni fortissime sulla popolazione civile: il gruppo di difesa dei diritti umani "Elman" stima, nel solo 2007, 6.000 morti, 8.000 feriti ed oltre 700.000 civili in fuga. Nel 2008 sono più di 52.000 i somali che fuggono dal Paese, di cui oltre 50.000 attraverso il golfo di Aden (in cui più di 509 muoiono annegati e più di 300 vengono dati per dispersi). Gibuti per andare verso lo Yemen, dove spesso nei campi profughi si trovano molti somali

31 CLARA FRINGUELLO, *Le infinite emergenze del corno d'Africa*, in HEIN C. (a cura di), Rifugiati. *Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli editore, Roma, 2010,p.117.

32 OP. CIT. SUPRA.

fuoriusciti in precedenza dal loro Paese, e la Libia, per tentare l'entrata in Europa, diventano i paesi più frequentati da chi si vede costretto a fuggire dal suo Paese e deve affrontare lunghi viaggi nelle mani dei trafficanti. Sono lontani gli anni in cui i somali riuscivano ad avere un visto di ingresso regolare in Italia. Degli oltre 52.000 somali in fuga nel 2008, circa 4.800 arrivano e fanno domanda d'asilo in Italia, dove rappresentano la seconda nazionalità di richiedenti asilo del Paese, e più di 3.900 di loro si vedono riconosciuta la protezione sussidiaria[33].

Alle due città italiane che storicamente avevano rappresentato un polo di attrazione e di aggregazione per i somali, Roma e Firenze, si unisce Torino. Infatti nel 2008 inizia l'occupazione da parte di somali, etiopi, eritrei e sudanesi di un grande stabile torinese, la ex clinica San Paolo in corso Peschiera, che parte con circa 200 occupanti ma che in meno di un anno cresce sino a diventare il luogo di residenza di circa 400 persone, in maggioranza somale. Negli anni è anche cambiata la composizione sociale delle persone in fuga dalla Somalia. Si è passati dalla migrazione forzata di èlite degli anni Novanta a una migrazione forzata di fasce sempre più ampie e più popolari del Paese. Vent'anni di instabilità non passano senza lasciare il segno e per molte di queste persone in fuga la stessa istruzione è diventata impossibile. Per questo, molti somali che arrivano nel 2008 in Italia hanno livelli di istruzione molto bassi.

Queste difficoltà di partenza rendono ancora più lungo il processo di inserimento socio lavorativo dei somali. Molti non vengono accolti nello SPRAR, ma solo all'interno di grandi CARA (Centri Accoglienza Richiedenti Asilo) sino al termine della procedura d'asilo, senza riuscire ad aver accesso ad una ulteriore fase di accoglienza più qualificata. Ed ecco che per molti, ancora una volta, gli stabili occupati diventano il luogo di residenza e di rifugio da cui provare a muoversi verso altre destinazioni europee. Tuttavia, per effetto dell'applicazione del regolamento di Dublino – che impone che il primo Paese di arrivo in Europa non sia solo quello in cui sbrigare le pratiche per il riconoscimento del diritto d'asilo, – si ritrovano a non potersi più liberamente muoversi verso altre destinazioni, ma restano "prigionieri" di un Paese che riconosce loro una protezione, ma non garantisce misure mirate per l'inserimento socio-lavorativo.

33 Nel 2009 la Somalia è stato il terzo Paese per numero di richieste d'asilo registrate nei 44 paesi industrializzati e analizzati nel rapporto UNHCR. La Somalia è passata dal ricoprire l'undicesimo posto nel 2005 ad imporsi per il secondo e il terzo posto nel 2008 e nel 2009. Le richieste di quegli anni si sono concentrate più numerose in Italia, Olanda e Svezia.

34 AVETO EZE P., *L'esperienza della Nigeria. Il dilemma odierno e le prospettive future,* in SPRAR, *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, anno 2008/2009, pp 157-182.

1.2.6 La stagione degli sbarchi

2008-2010

Nel corso degli anni le rotte migratorie sono cambiate: agli approdi tradizionali sulle coste pugliesi, che hanno caratterizzato la fine degli anni Novanta, si sono sempre più sostituiti quelli sulle coste siciliane, con un crescente protagonismo dell'isola di Lampedusa prima e di tutta la Sicilia poi.

Sono cambiate anche le nazionalità e, di conseguenza, i c.d. *push factors*. Se fino a pochi anni prima giungevano soprattutto persone in fuga da guerre conflitti e persecuzioni, sono poi cominciati sempre più gli arrivi determinati da una serie di gravi difficoltà, dall'instabilità politica ed economica, dalle violazioni di diritti umani, dalle illegalità e dal grave sfruttamento perpetrati ai danni della popolazione dei paesi di appartenenza o di transito. Le crisi politico/istituzionali di alcuni paesi, soprattutto dell'area subsahariana sono diventate endemiche, si sono cronicizzate e sempre più persone sono state spinte a migrare.

Le vicende del 2008 sono state emblematiche in tal senso. In questo anno sono sbarcate in Italia 36.951 persone, una cifra paragonabile solo a quella registratasi a cavallo tra la crisi e il conflitto in Kosovo, da cui nel 1999 giunsero via mare circa 50.000 persone; tuttavia il flusso non può essere messo in relazione con nessun conflitto che abbia determinato l'arrivo di così tante persone nel giro di pochi mesi.

A conferma di ciò, ci si soffermi sulle principali nazionalità delle persone sbarcate. Nigeria, Somalia, Eritrea, vivono da anni una condizione molto critica, sotto il profilo dell'elevato livello di povertà della popolazione, del mancato rispetto dei diritti umani, delle uccisioni, torture e altri maltrattamenti, distruzione di abitazioni, delle ripetute violenze ai danni delle fasce più deboli della popolazione, della diffusa corruzione. A ciò si aggiunge poi l'abilità delle organizzazioni criminali nella gestione del traffico illegale di persone, grazie a una capillare e ben strutturata rete in grado di radicarsi e proliferare anche in numerosi paesi europei.

Per comprendere meglio però l'arrivo così massiccio di cittadini dalla Nigeria occorre considerare anche altri fattori. Nell'approfondimento contenuto nel Rapporto SPRAR 2008/2009[34] si individuano almeno tre ragioni fondamentali.

La prima risiede in quanto già anticipato, ovvero nella circostanza di essere "un popolo povero che vive in un paese che si suppone ricco". La Nigeria è l'ottava esportatrice di petrolio al mondo, e l'80% degli utili dal petrolio rientra

tra i guadagni del governo centrale. Un quinto del suo petrolio è esportato verso gli Stati Uniti d'America che, in cambio, investono pesantemente in Nigeria, la cui borsa valori è la seconda di tutto il continente africano. Nonostante ciò si stima che più della metà della sua popolazione di 148 milioni di individui si trovi a vivere sotto, o al limite, della soglia della povertà estrema. Questo stato di cose ha alimentato ciò che oggi meglio descrive la situazione della Nigeria contemporanea, e segnatamente: sommosse, conflitti e rapimenti, specialmente nella regione produttrice di petrolio del Delta del Niger.

E comunque i nigeriani che si allontanano dalla propria patria non sarebbero spinti solo dalla dura povertà, quanto piuttosto dalla coesistenza tra povertà e opulenza; alla ricerca, quindi, di quella ricchezza, di quel successo che i media, la tecnologia, cui hanno accesso i giovani anche dei più remoti villaggi, gli hanno fatto conoscere e mitizzare.

Un secondo fattore di spinta è rappresentato dalla politica italiana e dalla sua legislazione in materia di immigrazione, che comunque incoraggerebbe anche gli immigrati entrati nel paese illegalmente a rimanere, con la speranza, ad un certo punto, di una possibile regolarizzazione.

Un ultimo fattore di attrazione verso l'Italia è il mercato della prostituzione. Questo traffico ha da anni stabilito una lunga e peculiare relazione tra la Nigeria, lo Stato di Edo in particolare, e l'Italia. Il "crimine organizzato" radicato sul territorio italiano ha trovato una sinergia e un perfetto punto di incontro con la rete organizzata della tratta delle donne in Nigeria.

Tutti questi fattori avrebbero pertanto contribuito ad aumentare la consistenza degli arrivi da questo paese.

Anche per l'**Eritrea** i principali motivi del flusso migratorio verso l'Europa nel 2008 vanno letti in relazione con la complessiva situazione politica ed economica del Paese, in cui il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali risulta grandemente compromesso[35] e la povertà costringe circa metà della popolazione a vivere in condizione di sottonutrizione e a dipendere dagli aiuti internazionali.

I fatti politici accaduti fra il 2007 e il 2008 in **Somalia,** in particolare la recrudescenza del conflitto interno, possono aver agito come fattore di spinta nell'esodo registratosi: gli scontri all'interno e alla periferia della capitale Mogadiscio hanno causato la morte di 16.000 civili fra il 2007 e il 2008 e il ferimento di un numero imprecisato di persone. Come si legge nel Rapporto Annuale 2009 di Amnesty International "Il governo federale di transizione non è stato in grado di stabilire la propria autorità nelle zone centrali e meridionali del Paese, e ha perso terreno a beneficio dei gruppi di opposizione armati. La comunità internazionale ha mobilitato una quantità di risorse senza precedenti per combattere gli episodi di pirateria al largo delle coste della Somalia, e proteggere i propri interessi commerciali. Non ha compiuto, invece, alcuno sforzo per fermare il flusso di armi da fuoco diretto verso la Somalia, a dispetto dell'embargo delle Nazioni Unite. E non ha nemmeno agito

35 Il governo ha vietato i giornali indipendenti, i partiti di opposizione, le organizzazioni religiose non registrate, e di fatto qualsiasi attività della società civile. All'incirca 1.200 richiedenti asilo eritrei rimpatriati forzatamente dall'Egitto e da altri paesi sono stati detenuti al loro arrivo in Eritrea. Analogamente, migliaia tra prigionieri di coscienza e prigionieri politici sono rimasti in detenzione dopo anni trascorsi in carcere. Le condizioni delle prigioni sono risultate pessime. Coloro che venivano percepito come dissidenti, disertori e quanti avevano eluso la leva militare obbligatoria, o altri che avevano criticato il governo sono stati, assieme alle loro famiglie, sottoposti a punizioni e vessazioni. Il governo ha reagito in modo perentorio contro qualsiasi critica in materia di diritti umani.

Anno	Persone sbarcate	Domande asilo	Principali nazionalità
1997	22.343	2.595	Albania, Iraq, Turchia
1998	38.134	18.496	Ex Jugoslavia, Iraq, Turchia
1999	49.999	37.318	Ex Jugoslavia, Iraq, Turchia
2000	26.817	24.296	Iraq, Turchia, Ex Jugoslavia
2001	20.143	21.575	Ex Jugoslavia, Iraq
2002	23.719	18.754	Iraq, Ex Jugoslavia
2003	14.331	15.274	Somalia, Eritrea, Liberia
2004	13.635	10.869	Ex Jugoslavia, Romania
2005	22.939	10.704	Ex Jugoslavia, Altre Naz, Eritrea
2006	22.016	10.026	Eritrea, Altre Naz, Ex Jugoslavia
2007	20.455	13.310	Eritrea, Altre Naz, Costa d'Avorio
2008	36.951	31.723	Nigeria, Somalia, Eritrea
2009	9.573	19.090	Nigeria, Altre Naz, Somalia
2010	4.406	12.121	Ex Jugoslavia, Nigeria, Altre Naz
2011	60.656	37.350	Nigeria, Tunisia, Ghana
2012	n.d.	17.352	Pakistan, Nigeria, Afghanistan
2013	n.d.	26.620	Nigeria, Pakistan, Somalia

Tabella 1.1

Sbarchi e domande d'asilo in Italia. 1997-2014

Fonte: Quaderno statistico 1990/2013 - Dipartimento Libertà civili e immigrazione Ministero Interno

in modo proattivo per fermare le diffuse violazioni del diritto internazionale umanitario compiute da tutte le parti coinvolte nel conflitto, così come non ha portato in giudizio le persone che si erano rese colpevoli di crimini ai sensi del diritto internazionale. Il risultato di questo conflitto sono e continuano ad essere centinaia di migliaia di nuovi sfollati. Le organizzazioni umanitarie hanno avuto una limitata libertà di movimento per fornire gli aiuti di emergenza ai circa 3,2 milioni di persone che ne avevano bisogno. Operatori umanitari, così come giornalisti e difensori dei diritti umani, sono stati spesso presi di mira per ragioni politiche e penali".

Senza poter accedere neppure agli aiuti umanitari, i somali non hanno potuto evitare di fuggire.

Il 2008 è stato un anno significativo non solo per la quantità di arrivi e le nazionalità dei richiedenti asilo ma anche perché in quell'anno il nostro paese ha recepito due importanti direttive europee (la dir. 2004/83/CE, recante "l'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale", comunemente nota come "direttiva qualifiche" e la dir. 2005/85/CE, relativa alle "procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato", nota come "direttiva procedure"), destinate a rappresentare, unitamente alla l. 140/2005, la struttura portante della normativa italiana sull'asilo, in assenza di una legge organica in materia.

Con il d.lgs. n. 251/2007[36], l'Italia si è dotata di una normativa che riconosce una forma di protezione internazionale, denominata "sussidiaria" anche a chi "non possiede i requisiti per il riconoscimento della qualifica di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, ma nei cui confronti sussistano fondati motivi di ritenere che se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno", riconoscendo al rifugiato il rilascio di un permesso di soggiorno di 5 anni e al protetto sussidiario di 3.

Con il d. lgs. n. 25/2008[37], l'Italia ha invece recepito la direttiva procedure, regolamentando l'iter amministrativo e giudiziario della domanda di protezione internazionale, prevedendo, fra l'altro, come misura di rafforzamento della tutela del richiedente, la sospensione automatica del provvedimento negativo, in caso di presentazione del ricorso all'autorità giudiziaria[38].

Questo blocco normativo fu ben accolto dagli operatori e dagli esperti del settore[39], ma al contempo, fu ritenuto dal Governo anche la causa dei massicci arrivi di quell'anno, attribuendo alla normativa più tutelante per il richiedente asilo una capacità attrattiva, di richiamo, per i paesi di partenza.



Infatti, nell'arco dello stesso anno, il Governo Berlusconi, subentrato a quello Prodi (che aveva approvato la normativa di attuazione delle direttive europee sopra citate) mise in campo una serie di misure restrittive sul tema immigrazione, varando il c.d. "pacchetto sicurezza", costituto da 5 differenti provvedimenti legislativi che inasprivano diversi ambiti collegati allo status giuridico dei cittadini stranieri, fra cui diverse previsioni del decreto n. 25/08 in materia di procedura per la domanda di protezione internazionale.

Pochi mesi dopo la sua approvazione, tale decreto venne pertanto modificato dal d. lgs. n. 159/08, che inasprì principalmente la disciplina del ricorso giudiziario avverso il provvedimento di diniego dello status, quanto ai tempi di proposizione del ricorso stesso e alla sospensione del provvedimento impugnato.

Inoltre, il 31 agosto, a completare il giro di vite, intervenne la firma del "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione" fra il Governo italiano e la Libia di Gheddafi (ratificato dal Parla-

36 Di attuazione della direttiva 2004/83/CE.

37 Di attuazione della direttiva 2005/85/CE.

38 Con lo stesso d. lgs. n. 25/08 veniva inoltre riconosciuta la possibilità, qualora la Commissione territoriale non ritenesse di attribuire al richiedente né lo status di rifugiato, né quello del protetto sussidiario, di trasmettere gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/98.

39 Con una dichiarazione del 4 marzo 2008, l'UNHCR ha espresso apprezzamento per il recepimento della direttiva comunitaria sulla procedura di asilo introdotta dal decreto legislativo del 28 gennaio 2008. Secondo l'Alto Commissariato, avvalendosi della possibilità di introdurre standard di protezione più favorevoli, così come previsto dalle stesse direttive, sono stati inseriti notevoli miglioramenti al sistema di asilo in Italia.



UNHCR/A.D'AMATO/MARCH 2014

mento a febbraio 2009), che sanciva, fra l'altro, l'intensificazione della collaborazione tra i due paesi nel controllo alle frontiere per contrastare l'immigrazione irregolare.

Fu così che nella prima metà del 2009 i c.d. respingimenti in mare effettuati attraverso le operazioni congiunte delle autorità libiche e italiane determinarono un brusco arresto degli arrivi (19.090) e delle conseguenti domande d'asilo, scese al di sotto delle 10.000 unità.

Queste sistematiche operazioni, miranti ad evitare che le imbarcazioni che trasportavano migranti approdassero in Italia, sono costate all'Italia una condanna da parte della Corte Europei dei Diritti dell'Uomo. Con sentenza della Grand Chambre del 23 febbraio 2012 sul caso Hirsi Jamaa e altri contro Italia stabilì che il respingimento verso Tripoli dei 24 ricorrenti su circa 200 persone in tutto (di cui molti di nazionalità somala ed eritrea, come i ricorrenti stessi) operato il 6 maggio 2009 dalle navi militari italiane, costituiva una violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani in quanto la Libia non offriva alcuna garanzia di trattamento secondo gli standard internazionali dei richiedenti asilo e dei rifugiati e esponendoli ad un rimpatrio forzato. Inoltre la Corte ha condannato l'Italia per violazione del divieto di espulsioni collettive e per non aver offerto alle persone coinvolte alcuna forma di riparazione per le violazioni subite.

Quanto agli interventi messi in campo dal Governo italiano durante il 2008, i numeri significativamente alti degli arrivi pressoché quotidiani via mare determinarono la decretazione dello stato di emergenza, con DPCM del 25 luglio 2008[40].

Il ricorso a tale tipo di provvedimento non era del resto nuovo, ed anzi a partire dal 2002 ha costituito una via costantemente battuta al fine di gestire il fenomeno "mediante interventi e provvedimenti di natura eccezionale", soprattutto relativamente alle misure e modalità di accoglienza da mettere in campo. Infatti, con successiva ordinanza del Presidente del Consiglio, n. 3703 del 12 settembre 2008, è stata data facoltà al capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno di

40 Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 luglio 2008, lo stato di emergenza decretato per fronteggiare l'eccezionale afflusso di cittadini non comunitari giunti irregolarmente in Italia, ed inizialmente previsto solo per Sicilia, Calabria e Puglia (decreto PCM14/02/2008) è stato esteso a tutto il territorio nazionale.

adottare tutti gli interventi necessari all'allestimento, all'ampliamento della disponibilità ricettiva di tali centri, anche attraverso la collaborazione dei Prefetti territorialmente competenti.

Per fare fronte alla necessità di un numero significativo di posti da destinare agli ospiti, si è dunque dato vita ad un sistema "composito", costituito dai posti istituzionalmente previsti in via ordinaria per l'accoglienza di richiedenti asilo e di migranti che necessitino di un primo soccorso e centri con posti attivati, in via straordinaria, per far fronte alle necessità dell'ampliamento determinate dall'emergenza. A loro volta, però, sia le strutture ordinarie che quelle emergenziali sono costituite da tipologie diversificate, per cui alla prima categoria appartengono:

- CDA o centri di (prima) accoglienza, come Lampedusa e Crotone in cui vengono forniti i primi soccorsi, per poi procedere all'identificazione e al trasferimento dei migranti nei CARA;
- CARA, ovvero centri di accoglienza per richiedenti asilo, che ospitano i cittadini immigrati che hanno presentato richiesta di asilo in attesa della decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale[41];
- Centri SPRAR, diffusi su tutto il territorio nazionale. Mentre, fra i centri attivati ad hoc per fare fronte all'emergenza si trovano a loro volta:
  - Centri polifunzionali, di medio-grande capienza in alcune aree metropolitane;
  - Strutture attivate su convenzione con le prefetture per un numero più esiguo di posti;
  - Posti aggiuntivi nel sistema SPRAR.

Quale fu la capacità di risposta di questo articolato impianto?

I Centri di accoglienza (CDA) e i CARA, complessivamente coprivano un fabbisogno di circa 6.000 posti; i centri polifunzionali e quelli sorti per convenzione con alcune locali prefetture (in tutto 44 centri) altri 2.500 posti circa[42]; la rete dello SPRAR, accanto ai suoi 2.541 posti inizialmente finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, ne aggiunse ulteriori 1.847 attivati grazie a risorse straordinarie del Ministero dell'Interno. In totale si arrivò dunque a finanziare l'attivazione di circa 13.500 posti, una capienza comunque non rispondente alle reali necessità.

Senza tener conto poi di ulteriori difficoltà, legate alla capacità di gestione di modelli di assistenza estremamente differenti, che rendevano di fatto non omogeneo lo standard dei servizi offerti ai richiedenti. La stessa dimensione dei centri nei quali si veniva assegnati poteva costituire elemento di maggiore o minore vantaggio per il richiedente: i centri governativi straordinari si caratterizzavano appunto per le medio/grandi dimensioni (fino a qualche centinaio di ospiti), mentre le strutture più contenute, come quelle dello SPRAR (con una media nazionale di circa 22 posti ognuna) prevedono un'azione più individualizzata in favore dell'ospite, con una serie di azioni finalizzate all'orientamento e all'inserimento socio-economico dei beneficiari nel nuovo contesto locale, ed interventi specifici per tipologie di beneficiari, quali donne, minori, persone malate, ecc.

La necessità di reperire posti dettata dall'emergenza, inoltre, ha condotto nelle scelte relative alla localizzazione dei centri governativi, a "scavalcare" a volte il coinvolgimento dell'amministrazione comunale, cosicché risulta essere mancata, nell'emergenza del 2008, una delle caratteristiche distintive dello SPRAR: la cooperazione tra enti locali e terzo settore (CFR. Rapporto SPRAR 2008/2009).

Pur con le criticità sopra evidenziate, che allora forse iniziarono a manifestarsi in nuce, l'Italia tuttavia, nella gestione di quell'emergenza ricevette il plauso delle istituzioni europee per il funzionamento del soccorso a Lampedusa.

Il primo dicembre, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa promuove, infatti, il sistema di accoglienza italiano per i migranti che arrivano via mare. I delegati hanno approvato il rapporto redatto dal parlamentare danese Morten Ostergaard che definisce il centro di Lampedusa "uno dei migliori nell'area del Mediterraneo", anche per la buona prassi rappresentata dal progetto Presidium. Con il suddetto progetto, attivato a marzo 2006 e successivamente riapprovato su base annuale, il Ministero dell'Interno ha realizzato, nelle zone costiere maggiormente interessate dagli sbarchi, il coinvolgimento di diverse Agenzie Umanitarie come OIM, UNHCR, CRI e, a partire dal 2008, di Save The Children, al fine di poter avviare, sin dai primissimi momenti dell'arrivo, le azioni di orientamento, tutela, sorveglianza, secondo il mandato specifico di ciascuna delle suddette agenzie.

Il raccordo poi di dette agenzie con gli attori istituzionali presenti nei luoghi di sbarco e nei centri di accoglienza, nonché lo spirito di collaborazione multi agenzia, hanno permesso di parlare, nel 2008, di "modello Lampedusa".

La rivoluzione dei gelsomini: 2011-2013

Era la fine del 2010 quando prendeva avvio quel movimento di dissenso popolare che ha avuto come esito più visibile e duraturo, da un lato, la caduta di regimi autocratici come la Tunisia, l'Egitto e la Libia, dall'altro, invece, ha pro-

41 Nel 2008 i suddetti CARA erano 6, situati a Contrada Pian del Lago (Caltanissetta), località Sant'Anna (Crotone), Borgo Mezzanone (Foggia), Gradisca d'Isonzo (Gorizia), Milano e Trapani.

42 Alcune centinaia di questi 2.500 posti furono messi a disposizione dalle strutture Caritas della Sicilia e del Triveneto.

dotto nel breve periodo una mobilità regionale molto accentuata. Nei giorni immediatamente successivi all'inizio della "rivoluzione dei gelsomini" in Tunisia si pensò che sarebbero giunte sulle nostre coste più di un milione e mezzo di persone, facendo registrare in questo modo il più grande "esodo" degli ultimi decenni. La temuta invasione si è limitata, invece, a circa 60.000 arrivi, sostanzialmente riconducibili a due diversi momenti, peraltro molto ravvicinati tra loro.

In una prima fase, fra gennaio e i primi giorni di aprile 2011, sono giunti a bordo di piccole imbarcazioni soprattutto cittadini tunisini che lasciavano il loro Paese. La seconda fase, invece, concentrata tra la primavera e l'estate del 2011, ha visto gli arrivi di persone di origine sub sahariana e asiatica in fuga dalla Libia, ormai in preda alla guerra civile.

La Primavera araba ha fortemente sollecitato il bacino del Mediterraneo con l'inevitabile coinvolgimento dei paesi della sponda Nord che, diversamente da quanto si possa credere, non sono stati i protagonisti nell'accoglienza dei profughi, come dimostrano i dati forniti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

Secondo le stime prodotte dall'UNHCR, la guerra civile in quegli anni ha provocato l'espatrio di 660 mila cittadini libici e 550 mila rifugiati interni al paese (Internal Displaced Persons, IDPs), pari a circa il 10% della popolazione libica. A questi, si aggiunge una buona parte dei circa 2,5 milioni di immigrati che lo stesso UNHCR stima presenti in Libia a inizio 2011 e che sono usciti dal paese già dalle prime fasi del conflitto.

Secondo i dati OIM nel corso del 2011 ben 796.915 migranti sono usciti dalla Libia, dirigendosi per la maggior parte verso Tunisia ed Egitto, che hanno accolto rispettivamente 345.238 e 263.554 immigrati rientrati e migranti di paesi terzi in fuga dalla Libia (Third Country Nationals, TCNs), pari al 43% e 33% del totale censito. Decine di migliaia di coloro che sono passati dalla Libia alla Tunisia sono stati rimpatriati attraverso l'aeroporto di Djerba e i porti di Sfax e Zarzis. Anche migliaia di cittadini libici hanno attraversato il confine, ma in molti casi hanno fatto rientro in Libia per poi tornare in Tunisia, attuando una sorta di pendolarismo, che è variato in relazione all'andamento del conflitto. La "piccola" Tunisia è riuscita ad accogliere un numero di profughi di gran lunga maggiore (800 mila persone), grazie alla creazione di campi: alla frontiera di Ras Ajdir è stato istituito il campo di "Shusha" dove, tra gli altri, Caritas Internationalis è stata presente con una tenda a supporto dei migranti di origine asiatica, i più difficili da rimpatriare insieme ai cittadini dai paesi del Corno d'Africa, sia per la distanza geografica che per l'instabilità politica di quei paesi.

Per quanto riguarda gli altri paesi confinanti, il Niger ha accolto circa l'11% dei fuoriusciti, il Ciad meno del 7%, mentre in Algeria sono arrivati circa 14 mila migranti, pari a meno del 2% del totale censito dall'OIM, e in Sudan meno di 3 mila persone.

Dai dati a disposizione emerge, quindi, che solo una parte minima dei profughi ha preso la via del mare: circa 26 mila migranti in fuga dalla Libia sono arrivati in Italia (3,4% del totale) e poco più di 1.500 a Malta.

In questo quadro l'opera dei maggiori enti di tutela è apparsa da subito necessaria e indifferibile. Basti pensare al ruolo svolto dalla Chiesa nei paesi dilaniati dalla guerra civile come nel caso della Libia o del contributo delle Caritas europee o nordafricane nella gestione degli effetti della crisi nelle aree di confine tra Egitto e Libia e Tunisia e Libia. Nelle settimane immediatamente successive a quel 17 dicembre 2010, quando il venditore ambulante Mohamed Bouzizi morì dandosi fuoco a Sidi Bouzid (a Sud della Tunisia), esasperato da burocrazia vessatoria, piccole tangenti e umiliazioni poliziesche (dando di fatto inizio alla "rivoluzione dei gelsomini"), Caritas Italiana si è attivata per dare supporto alle istituzioni presenti sull'isola di Lampedusa che stava vivendo una situazione di forte afflusso di migranti, prima dalla Tunisia, di nazionalità tunisina, poi dalla Libia, di nazionalità mista, in prevalenza sub-sahariana.

In poco più di un anno sono sbarcate sull'isola delle Pelagie circa 60 mila persone, una media di 1.500 ogni settimana nel periodo gennaio-settembre. Molti altri sarebbero giunti se il Mediterraneo non li avesse inghiottiti. I morti in mare, nel canale di Sicilia, in un anno hanno raggiunto numeri da vera e propria ecatombe: oltre 1.700 vittime, 239 al mese, 8 morti al giorno, uno ogni 3 ore. Rispetto alla rotta libica, i morti accertati sono uno ogni 17 migranti giunti a Lampedusa, senza considerare tutti i naufragi di cui non si sa nulla.

I migranti dalla Tunisia

L'isola di Lampedusa ha affrontato momenti particolarmente drammatici tra la fine di febbraio ed il mese di marzo 2011, in cui ha registrato la presenza di oltre 6.000 tunisini, in prevalenza migranti economici, giovanissimi, giunti principalmente sull'onda dell'entusiasmo che aveva travolto il loro paese in seguito alle rivolte di piazza. Per la maggior parte dei migranti

l'obiettivo era quello di raggiungere la Francia, il Belgio o la Germania, dove potevano contare su reti familiari o amicali.

Nonostante i numeri, che rendevano ingestibile l'accoglienza a Lampedusa, l'allora ministro dell'Interno Maroni decise di non approntare il consueto servizio di ponte aereo per il trasferimento rapido dei migranti dall'isola verso la terraferma, provocando così enormi problemi di sovraffollamento (circa 7.000 presenze su una popolazione residente di 5.000) e di ordine pubblico, trovandosi poi nella necessità di proclamare, nel mese di febbraio, lo stato di emergenza umanitaria e arrivando a coinvolgere la Protezione Civile Nazionale. Solo a seguito dell'intervento del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi recatosi a Lampedusa solamente il 30 marzo 2011, si è proceduto in tempi rapidissimi all'evacuazione dei tunisini presenti ormai da diverse settimane sull'isola attraverso navi traghetto e al trasferimento verso la terraferma[43].

Nei fatti questo ha comportato l'urgenza di predisporre in alcune regioni delle tendopoli, allestite esclusivamente nel Sud Italia (Manduria in Puglia e Palazzo San Gervasio in Basilicata sono state le principali). Inoltre sono state utilizzate delle vecchie caserme (Santa Maria Capua Vetere in Campania, Civitavecchia nel Lazio e Cagliari in Sardegna) ed è stata riadattata una ex base Nato nella cittadina di Mineo, in Sicilia, che è servita per l'accoglienza di migliaia di profughi. Erano tutte sistemazioni in cui i migranti venivano sostanzialmente trattenuti, con il divieto di allontanarsi dalle strutture, nonostante il loro status non fosse ancora definito.

L'incertezza della condizione giuridica in cui sono stati lasciati i cittadini tunisini, accompagnata dalle restrizioni alla libertà di movimento, unita alle condizioni dell'accoglienza offerta, hanno alimentato, in quei giorni, numerosi problemi di ordine pubblico.

Nelle prime fasi del trasferimento si è assistito a centinaia di casi in cui i cosiddetti profughi, pur di trovare una soluzione alla propria condizione giuridica, hanno attivato la procedura per la richiesta di protezione internazionale (pur non integrandone tipicamente i requisiti), al fine di ottenere almeno un permesso di soggiorno per richiesta d'asilo e iniziare così il proprio progetto migratorio.

Finalmente ad aprile, anche a seguito delle proteste da parte dei profughi e su sollecitazione delle organizzazioni di tutela, il Governo decise per decreto, come peraltro (invocato da mesi da numerosissimi Enti di tutela, Organizzazioni e Associazioni tra cui anche Caritas Italiana, UNHCR e OIM), di concedere ai tunisini giunti entro le ore 24 del 5 aprile 2011[44], un permesso temporaneo valevole per sei mesi sulla base dei



presupposti dell'art. 20 T.U. immigrazione (misure eccezionali in caso di emergenza).

La linea del Ministro Maroni a quel punto era chiara: stop all'accoglienza dei tunisini, rimpatrio coatto di chi era arrivato dopo il 5 aprile, permesso temporaneo per la libera circolazione in Europa al fine di decongestionare il sistema di accoglienza nazionale. Intanto ad aprile veniva stipulato anche un accordo con la Tunisia per il rimpatrio dei tunisini sbarcati in Italia, che prevedeva la fornitura di mezzi, tra cui quattro motovedette, fuoristrada ed altre dotazioni per un valore complessivo di 30 milioni di euro (un costo pressoché pari a quello necessario per accogliere circa 6.000 persone nel servizio SPRAR per un anno).

La gran parte dei tunisini decideva allora di spostarsi verso il Nord Italia con l'obiettivo di varcare i confini nazionali; nonostante l'ostilità delle autorità francesi, memori delle parole dell'allora leader leghista Bossi, che aveva esplicitamente affermato che le persone arrivate sarebbero state inviate direttamente in Francia e in Germania[45]. E così, con una circolare di inizio aprile, il capo di gabinetto del Ministero dell'Interno francese Buillon tentava di mettere dei pa-

43 Dal discorso del Presidente del Consiglio tenutosi a Lampedusa il 30 marzo 2011: «Nelle prossime 48-60 ore l'isola sarà abitata solo dai lampedusani (...). Abbiamo organizzato sei navi per svuotare Lampedusa e stiamo trattando per una settima» . Gli immigrati saranno «portati in Italia, non solo in Sicilia ma anche in altre Regioni. Libereremo anche il Centro di accoglienza e una nave sarà sempre qui per trasferire i nuovi arrivati».

44 Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011 (GU n. 81 del 8-4-2011), art. 1 Misure umanitarie di protezione temporanea. Il presente decreto definisce le misure umanitarie di protezione temporanea da assicurarsi nel territorio dello Stato a favore di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011. Art. 2 Condizioni di accoglienza sul territorio nazionale.:I cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa di cui all'art. 1 sono inviati, se necessario, presso strutture di primo soccorso individuate e realizzate sul territorio nazionale. Il questore, verificata la provenienza e la nazionalità degli interessati, rilascia, anche sulla base di quanto previsto dall'art. 9, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di sei mesi, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera c-ter), dello stesso decreto.

45 Il Governo: esodo di 300 mila persone. e sui migranti scontro tra Bossi e la UE, La Repubblica, 21 febbraio 2011.



UNHCR/B.SOKOL/NOVEMBER 2012

letti all'ingresso dei tunisini provenienti dall'Italia[46]. Intanto anche la Germania esprimeva la sua contrarietà all'iniziativa italiana di concedere i permessi temporanei agli immigrati. Il portavoce del Ministro dell'Interno tedesco, Jens Teschke, dichiarava ad inizio aprile che la decisione dell'Italia era contraria allo spirito di Schengen. I problemi di ordine pubblico si spostavano così da Lampedusa a Ventimiglia e agli altri confini del Nord Italia, dove le autorità transalpine inizialmente bloccarono i "treni della speranza" carichi di giovani tunisini diretti in Francia, salvo poi permettere, o per lo meno tollerare, l'ingresso di gran parte di loro.

Nei mesi successivi, caduto il Governo Berlusconi, il neo Ministro dell'Interno, Annamaria Cancellieri, con il decreto del 15 maggio 2012, rinnovava, ad un anno dalla loro prima emissione, i permessi umanitari rilasciati ai tunisini entrati in Italia tra il 1 gennaio e il 5 aprile 2011. Inoltre il Ministro, pressata da insistenti campagne mediatiche, squarciava il velo sulla situazione dei migranti tunisini scomparsi, mai tornati a casa, di cui si erano perse le tracce anche in Italia. Lei stessa affermava che "su 142 persone scomparse solo 8 sono state oggetto di riscontro da parte della Polizia italiana". È certamente questo l'aspetto più triste della migrazione tunisina di questo periodo.

I profughi dalla Libia

Quando, nel frattempo, è scoppiato il conflitto in Libia, comunicati stampa, dichiarazioni e note del Ministero dell'Interno sottolineavano che sarebbero arrivati da quel paese i "profughi" e che si rendeva perciò necessario attivare un'accoglienza non solo istituzionale ma in qualche modo più qualificata di quella offerta ai cittadini tunisini e, soprattutto, realizzata diffusamente sul territorio nazionale, evitando un'eccessiva concentrazione di persone in strutture di grandi dimensioni situate in determinate aree del paese (come da accordo del 6 aprile 2011 siglato da Governo, Regioni e Province autonome ed Enti locali)[47].

Nelle varie strutture del privato sociale che avevano dato la disponibilità (tra cui numerose Caritas diocesane, con circa 3.000 posti in accoglienza) sono cominciati a giungere i migranti provenienti dalla Libia che sbarcavano a Lampedusa. Contemporaneamente tra gli enti di ac-

46 L'8 aprile 2011, dopo le polemiche sulla gestione degli immigrati, Italia e Francia trovano un accordo comune per la creazione di una task force che prevede l'azione coordinata di forze e uomini per il controllo dei flussi migratori di clandestini verso le coste nazionali. L'accordo si basa su due punti chiavi: pattugliamenti delle coste tunisine, sia con mezzi navali che aerei, e la creazione di un gruppo di lavoro comune tra i due paesi. Il ministro Claude Guent precisava che le condizioni per l'accesso sul territorio francese dovevano rispettare quanto previsto dal trattato Schengen, quindi gli immigrati dovevano essere in possesso di risorse economiche e documentazione adeguata per poter circolare liberamente in Europa.

47 Significativamente, nel suddetto accordo veniva ribadito che "tutte le Istituzioni della Repubblica responsabilmente si impegnano ad affrontare questa emergenza umanitaria con spirito di leale collaborazione e solidarietà. Ciò impegna tutti i livelli della Repubblica ad essere coerenti e conseguenti a questa scelta politica". L'accordo anticipava che di lì a dieci giorni sarebbe stato elaborato un vero e proprio Piano d'accoglienza la cui gestione veniva affidata alla Protezione civile nazionale con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13/4/2011 "Ulteriori disposizioni dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa".

coglienza e i soggetti attuatori regionali della Protezione Civile Nazionale venivano siglate le convenzioni per la gestione dei servizi a favore dei migranti.

Pur nella estrema eterogeneità di tali convenzioni, la grande maggioranza di queste prevedeva comunque l'obbligo di fornire servizi ulteriori rispetto al semplice vitto e alloggio, come la mediazione culturale, l'orientamento legale e linguistico, definiti "servizi aggiuntivi alla persona", sulla falsariga di quelli previsti nei capitolati per la gestione dei CARA (Centri istituzionali di Accoglienza per Richiedenti Asilo).

Se questo è stato l'intervento realizzato sul fronte dell'accoglienza, su quello dello status legale da attribuire alle persone accolte il Governo non adottò, come nel caso dei tunisini qualche mese prima, alcun provvedimento formale che stabilisse la procedura da seguire; pertanto, in assenza di specifiche previsioni, l'unico percorso attivato fu quello della procedura di protezione internazionale.

Tuttavia dalla Libia non erano giunti, come si pensava, cittadini in fuga dal regime di Gheddafi. Sin dai primi arrivi su Lampedusa, si era visto che, oltre a potenziali titolari di protezione internazionale come eritrei e somali, fuggiti tempo prima dai loro paesi e rimasti bloccati in territorio libico, arrivavano anche molti cittadini del Bangladesh, Mali, Nigeria, Pakistan, che vivevano e lavoravano in Libia da anni, talora con le famiglie al seguito.

Le procedure attivate davanti alle Commissioni territoriali si risolsero tuttavia, in almeno il 60% dei casi (che è arrivato all'80-100% per alcune nazionalità), in provvedimenti negativi, non ravvisandosi nei confronti dei richiedenti i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o protetto sussidiario, poiché cittadini di paesi considerati per lo più sicuri.

Questo ha determinato una situazione di grave incertezza sui territori in quanto le persone accolte o sono cadute nell'irregolarità o sono state costrette a proporre ricorso avverso il diniego per rimanere in accoglienza. Peraltro, il definitivo rigetto della istanza relativa a queste persone ha messo in discussione i percorsi di accompagnamento individuale e collettivo realizzati dagli enti e dalle associazioni impegnate nell'accoglienza; percorsi grazie ai quali sui territori sono state certamente ridotte le problematiche di ordine pubblico che si sarebbero innescate qualora i migranti fossero stati abbandonati ai loro destini. L'accoglienza dei cosiddetti profughi è stata caratterizzata, quindi, da una forte frammentazione e disomogeneità.

Le previsioni avevano portato allo sviluppo di un piano di accoglienza, da parte della Protezione Civile, tarato su soluzioni (che avrebbero potuto essere) efficaci per un numero elevato di persone e per la permanenza di poche settimane (prima accoglienza).

Per questo motivo nella scelta delle strutture la Protezione Civile, per mezzo dei propri soggetti attuatori a livello regionale, si era orientata su realtà quali alberghi ed ostelli che potevano garantire vitto e alloggio. Tuttavia, tali gestori spesso non avevano alcun tipo di competenza su altri servizi essenziali: assistenza legale e psicologica, formazione, inserimento sociale, che pure andavano garantiti sulla base della convenzione stipulata con la Protezione civile.

Dopo un anno e mezzo dall'avvio del Piano, le persone in accoglienza risultavano ancora più di 20.000 a causa soprattutto delle lungaggini procedurali relative alla valutazione dell'istanza di protezione internazionale.

Peraltro, nonostante fosse previsto un Gruppo di Monitoraggio delle Accoglienze, i vari casi di irregolarità nella gestione delle accoglienze sono stati rilevati spesso con forte ritardo. È mancato, inoltre, un reale meccanismo sanzionatorio ma, soprattutto, sono mancate le necessarie verifiche previe all'affidamento del servizio e la codifica di requisiti standard, che avrebbero evitato le enormi disparità di trattamento e gli abusi in alcuni casi commessi dai soggetti gestori.

Si aggiunga che il sistema emergenziale implementato non è riuscito a far emergere, nella presa in carico delle persone, fenomeni di sfruttamento sessuale che purtroppo si sono verificati in varie realtà territoriali[48], con conseguente assenza di tutele specifiche nei confronti delle vittime. È emersa anche una scarsa consapevolezza e capacità di presa in carico delle situazioni di vulnerabilità, del tutto sottovalutate nelle originarie previsioni del piano di accoglienza.

Infine, il costo economico di questa operazione è stato elevatissimo: oltre 1 miliardo e 300 milioni di euro. Per di più la necessità di trovare una soluzione in tempi brevi, ha fatto sì che il costo non fosse sempre adeguato al servizio offerto; certamente con una gestione più oculata gli oneri economici gravanti sullo Stato sarebbero stati inferiori. È poi opportuno segnalare il forte squilibrio tra la quota destinata al vitto e all'alloggio rispetto a quanto previsto per gli interventi sociali. A questi costi si sono aggiunte le somme necessarie all'impugnazione delle decisioni, ovvero gli oneri economici a carico dello Stato nella loro interezza, stante il ricorso (legittimo) al gratuito patrocinio a spese dello Stato (importo non trascurabile dato il numero di impugnazioni). Purtroppo si sono registrati anche ritardi insopportabili nei pagamenti ai soggetti gestori, che hanno anticipato somme cospicue con enormi difficoltà.

48 Ad esempio, in un recente articolo (13 agosto 2013) del quotidiano online Lanuovaprovincia.it (http://www.lanuovaprovincia.net/stories/sociale/15769_prostitute_nulla_cambia_ma_su_loro_cala_il_silenzio/) si evince che il fenomeno della prostituzione per strada nella provincia di Asti riguarda spesso le nigeriane, molte in possesso di domanda di asilo politico, arrivate in Italia con il flusso di profughi e rifugiati provenienti dalla Libia ed inserite nei circuiti di accoglienza dell'Emergenza Nord Africa



Perché una crisi non si chiude per decreto

Se in qualche modo il piano del Governo e della Protezione Civile, messo in atto durante l'emergenza Nord Africa, prevedeva il trasferimento di persone che arrivavano via mare nelle diverse regioni, in base alla popolazione residente in ogni regione, non teneva però conto di un' altrettanto importante divisione del carico dell'accoglienza che si sarebbe dovuta attuare tra le diverse province della stessa regione.

Così in Piemonte, come del resto è accaduto in altre realtà territoriali, circa 1.500 persone sono state portate dalla Protezione Civile e sono state collocate, spesso senza avvisare né mediare con i diversi enti locali, ma solo in base agli accordi che la Prefetturaa – ente attuatore individuato a livello territoriale – del capoluogo di provincia stipulava con enti, albergatori, case di riposo, associazioni che si davano di volta in volta disponibili. Di queste circa 1.200 persone sono finite nella sola Provincia di Torino e circa 600 solo a Torino, le accoglienze non hanno invece praticamente toccato i territori delle Province di Vercelli, Novara e Verbano - Cusio - Ossola.

Una volta che l'emergenza Nord Africa è stata dichiarata chiusa, la maggioranza delle persone che ancora erano "accolte" sono state fatte fuoriuscire dalle strutture, a parte le circa 200 persone che nel frattempo erano state riconosciute come "vulnerabili". Su poco più di mille persone che ancora si trovano nelle accoglienze, quasi 500 si sono procurate un alloggio occupando 4 palazzine – disabitate dal 2006 – dell'ex villaggio olimpico del Lingotto di Torino.

L'occupazione di queste strutture ha portato da quattro ad otto le strutture occupate nella città di Torino da rifugiati e titolari di protezione internazionale, rendendo quanto mai evidenti le carenze, specie dal punto di vista dei reali strumenti di integrazione che mancavano a molte delle "accoglienze" finanziate dall'emergenza Nord Africa.

Sul fronte dello status giuridico dei "profughi" il Governo e le istituzioni coinvolte, avendo adottato una via impropria, rispetto ai vissuti dei richiedenti, ovvero il canale della protezione internazionale, hanno esposto queste persone ad una grave incertezza sui loro destini. I lunghi periodi di attesa per le audizioni presso la Commissione territoriale e successivamente per conoscere l'esito dell'audizione, ovvero del ricorso in caso di diniego, hanno esasperato nelle persone accolte la sensazione di precarietà, frustrando la voglia di impegnarsi nell'integrazione sul territorio italiano. Da sottolineare, poi, l'assoluta inefficacia della misura di rimpatri volontari assistiti, così come prevista dal piano della Protezione civile[49], in quanto non appetibile per le persone accolte che se ne sono avvalse in poche decine di casi.

In generale, dunque, il piano di accoglienza gestito dalla Protezione Civile, pur avendo permesso in tempi relativamente rapidi di trovare una soluzione ad un afflusso eccezionale di migranti e richiedenti asilo, ha dovuto fare i conti con una serie di criticità forse evitabili se da subito si fosse previsto da parte del Ministero dell'Interno il rilascio ai cosiddetti "profughi" di un permesso di soggiorno sui presupposti dell'art. 20 T.U. immigrazione, così come fatto alcune settimane prima con i cittadini provenienti dalla Tunisia. Ciò avrebbe favorito da subito l'alleggerimento del sistema di accoglienza ed avrebbe evitato l'intasamento del sistema giudiziario e dell'attività delle Commissioni territoriali, che avrebbero potuto concentrarsi su questioni di maggiore pertinenza e soprattutto sui rifugiati.

Anche dal punto di vista delle accoglienze attivate, l'effetto che si sarebbe prodotto con l'immediato rilascio alle persone accolte di un permesso umanitario sarebbe stato quello, certamente migliore, di impegnarsi nella predisposizione di servizi destinati a persone che avevano qualche prospettiva di rimanere legalmente sul territorio e non di investire risorse economiche e umane per accompagnare delle persone ad un destino di irregolarità o quanto meno di precarietà esistenziale. La soluzione della definitiva attribuzione di un titolo di soggiorno ai c.d. "profughi dalla Libia" sarebbe dovuta avvenire in tempi celeri, non solo per cominciare a lavorare con maggiori margini sui percorsi di integrazione degli ospiti, e quindi su una loro uscita dal circuito meramente assistenziale, ma anche in considerazione del rischio che venissero definitivamente decisi anche i ricorsi giurisdizionali avverso le decisioni sfavorevoli delle Commissioni Territoriali.

La "fine" dell'emergenza

A circa due anni dall'inizio della vicenda nordafricana, l'Italia era intrappolata in un meccanismo sostanzialmente animato più da interessi politici ed economici che non dalla volontà di definire un intervento umanitario. L'esplosione dei costi di gestione, però, ha portato l'amministrazione pubblica a correre ai ripari con delle scelte che si sono rivelate confuse e poco efficaci.

Nel mese di ottobre 2012, una circolare del Ministero dell'Interno, pur non esplicitando il riconoscimento generalizzato della protezione umanitaria (ma di fatto sottointendendolo), invitava a far richiedere ai profughi denegati singole istanze di riesame finalizzate a detta protezione. Difatti, visto che il Consiglio dei Ministri affermava l'esistenza dei presupposti della protezione umanitaria per i cittadini stranieri provenienti dal Nord Africa (dunque per tutti coloro che erano arrivati successivamente al 5 aprile 2012), sarebbe stato il Questore a rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari (ex art. 5, co. 6 TU 286/98) senza necessità di riaprire il procedimento amministrativo relativo alla protezione internazionale, per lo meno a quanti avrebbero rinunciato ad una nuova audizione presso le Commissioni Territoriali. Questo provvedimento ha dato la possibilità a tutti coloro che ancora attendevano una definizione del proprio status di ottenere un permesso di soggiorno (peraltro con la stessa formula già suggerita dagli organismi umanitari un anno e mezzo prima!) lasciando però aperta la situazione della gestione delle accoglienze. Infatti, diversamente da quanto si attendeva, il Governo nulla comunicava circa la sorte delle accoglienze ancora attive (diverse migliaia) sui territori.

La soluzione è arrivata a fine anno quando, con l'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 33 del 28 dicembre 2012[50], è stata regolamentata la chiusura dello stato di emergenza umanitaria e il rientro nella gestione ordinaria a partire dal 1° gennaio 2013. Poiché, però, ancora 12 mila profughi erano presenti nelle strutture senza avere ancora alcuna prospettiva circa il loro futuro, l'ordinanza prevedeva anche la proroga dell'accoglienza per altri due mesi, senza purtroppo nulla aggiungere circa la strategia per l'uscita definitiva degli ospiti dalle strutture allo spirare del termine.

Si è dovuto attendere il 18 febbraio 2013, dieci giorni dalla scadenza della proroga delle misure di accoglienza, per avere dei chiarimenti dal Ministero dell'Interno. In particolare il Viminale attraverso una circolare (la n. 1424/13) esplicitava che la Questura poteva rilasciare un "titolo di viaggio" a chi aveva ottenuto un permesso per motivi umanitari e non poteva avere

49 L'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (Opcm) n. 3958 del 9 agosto 2011 e successive modifiche stabiliva la gestione da parte dell'OIM delle operazioni di rimpatrio nei Paesi di origine di un primo contingente di 600 stranieri che ne avessero fatto richiesta, disponendo di un finanziamento di 904.792,40 euro posto a carico della struttura del Commissario delegato.

50 In particolare, questo provvedimento individua come amministrazioni competenti in via ordinaria il Ministero dell'interno, per coordinare le attività di competenza del Commissario delegato previste dall'opcm n. 3933 del 13 aprile 2011 e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per coordinare le attività di competenza del Soggetto attuatore per i minori stranieri non accompagnati, fatte salve le competenze attribuite in via ordinaria ad altre amministrazioni. Successivamente l'ocdpc n. 76 dell'11 aprile 2013 individua il Ministero dell'Interno come responsabile delle attività necessarie a superare le criticità legate all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari sul territorio nazionale.

Il caso dei Minori Stranieri Non Accompagnati

Si è dovuto attendere il mese di maggio 2011, ovvero molte settimane dopo l'inizio della cosiddetta "emergenza nord africana", per avere un provvedimento del Governo volto ad affrontare la situazione dei minori stranieri non accompagnati[51] giunti fino a quel momento a Lampedusa. Un lungo periodo durante il quale l'accoglienza è avvenuta in maniera assolutamente improvvisata e al di fuori di ogni garanzia prevista dall'ordinamento nazionale e internazionale. Le poche strutture presenti sull'isola, peraltro non assolutamente adeguate agli standard di legge, hanno funzionato in modo discontinuo. Un esempio fra tutti è stata la Casa della fraternità, edificio di proprietà della parrocchia messo a disposizione della Prefettura, che è arrivata ad accogliere in condizioni di promiscuità oltre 100 minori. Nelle poche settimane in cui ha funzionato come centro di accoglienza si sono registrati eventi drammatici il cui epilogo è stato, purtroppo, l'incendio della struttura e il suo conseguente inutilizzo. Con il decreto del 18 maggio 2011, il Capo della protezione Civile, Prefetto Franco Gabrielli, ha adottato provvedimenti straordinari per assicurare l'accoglienza di questi minori soli che erano giunti in Italia e si trovavano ancora a Lampedusa[52]. Il decreto prevedeva una procedura innovativa per il collocamento presso il Ministero del Lavoro di una cabina di regia per la gestione di un sistema di strutture ponte (successivamente denominate temporanee), dislocate sul territorio nazionale, finalizzate proprio all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati[53].

I motivi per cui si è dovuti giungere ad un provvedimento di carattere emergenziale (che nella sostanza derogava alle previsioni di legge in materia di accoglienza e protezione dei MSNA) si ritrovano nella cronaca di quei mesi in cui Lampedusa è diventata un inferno per molti giovani e bambini giunti dalla Tunisia e dalla Libia.

Il 16 giugno, ad un mese dall'approvazione del provvedimento citato, risultavano infatti presenti sull'isola ancora più di trecento minori stranieri non accompagnati di età compresa tra i 14 ed i 17 anni. Alcuni, già identificati, erano alloggiati presso l'ex base militare Loran, classificata nel sito del Ministero degli Interni come CIE (Centro di Identificazione e Espulsione), ma di fatto considerata ormai un'appendice del CPSA (Centro di Primo Soccorso e Accoglienza), che a sua volta funzionava come un centro chiuso, inaccessibile persino agli avvocati. A causa della limitata capacità della base Loran, altri minori erano trattenuti presso il succitato Cpsa di Contrada Imbriacola dove erano ospitate anche persone adulte. Dunque una condizione di confusione e soprattutto di promiscuità non conforme alle norme relative alla protezione e cura dei minori, protratta nel tempo e in assenza di garanzie per i minori accolti. Peraltro, in particolare nella base Loran, le condizioni igienico sanitarie erano al di sotto di ogni standard accettabile. La carenza dell'acqua corrente e gli ambienti fatiscenti erano solo alcuni dei problemi: i giovani migranti erano costretti a muoversi in ambienti angusti tra materassi di gommapiuma sporca, logora, gettati sul pavimento uno accanto all'altro, senza lenzuola, né tanto meno copri materasso. Oltre al fatto che a questi minori non era data la possibilità di uscire dalla struttura, per nessuno di loro è stato nominato un tutore, come previsto dalla legge italiana, né disposta alcuna forma di affidamento[54].

Ad ogni modo il piano della protezione civile ha cercato di dare risposte attraverso un sistema che potesse implementare, per il tramite del Ministero del Lavoro, una procedura immediata per l'accoglienza di centinaia di MSNA che non riuscivano ad essere adeguatamente collocati nell'ordinario sistema d'accoglienza ovvero nelle comunità.

51 La definizione di "minori non accompagnati" comunemente utilizzata è quella specificata nell'articolo 2 della Direttiva Europea 2001/55/EC3: "i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri". Tuttavia, per l'analisi del contesto nazionale, si deve ricorrere alla prima definizione ufficiale fornita dal legislatore nel Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri (D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535), secondo cui il minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato è quel minore non avente cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione Europea e che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

52 Con l'Ordinanza di Protezione Civile 3933/2011, è stato stabilito che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali fosse autorizzato, fino al 31 dicembre 2011, a corrispondere un contributo ai Comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati. Con decreto del Commissario delegato, rep. n. 2436 del 18 maggio 2011, il Direttore generale dell'immigrazione è stato nominato, soggetto attuatore con il compito di provvedere all'assistenza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati di cui all'articolo 5 dell'OPCM n. 3933/2011.

53 La procedura prevedeva che il minore straniero non accompagnato giunto sul territorio dello Stato Italiano a seguito di uno sbarco a Lampedusa venisse preliminarmente identificato dalle Autorità di pubblica sicurezza e successivamente segnalato al Soggetto attuatore, al Comitato per i minori stranieri, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice Tutelare. Il Soggetto attuatore, avrebbe indicato le "strutture ponte" presso le quali potevano essere trasferiti i minori per una prima accoglienza. Si trattava di strutture dislocate su tutto il territorio nazionale, idonee a norma di legge, che si sarebbero fatte carico solo della prima fase dell'accoglienza, in attesa del trasferimento dei minori nelle strutture che li avrebbero ospitati fino alla maggiore età.

54 Diverse organizzazioni umanitarie, anche quelle presenti sull'isola, hanno denunciato queste condizioni che apparivano in palese violazione dell`art. 13 della Costituzione nonché della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, dove è peraltro affermato che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto prioritariamente in conto il "superiore interesse del minore".

un passaporto dalle autorità del suo paese, dopo aver verificato che non rappresentasse un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica. Questo documento gli avrebbe permesso di spostarsi anche in altri Paesi europei dell'area Schengen, ma solo per tre mesi e senza la possibilità di lavorare legalmente. In questo modo si invitavano indirettamente i profughi a lasciare le strutture di accoglienza e possibilmente anche l'Italia per dirigersi all'estero. Anche in questo caso le autorità di altri paesi hanno manifestato la loro preoccupazione per la misura adottata.

Nella circolare si ribadiva che tra le "misure volte a favorire i percorsi di uscita" vi erano anche i programmi di rimpatrio volontario e assistito gestiti dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni. Se poi fossero avanzati fondi tra quelli stanziati per questi ultimi due mesi di proroga, sarebbero stati utilizzati per assicurare ancora l'accoglienza delle persone "vulnerabili", finché non fossero state inserite nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Il Ministero dell'Interno, infine, prevedeva per ognuno di coloro che avrebbe lasciato le strutture una "buonuscita" di 500 euro, una cifra inadatta a placare le ansie sul futuro di migliaia persone per le quali in due anni non erano stati previsti, se non in sporadici casi, percorsi di integrazione.

Nel frattempo alcuni enti che fino a quel momento avevano accolto e che a fine febbraio avrebbero dovuto chiudere le strutture, si sono trovati nelle condizioni di non poter far uscire tutti gli ospiti e di dover continuare a proprie spese le accoglienze, soprattutto dei casi più "difficili". Non sempre però ciò è accaduto: in altri casi la prevalenza dell'interesse economico ha fatto sì che decretata la fine dell'emergenza, le persone fossero invitate a fuoriuscire dalle strutture.

Il bilancio della crisi Nordafricana: molti costi, pochi benefici

Come già ricordato, il 28 febbraio 2013, dopo circa 2 anni dal suo inizio, è terminato lo stato d'emergenza in relazione agli "*Eccezionali arrivi di migranti dal Nordafrica*". Alla chiusura in via



UNHCR/S.BALDWIN/JUNE 2014

amministrativa di quest'emergenza non ha corrisposto, però, la fine dei problemi collegati all'accoglienza di migliaia di persone che ancora per mesi hanno atteso delle risposte continuando a vivere, dunque, una condizione di grande incertezza e precarietà esistenziale.

Come ogni bilancio a consuntivo, sono molte le voci che andrebbero analizzate per comprendere se questa vicenda si è chiusa con un saldo positivo o meno. Se ci dovessimo limitare a quanto scritto e dichiarato (da numerosi enti ed associazioni di tutela dei rifugiati, tra cui anche Caritas Italiana) nel corso di questi anni sull'azione di Governo, il giudizio sarebbe certamente critico, soprattutto se si analizzasse il rapporto costi - benefici.

Sulle falle del sistema si è scritto molto e vale la pena ricordare alcuni aspetti che più di altri hanno costituito una criticità.

Innanzitutto, l'individuazione delle strutture ove ospitare i migranti che è stata spesso "frettolosa" e poco concordata con le istituzioni locali, con enormi differenze in termini di qualità dei servizi offerti alle persone.

I costi di gestione di tutta questa partita sono stati enormi e stimati in circa 1 miliardo e 300 milioni di euro ovvero un importo pro capite che si aggira tra i 15 e i 20 mila euro. Inoltre la grande indecisione governativa circa lo status da attribuire ai profughi, ha contribuito a determinare la lunga durata delle accoglienze.

Molte criticità, dunque, che hanno condizionato profondamente le attività delle organizzazioni che sono state impegnate nella gestione di questa emergenza.

È innegabile, però, che questo lungo periodo abbia costituito anche una palestra per tutti coloro che hanno voluto contribuire alla risoluzione di una emergenza umanitaria con queste caratteristiche. Ci si è incontrati, scontrati e confrontati su vari terreni e a più livelli: dal lavoro in banchina a Lampedusa e sui binari di Ventimiglia, per passare all'accoglienza diffusa su tutto il territorio nazionale, fino alla costante interlocuzione con le istituzioni locali, nazionali e internazionali. Insomma, si è trattato di una esperienza che, pur nel suo incomprensibile e a tratti faticoso sviluppo, ha permesso a tutti gli attori di sperimentarsi, loro malgrado, con la complicata macchina delle emergenze. Non che



Il caso dei siriani a Milano

I siriani, che scappano dalla guerra civile nel loro Paese e arrivano in Italia, sono diretti verso la Germania e altri Paesi del Nord Europa, dove sperano di ricongiungersi con parenti e amici. Pur di arrivare in Germania sono disposti a pagare fino a 700 euro a testa. Dai verbali delle forze dell'ordine emerge quanto è accaduto sino all'autunno 2013. Dopo molte ore di viaggio, i siriani giunti in Italia venivano scaricati senza molte spiegazioni vicino a un cartello stradale con una scritta in tedesco. Pensavano di essere nei pressi di Berlino o di Monaco, in realtà venivano abbandonati in provincia di Bolzano, senza aver varcato nessuna frontiera. Infatti l'Austria è stata protagonista, tra il 2013 e il 2014, di diversi episodi di respingimento in Italia di siriani e, anche, interi nuclei familiari, con donne incinte e bambini. La 'terra promessa' dei siriani, dunque, è la Germania ma anche l'Inghilterra, la Danimarca e la Svezia. L'Italia e l'Austria fungono invece da paesi di transito. Pochissimi cittadini siriani che arrivano nel nostro Paese chiedono asilo perché sanno che con l'applicazione del Regolamento di Dublino dovrebbero poi affrontare il complesso iter del riconoscimento dello status nel nostro Paese, dove il sistema di accoglienza e tutela è molto più debole che altrove. La loro intenzione, invece, è quella di raggiungere parenti e amici nei paesi nord europei e di avviare lì la procedura per l'attribuzione di uno status giuridica. I siriani bloccati al confine tra Italia e Austria, quindi, sono stati costretti, sin dall'autunno 2013, a spostarsi nella città di Milano con la speranza di trovare trafficanti che, dietro un lauto pagamento, consentissero loro di raggiungere il Nord Europa. Stessa cosa sta attualmente avvenendo con i siriani che giungono sulle coste siciliane, da dove si allontanano per raggiungere la città di Milano, con la speranza di oltrepassare il confine. Intere famiglie si sono fermate alla Stazione Centrale del capoluogo lombardo. Dal 18 ottobre 2013 ad oggi sono transitati migliaia di profughi. Il Comune ha stipulato con la Prefettura una convenzione per la copertura delle spese di accoglienza, stabilendo la cifra di 30 euro al giorno per ogni ospite. Per la gestione sono state attivate diverse strutture e coinvolte alcune associazioni, fra cui la Caritas Ambrosiana.

quella "nord africana" sia la prima emergenza umanitaria che il nostro paese ha vissuto in questi ultimi decenni, anzi. Ma certamente bisogna riconoscerle alcuni tratti peculiari.

Innanzitutto il fatto che si trattasse di profughi provenienti da paesi che non erano quelli di origine dei migranti ha imposto agli operatori una costante "ridefinizione geografica". Si è lavorato in Italia per persone che giungevano dalla Libia e dalla Tunisia ma erano spesso originarie dell'Africa sub sahariana o del Sub continente indiano. Questo ha richiesto un sforzo notevole nell'attivazione di contatti con le rappresentanze consolari in Italia, con le Caritas nazionali presenti nei paesi di origine e di transito e con i vari ministeri competenti. Un altro aspetto certamente nuovo, almeno nella sua evoluzione, è stato il diffuso coinvolgimento territoriale dei vari enti nell'accoglienza che è avvenuta secondo modalità e tempistiche spesso molto differenti, ma con la comune esigenza di attivare nuovi strumenti di coordinamento, come la costituzione di gruppi di lavoro ad hoc, oltre che la formazione degli operatori impegnati nell'accoglienza in emergenza.

Non bisogna poi dimenticare come gli attori istituzionali coinvolti nell'Emergenza Nord Africa siano stati i più diversi: dal Ministero dell'Interno con le sue articolazioni territoriali, alla Protezione Civile Nazionale, al Ministero del Lavoro fino alla Conferenza Stato Regioni passando per l'ANCI. Un panorama vasto che ha complicato ulteriormente il quadro ma che ha permesso di attivare relazioni e in alcuni casi anche buone prassi. Il bilancio, dunque, è fatto di luci ed ombre. Delle ombre si è lungamente scritto; le luci sono state le tante realtà che con la loro indefessa opera di accoglienza e di tutela dei cittadini stranieri giunti in Italia, hanno dimostrato che il mondo dell'associazionismo e del terzo settore, di cui la Caritas e la Fondazione Migrantes sono certamente una importante espressione, è una rete capace di fare sistema e di modellizzare le esperienze, per rispondere efficacemente ad emergenze internazionali che presentano un alto grado di complessità.

L'accoglienza della rete Caritas

DELLE OLTRE 140 MILA persone arrivate in Italia dall'inizio del 2014, più di 15 mila sono transitate nei centri territoriali diocesani delle Caritas che ad ottobre 2014 ne ospitavano circa 5.000, se si escludono coloro che si sono allontanati spontaneamente o che sono stati inseriti nel circuito SPRAR. Questi dati sono il frutto di un monitoraggio delle accoglienza attivate nel circuito delle Caritas diocesane a partire da maggio 2014. Attraverso questi dati è emerso che i principali paesi di provenienza sono Siria, Eritrea, Nigeria, Mali, Ghana, Gambia, Pakistan Senegal e le prime tre regioni per numero di accolti sono nell'ordine la Lombardia, con più di 8.000 presenze, la Sicilia con più di 4.000 e la Campania con quasi 600.

È uno sforzo straordinario reso possibile dalla costante collaborazione con le istituzioni e dall'intenso lavoro e abnegazione di operatori e volontari che quotidianamente cercano di restituire dignità e futuro a queste persone.

2013-2014 Nel Mediterraneo un'emergenza continua

L'anno 2013 si è chiuso in Europa con un evento tragico sul fronte dell'immigrazione: il naufragio di una imbarcazione davanti all'isola di Lampedusa, che è costata la vita a 68 persone, tra le quali diversi bambini. È stato un evento che ha fortemente scosso l'opinione pubblica internazionale e che ha trovato il nostro paese pronto a reagire attraverso il finanziamento di Mare Nostrum[55], un'importante operazione di ricerca e salvataggio in mare. Si tratta di una iniziativa che mai era stata promossa nel passato, fatta eccezione per la vicenda dei *boat people* vietnamiti negli anni Settanta. L'incessante flusso di persone, che sta interessando dal mese di gennaio 2014 le nostre coste, ha dunque trovato nell'operazione Mare Nostrum un sicuro sistema di salvataggio. In questi mesi, infatti, i migranti che lasciano la Libia su imbarcazioni malandate vengono intercettati dalle navi della Marina militare che li trasbordano e li portano poi in sicurezza in Sicilia, Calabria e Puglia. Si tratta principalmente di siriani, che costituiscono il gruppo più numeroso, seguiti da eritrei e sub sahariani. Ad oggi sono state oltre 150 mila le persone giunte in Italia. Il numero di chi è rimasto nel nostro Paese non si può stabilire con precisione in quanto molti di coloro che sono arrivati si sono sottratti al fotosegnalamento per dirigersi verso il Nord Europa, creando peraltro non pochi problemi in termini di accoglienza e di tutela in quei paesi. In questi anni sono diverse le rotte che seguono i migranti e i richiedenti protezione internazionale per raggiungere l'Europa attraverso l'Italia. La rotta più battuta è certamente quella del Mediterraneo centrale, percorsa da chi, attraversando la Libia, proviene da Eritrea, Siria e Somalia, oltre che dai paesi dell'Africa subsahariana come Nigeria, Mali e Costa d'Avorio. Si tratta della principale via di ingresso nell'UE di richiedenti la protezione internazionale. Nel

55 L'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata "Mare Nostrum" è iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti. L'Operazione consiste nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo e di garantire la salvaguardia della vita in mare. Si vedano i dati relativi all'operazione Mare Nostrum riportati nel capitolo 2.

2009 c'è stata una breve interruzione di questi flussi a seguito degli accordi bilaterali firmati tra Italia e Libia. Nel 2011, anno delle Primavere Arabe, si è registrato un picco con oltre 60 mila arrivi. È seguita una situazione di relativa calma nel 2012, ma l'anno successivo è stato registrato un nuovo aumento dei flussi provenienti dalla Libia, che hanno visto nell'ottobre dello stesso anno verificarsi la tragedia al largo di Lampedusa. A differenza di quanto accade per le rotte verso la Puglia e la Calabria, le imbarcazioni usate dai trafficanti per questa traversata sono fatiscenti e pericolose, sovraccaricate, prive di sistemi di navigazione e di carburante sufficiente a raggiungere l'altra sponda.

Un'altra via, battuta principalmente da cittadini provenienti dalla Siria, dal Pakistan e dall'Egitto, è quella che si muove lungo le frontiere tra Turchia e Grecia per attraversare l'Adriatico e raggiungere così la Puglia. Anche gli afghani e i bengalesi passano per la Grecia dove, in molti casi, dichiarano di essere arrivati via terra o via mare e di aver vissuto per anni nel paese ellenico prima di decidere di lasciarlo anche a causa della grave crisi economica. Atene resta il principale polo urbano dove procacciarsi un'opportunità di viaggio attraverso i trafficanti. Negli anni c'è stato un costante ed ininterrotto aumento di migranti che hanno scelto e seguito questa rotta[56].

Un'ulteriore rotta è quella che porta i migranti in Calabria. Provengono prevalentemente dalla Siria, passando per Turchia ed Egitto e navigando attraverso l'Egeo. Più esigua la presenza di pakistani ed egiziani anche se il 2013 ha registrato un picco significativo nel numero di migranti partiti originariamente proprio dall'Egitto. Le imbarcazioni intercettate nel Mar Ionio sono diverse da quelle usate per oltrepassare altre frontiere marittime: i trafficanti, infatti, tendono a usare yacht al posto dei pescherecci per nascondere i clandestini sottocoperta in condizioni disumane e fanno comparire a bordo a figure femminili per non destare sospetti durante i pattugliamenti delle autorità marittime. In alcuni casi la struttura interna delle imbarcazioni viene modificata per massimizzare la loro capacità di contenimento ed aumentare il guadagno complessivo derivante dal traffico illecito. Per i migranti provenienti dall'Egitto vengono usate delle "navi madri" al posto di pescherecci, imbarcazioni grandi che ne rimorchiano altre più piccole e che accolgono passeggeri che vengono imbarcati anche a Creta o in altre isole greche per poi essere "scaricati" su natanti fatiscenti.

L'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale in Italia è stata, quindi, fortemente sollecitata dal numero crescente di arrivi (ad ottobre 2014 risultavano arrivate già oltre 150 mila persone), tanto che la rete delle organizzazioni di terzo settore, Caritas e ARCI in testa, ha permesso di accogliere in via straordinaria migliaia di persone che, aggiunte a quelle prese in carico da altre associazioni, costituiscono una percentuale significativa del totale delle accoglienze. Tuttavia questo sforzo non è sembrato da subito adeguato se si considera soprattutto che i centri di accoglienza istituzionale sono risultati insufficienti e che il Sistema nazionale di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) ha velocemente esaurito la sua disponibilità di posti, nonostante il suo allargamento avesse portato il sistema nel 2014 da 3.000 a 19.500 posti. Per questo motivo è ripartita la macchina dell'emergenza che ha visto l'attivazione di accoglienze straordinarie presso strutture informalmente chiamate CAS – Centri di Accoglienza Straordinaria reperite sul territorio tra le associazioni ma anche e soprattutto tra gli albergatori che, in questo modo, sono diventati, come nel 2011, protagonisti di un non sistema di accoglienza. Non dimostrandosi neanche questo intervento risolutivo, il Governo ha ritenuto di dover mettere in campo anche strutture più ampie come caserme. Il Ministero dell'Interno ha previsto l'affidamento dei migranti alle prefetture in proporzione alla popolazione residente di ciascuna Regione.

Affianco ad un sistema straordinario di accoglienza, nel 2014 le istituzioni coinvolte hanno comunque deciso di implementare un sistema ordinario che, partendo dalle numerose falle registrate negli ultimi anni, potesse finalmente mettere ordine. Per questo, attraverso un' intesa sancita il 10 luglio 2014 in conferenza unificata tra Governo, Regioni, Comuni e Province, è stato varato un piano per la gestione dei profughi, con relative politiche di accoglienza. È stato previsto uno stanziamento pari a 370 milioni per il 2014 e una riconduzione di tutto il sistema di accoglienza nello SPRAR. Della cifra complessiva, 70 milioni sono stati stanziati per i minori non accompagnati. Il suddetto piano ha poi previsto: la raccolta in mare degli immigrati; lo smistamento entro 48 ore in centri regionali per l'identificazione definiti hub regionali e l'allocazione e l'integrazione nei comuni con metodo SPRAR.

56 Si vedano I dati rlativi agli sbarchi di migranti sulle coste italiane riportati nel capitolo 2.

1.3 40 anni di accoglienza: alcune riflessioni di Caritas Italiana e Fondazione Migrantes

Il 2014 è stato un anno importante, in cui il numero delle accoglienze ordinarie SPRAR è passato da 3.000 a oltre 13.000, con la possibilità di posti aggiuntivi sino ad arrivare a un totale di circa 19.500 accoglienze come verrà puntualmente analizzato nella seconda parte del prossimo capitolo.

È stato l'anno in cui l'Italia ha finanziato, già a partire da ottobre 2013, l'operazione Mare Nostrum. Seppure con qualche limite, questo intervento ha permesso di salvare molte persone che, in fuga dal proprio Paese attraverso il Mediterraneo, rischiavano di perdere la vita in mare. È stato anche l'anno in cui è iniziato l'adeguamento dell'Italia al recepimento delle revisioni delle direttive europee in materia di "Qualifiche" (n. 2011/95/UE), "Procedura" (2013/32/UE) e "Accoglienza" (2013/33/UE), le quali in mancanza di una legge nazionale, rappresentano l'ossatura del sistema d'asilo in Italia. Dopo averle recepite per la prima volta, tra il 2005 e il 2008, i cambiamenti in sede europea di queste direttive richiedono nuove leggi anche in Italia. Attraverso il d. lgs. n. 18/14 si è recepita la revisione della direttiva sulle Definizioni che ha portato ad equiparare, per la durata del permesso di soggiorno e per la possibilità del ricongiungimento familiare, la condizione del protetto sussidiario a quello del rifugiato politico. Così ora anche il protetto sussidiario può usufruire di un permesso di soggiorno di 5 anni e della possibilità di attivare il ricongiungimento familiare senza dimostrare prima di avere i requisiti di reddito e alloggio richiesti dalla legge italiana. È, invece, in itinere in Italia l'adeguamento alle direttiva "Procedure" e "Accoglienza" e stiamo giocando la partita in Europa per arrivare a una nuova ripartizione sia degli oneri del soccorso in mare, sia della prima accoglienza di chi arriva, al fine di pervenire anche ad una revisione delle stringenti norme del Regolamento Dublino III.

Questo procedimento porterà auspicabilmente l'Italia a non avere l'esclusiva competenza e costo del soccorso nel Mare Mediterraneo ma anche a doversi organizzare per avere un reale ed efficace sistema di prima e seconda accoglienza nonché di accompagnamento all'autonomia e all'interazione nel territorio nazionale.

In conclusione è opportuno avanzare delle riflessioni finali a partire dall'urgenza di aprire reali canali umanitari per le persone in fuga dai loro paesi e di aderire ai diversi programmi di resettlement (reinsediamento), cioè stabilire quote di posti di accoglienza e programmi di accompagnamento all'autonomia per le persone in fuga che hanno trovato accoglienza nei campi profughi dei paesi limitrofi e che, essendo già riconosciuti come rifugiati, potrebbero partire in sicurezza e arrivare nel paese che aderisce al progetto di reinsediamento senza cadere vittima, durante il viaggio, dei trafficanti o dei pericoli di naufragio o di incidenti nel deserto[57].

Continuano a non essere sufficienti gli strumenti normativi, sia nazionali che internazionali, per rispondere alla domanda: "come fa un rifugiato ad avere accesso alla protezione e a un territorio sicuro, senza cadere in mano a trafficanti e sfruttatori vari?" Sarebbe opportuno creare canali umanitari veri e iniziare anche in Italia ad aderire ai diversi programmi di resettlement.

L'Italia si è trovata suo malgrado a vivere tra la fine del 2013 e tutto il 2014 una stagione straordinaria che l'ha vista protagonista di un'operazione umanitaria senza precedenti, il cui valore però è stato fortemente compromesso da una scarsa volontà da parte di molti paesi europei non tanto nel prendersi quote di persone in accoglienza, cosa che in molti casi già fanno, ma a ripensare il sistema Europeo sull'asilo come un sistema comune e ispirato al principio di solidarietà.

Alcune organizzazioni di accoglienza e di tutela in Italia e in Europa hanno più volte ricordato che non si tratta più solo di prevedere fondi comunitari a cui attingere per calmierare le emergenze, bensì di andare incontro ad un fenomeno in costante mutamento che chiede con urgenza e senza ulteriori rinvii, una riflessione seria sulla mancanza di interventi sinergici e congiunti nel rispetto del valore della vita delle persone. Peraltro i trafficanti e i migranti stessi,

57 Stati Uniti, Canada, Australia e molti Paesi europei – tra i quali, Germania, Francia, Svezia, Norvegia – offrono da anni diversi programmi di reinsediamento. L'Italia in questo ha ancora molta strada da fare in quanto ha risposto tiepidamente ai programmi lanciati annualmente dall'UNHCR.

hanno una capacità di ridefinirsi nel progetto e nelle rotte migratorie che stupisce e spesso lascia del tutto impreparati.

Rimane poi fondamentale, a livello nazionale, pervenire ad una legge organica sull'asilo, in modo da provare a superare le carenze derivanti dalla mancata sistematizzazione della materia, che oggi è attuata attraverso provvedimenti di diversa natura sia legislativi che amministrativi. Conseguenza di ciò è la presenza di prassi difformi sul territorio nazionale nel riconoscimento di una serie di diritti quali, ad esempio, l'iscrizione al servizio sanitario, l'iscrizione all'anagrafe, l'accesso ai servizi sociali, la possibilità di presentare la domanda per alloggi popolari e gli strumenti di inserimento nel mondo del lavoro. Se entro il 2015 mettessimo mano a queste cose, allora questa fase potrebbe essere ricordata come quella in cui finalmente avremo cominciato a ridurre i fenomeni di emarginazione, discriminazione e abbandono a cui sinora, in Italia, abbiamo condannato molti titolari di protezione internazionale.



UNHCR/O.LABAN-MATTEI/JUNE 2013

Capitolo 2 /

Il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia[1]

…se lo sguardo fosse capace di una profondità
che l'ossessione dello sviluppo impedisce

se sapesse sedersi e tacere ascoltando
ogni tanto i luoghi,

se fosse capace di pensare il deserto
non solo come un luogo privo di acqua,

forse potrebbe capire meglio i drammi del sud,
i suoi profughi e i suoi clandestini…

FRANCO CASSANO
Paenisula
Laterza, 1998

1. A cura di Cittalia

Gli sbarchi

43.000 circa
Gli sbarchi sulle coste italiane nel 2013
Circa 30.000 in più rispetto al 2012

Principali paesi di partenza
Libia
Egitto
Turchia

Principali paesi di origine
Siria
Eritrea
Somalia

65.000 e oltre
gli sbarchi registrati nei primi sei mesi del 2014

Circa **90%**
del totale sono i migranti giunti sulle coste della Sicilia nel 2013

Operazione Mare Nostrum

4.300 e oltre
i migranti soccorsi dal 18 ottobre al 31 dicembre 2013



Circa
49.000
I migranti soccorsi dal 1 gennaio al 14 luglio 2014

La protezione internazionale in Italia

27.000 circa
le domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2013
Circa 10.000 in più rispetto al 2012

24.000 circa
sono state le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali nel 2013

Principali paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale
Nigeria
Pakistan
Somalia

Oltre il **64%**
delle domande di asilo proviene dal continente africano

13%
lo status di rifugiato

24%
lo status di protezione sussidiaria

24%
è stato proposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari

Oltre
25.000
le domande di protezione internazional e presentate nei primi sei mesi del 2014

Le strutture di accoglienza e assistenza

Oltre
10.000
le presenze nei centri governativi al 26 agosto 2014

Circa
11.000
gli accolti nell'ambito dei progetti SPRAR nei primi 6 mesi del 2014

Oltre **12.000**
i beneficiari del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) nel 2013

Mineo
è il centro CDA - CARA con il numero maggiore di presenze nel 2014:
circa **3.800**
il 37% di tutte le presenze nei centri di accoglienza governativi in Italia

Oltre
28.500
i migranti accolti nei CAS (Centri di accoglienza straordinaria) al 25 agosto 2014

Le regioni con il numero più elevato di presenze nei CAS
Sicilia (5.966)
Lombardia (3.441)
Lazio (2.489)

2.1 L'arrivo di migranti via mare e le domande di protezione internazionale

2.1.1 Gli sbarchi sulle coste italiane

La crescente instabilità politica-economica-sociale di molti paesi del Nord Africa e del vicino Medio Oriente ha generato negli anni un incremento di sbarchi sulle coste italiane, tanto da dover valutare tale condizione non più come un evento eccezionale e da dover fronteggiare con interventi di natura emergenziale ma imponendo la necessità di adottare politiche di lungo raggio attraverso interventi programmati e condivisi sia a livello nazionale che internazionale. Dopo un primo consistente numero di sbarchi di migranti nel 1999, provenienti in particolare dall'Albania a seguito della guerra del Kosovo, tra il 2000 e il 2007 gli arrivi sulle coste italiane si presentano con un flusso costante. Dal 2008 al 2013 l'andamento degli sbarchi diviene invece instabile, riflettendo le condizioni politiche-economiche e sociali dei paesi di origine dei migranti. Sono infatti il 2008, 2011, 2013 e 2014[2] gli anni che maggiormente evidenziano questa situazione: la prima emergenza Nord Africa (2008), l'esodo seguito agli eventi che hanno caratterizzato la cosiddetta Primavera Araba (2011) e il manifestarsi e riacutizzarsi di conflitti vecchi e nuovi in numerosi territori del Nord Africa e del vicino Medio Oriente (2013-2014).

Dal 1 gennaio al 1 luglio 2014 sono stati registrati in ambito nazionale 405 eventi di sbarco, per un totale di 65.456 migranti giunti sul ter-

2 Il dato si riferisce al 1 luglio 2014.

Figura 2.1

Arrivi dal 1999-2014 (al 1 luglio).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

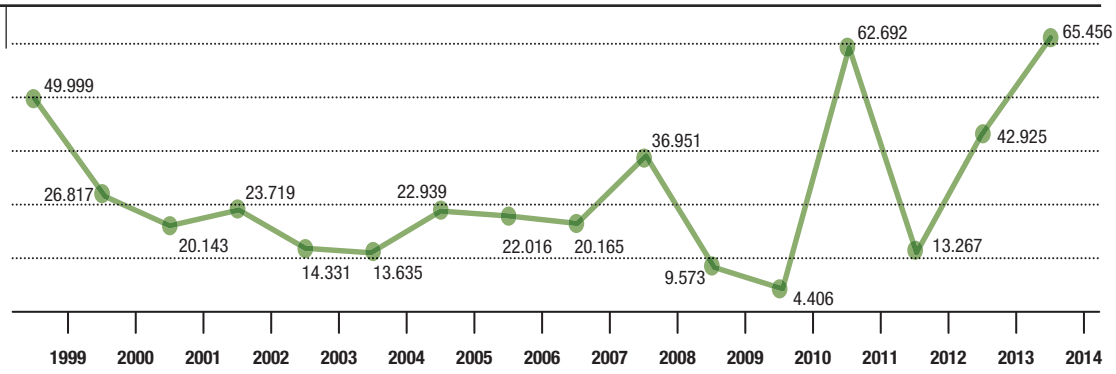
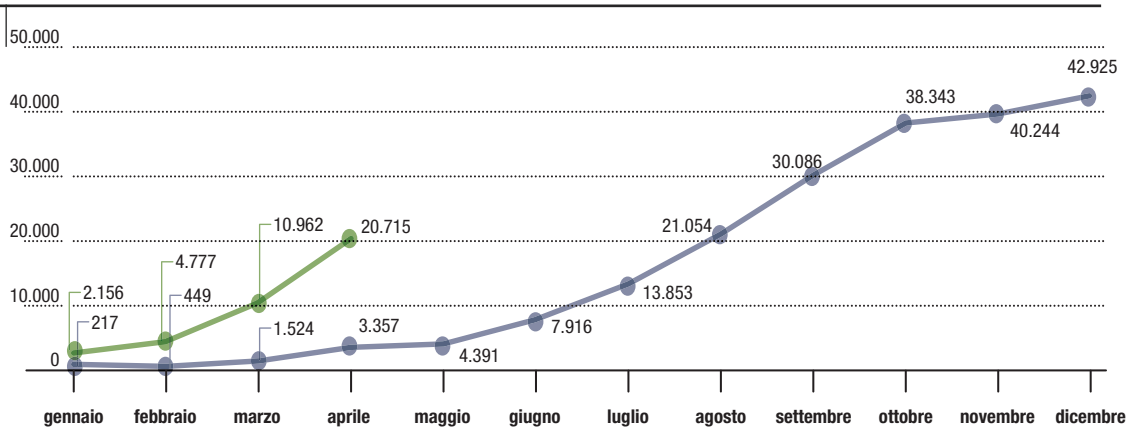


Figura 2.2

Confronto arrivi mensili 2013-2014 (al 14 aprile).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



ritorio italiano a bordo di imbarcazioni[3]; nello stesso periodo del 2013 tale cifra è sensibilmente inferiore: sono infatti 7.916 le persone che hanno raggiunto le coste italiane via mare.

Anche se confrontato con gli anni precedenti, il numero degli sbarchi avvenuto nei primi sei mesi del 2014, rispetto al numero totale degli sbarchi registrati in ciascun anno dal 2011 al 2013, è sensibilmente superiore, lasciando prevedere un ulteriore aumento nel corso dell'anno. Nel 2013, il numero degli sbarchi è stato oltre tre volte superiore a quello del 2012, mostrando, al contrario, una flessione rispetto al 2011. Nel 2013, infatti, l'Italia è stata sottoposta ad un incessante e massiccio afflusso di migranti, proseguito in forme ancor più consistenti nei primi mesi del 2014. Complessivamente, i migranti giunti sulle coste italiane nel 2013 sono stati 42.925, il 325% in più dell'anno precedente.

Una tendenza che si evidenzia nel 2013 e che prosegue nel 2014 vede un consistente numero di arrivi sulle coste italiane non solo nei mesi estivi, come in prevalenza accadeva negli anni precedenti, ma anche nei mesi invernali, quando le condizioni meteorologiche non sono favorevoli, aumentando considerevolmente i rischi di possibili naufragi.

Nel 2014, i dati dei primi quattro mesi, evidenziano in forma drammaticamente plastica un trend che, di mese in mese, vede raddoppiare il numero di sbarchi. In tutti gli anni, la Sicilia è la regione in cui avviene il numero maggiore di sbarchi. Nei soli primi sei mesi del 2014, in Sicilia sono sbarcati l'86,5% dei migranti sbarcati in Italia. Le coste della Puglia sono invece la seconda destinazione di approdo delle navi; il 9% dei migranti sbarcati in Italia nella prima metà del 2014 sono giunti in questa regione. Dal 2011 al 2013, è sempre la Sicilia a catalizzare il numero maggiore di sbarchi: nel 2013 i migranti arrivati sulle coste dell'isola sono l'88,3% del totale degli sbarchi registrati in Italia; erano il 64% nel 2012 e il 91,3% nel 2011. Nel 2013, è la Calabria la regione che dopo la Sicilia registra il numero maggiore di sbarchi, posizione detenuta dalla Puglia nei due anni precedenti. Nel dettaglio regionale degli sbarchi avvenuti in Sicilia tra il 2011 e il 2013, sono le coste di Lampedusa, Linosa e Lampione ad accogliere nella quasi totalità gli sbarchi avvenuti nella provincia di Agrigento; tale tendenza è totalmente invertita nei primi sei mesi del 2014 dove, a differenza dello stesso periodo del 2013 quando il numero dei migranti sbarcati a Lampedusa ha raggiunto il 92% di coloro che nel complesso sono sbarcati sulle coste della provincia di Agrigento, sono arrivati poco più del 15% dei migranti. Dall'inizio dell'anno, sull'isola di Lampedusa sono infatti giunti 1.459 stranieri (di cui 1.133 uomini, 208 donne e 118 minori) a seguito di 12 eventi di sbarco.

3 A bordo delle navi, al 1° luglio 2014, erano presenti 743 stranieri.

Località	2011	2012	2013	2013 (al 01/07)	2014 (al 01/07)
Sicilia*	57.181	8.488	37.886	6.125	56.649
Puglia	3.325	2.719	1.030	695	5.978
Calabria	1.944	2.056	3.980	1.096	1.765
Sardegna	207	4	29	0	23
Campania	0	0	0	0	1.041
Lazio	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	35	0	0	0	0
Totale	**62.692**	**13.267**	**42.925**	**7.916**	**65.456**
*dettaglio Sicilia					
Lampedusa, Linosa e Lampione	51.753	5.202	14.753	3.648	1.459
Altre località della prov. Agrigento	806	551	2.937	301	8021

Tabella 2.1

Sbarchi nelle regioni italiane. Anni 2011-2014 (al 1 luglio).
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Del totale dei migranti giunti sulle coste italiane nei primi sei mesi del 2014 a bordo di navi, oltre il 90% è partito dalla Libia, nei primi sei mesi del 2013 era il 60%. Nel 2013 e nel 2012 sono sempre le coste della Libia il luogo di partenza del maggior numero di migranti sbarcati in Italia: in misura maggiore nel 2013 (erano il 63,6%) rispetto al 2012 (erano il 38,3%).

Tabella 2.2

Paese di partenza dei migranti. Anni 2012-2014 (al 30 giugno).
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

PAESE DI PARTENZA	2012		2013		2013 (al 30/06)		2014 (al 30/06)	
	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	Eventi	sbarcati	eventi	Sbarcati
Algeria	1	4	2	24	0	0	2	23
Egitto	19	1.401	80	9.215	18	1.159	19	4.720
Grecia	89	2.782	59	1.892	30	1.044	21	596
Libia	51	5.087	230	27.314	44	4.815	335	59.529
Marocco	0	0	1	7	1	7	0	0
Montenegro	0	0	1	8	1	8	0	0
Siria	0	0	13	1.480	3	101	1	61
Tunisia	112	2.294	68	908	25	343	22	286
Turchia	26	1.699	29	2.077	9	439	5	241
Non indicato	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	**298**	**13.267**	**483**	**42.925**	**131**	**7.916**	**405**	**65.456**

È di nazionalità Eritrea il numero maggiore di migranti sbarcati sulle coste italiane nei primi sei mesi del 2014: sono circa il 30% del totale. A questi seguono i siriani e i malesi. Nel 2013, i migranti che in misura maggiore sono approdati sulle coste italiane sono siriani (il 26,3%), eritrei (23%) e somali (7,6%); nel 2012 sono invece i tunisini (il 17%) ad arrivare sulle coste italiane in misura maggiore rispetto a somali (16,4%) e afgani (13%).

Tabella 2.3

Nazionalità dei migranti. Anni 2012 – 2014 (al 1 luglio).
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

* il dato potrebbe ricomprendere immigrati per i quali sono ancora in corso le attività di identificazione

Nazionalità	2012	Nazionalità	2013	Nazionalità	2014 (al 01/07)
Tunisia	2.268	Siria	11.307	Eritrea	19.329
Somalia	2.179	Eritrea	9.834	Siria	11.236
Afghanistan	1.739	Somalia	3.263	Mali	5.835
Eritrea	1.612	Egitto	2.728	Gambia	3.333
Pakistan	1.247	Nigeria	2.680	Nigeria	3.089
Egitto	1.223	Gambia	2.619	Somalia	2.196
Bangladesh	622	Pakistan	1.753	Senegal	1.791
Siria	582	Malì	1.674	Egitto	1.552
Nigeria	358	Senegal	1.314	Pakistan	1.330
Gambia	348	Tunisia	833	Marocco	917
altre	1.089	altre	4.920	altre*	14.848
Totale	**13.267**	**Totale**	**42.925**	**Totale**	**65.456**

Sbarchi provenienti dalla Tunisia e dalla Libia

Dal 2011, in concomitanza con gli eventi legati alla primavera araba, al primo luglio 2014, in Italia vi sono stati 721 eventi di sbarco provenienti dalla Tunisia. Il numero maggiore di sbarchi si rileva appunto nel 2011, decrescendo via via negli anni successivi. Al numero di sbarchi corrisponde proporzionalmente il numero di migranti arrivati sulle coste italiane: sono infatti oltre 28mila nel 2011 contro i circa 1000 del 2013 e i circa 300 della prima metà del 2014. Sono nella quasi totalità uomini, con una significativa percentuale di presenze di minori.

Dei tunisini rimpatriati con la scorta, il numero maggiore di rimpatri è avvenuto nel 2011, decrescendo negli anni successivi, ed è stato effettuato prevalentemente con voli charter.
Nei primi sei mesi del 2014 gli sbarchi dalla Libia sono stati 335, quando nel 2013 sono stati complessivamente 230. Sempre nei primi sei mesi del 2014 gli stranieri sbarcati in Italia provenienti dalla Libia sono stati 59.529, più del doppio del totale degli sbarchi avvenuti nel 2013, aumenta la percentuale di uomini e minori mentre diminuisce quella delle donne.

ANNO	SBARCHI	STRANIERI SBARCATI			
		TOTALE	Uomini	Donne	Minori
2011	519	**28.123**	26.776	236	1.111
2012	112	**2.294**	2.166	19	109
2013	68	**908**	804	15	89
2014	22	**286**	245	3	38

Tabella 2.4

Sbarchi provenienti dalla Tunisia. Anni 2011-2014 (al 1 luglio).
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

ANNO	TUNISINI RIMPATRIATI		
	TOTALE	con voli charter	con voli di linea o traghetti
2011	**4.120**	3.942 (114 voli)	178
2012	**2.420**	2125 (84 voli)	295
2013	**870**	724 (40 voli)	146
2014	**375**	309 (16 voli)	66

Tabella 2.5

Tunisini rimpatriati. Anni 2011-2014 (al 1 luglio).
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

ANNO	EVENTI DI SBARCO	STRANIERI SBARCATI			
		TOTALE	Uomini	Donne	Minori
2011	101	**28.431**	23.409	3.035	1.987
2012	51	**5.087**	3.450	858	779
2013	230	**27.314**	20.408	3.404	3.502
2014	335	**59.529**	45.354	5.881	8.294

Tabella 2.6

Sbarchi provenienti dalla Libia. Anni 2011-2014 (al 1 luglio).
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Focus /

Mali Caos nel Sahel

Popolazione	**15.800.000 abitanti**	Il mondo in cifre 2014 *The Economist*
Superficie	**1.240.000 km²**	
Aspettativa di vita alla nascita	**55 anni**	fonte UNDP
Età media	**16,3**	il mondo in cifre 2014 *The Economist*
Posizione del Paese per indice di sviluppo umano	**176ª**	su 187 Paesi, fonte UNDP
Rifugiati all'estero	**137.200**	al giugno 2014, fonte UNHCR
Sfollati interni	**132.600**	al giugno 2014, fonte UNHCR
Richiedenti asilo in Italia	**1.806**	nel 2013, fonte Comm. Naz. Asilo

UN PAESE CHE RIMANE «in situazione di conflitto armato non internazionale»: erede di imperi medievali, colonia francese e indipendente dal 1960, dopo aver vissuto fra il 1992 e il 2012 un ventennio di promettente democrazia il Mali è ancora pesantemente segnato dalla guerra civile e dal colpo di Stato militare che lo hanno sconvolto fra 2012 e 2013. Nello stesso 2013 si sono svolte le elezioni politiche e presidenziali (ne è uscito presidente Ibrahim Boubacar Keita) e la Francia ha formalmente ceduto la responsabilità per la sicurezza nel Nord del Paese, l'Azawad, al contingente internazionale della MINUSMA (Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali) delle Nazioni Unite. Ma il governo di Bamako non ha ancora il pieno controllo su gran parte delle regioni settentrionali.

2014: una fragile tregua, diritti umani a rischio

Nel maggio 2014 il governo e una parte di questi gruppi hanno firmato un cessate il fuoco, ma nella regione di Kidal e in quelle circostanti l'accordo è stato violato più volte. Durante l'estate nel Paese si è conclusa l'operazione francese "Serval", ma ad agosto velivoli dell'Esagono hanno bombardato le posizioni dei gruppi armati islamisti nella regione di Essakhane, a Ovest di Tombouctou: il *raid* rientra in nuova operazione a guida francese con base a N'Djamena, in Ciad (l'operazione "Barkhane"), che ha l'obiettivo di contrastare il "terrorismo" nel Sahel.

In definitiva, ormai a quasi tre anni dall'inizio della crisi che è culminata con l'intervento delle forze armate francesi nel gennaio 2013, in Mali sicurezza e rispetto dei diritti umani rimangono incerti. Amnesty International ha denunciato, tra l'altro, numerosi casi di ragazzi sedicenni arruolati sia nelle milizie progovernative che nei gruppi armati d'opposizione fin dall'inizio della guerra civile; inoltre un certo numero di minori sospettati di militare in questi ultimi sono incarcerati in istituti di pena per adulti nella capitale Bamako, senza avvocati e senza visite dei familiari.

L'escalation militare del 2012

Dopo decenni di rivolte, tregue e rivendicazioni in nome di diritti territoriali e culturali, una ribellione dei *tuareg*, alimentata da combattenti giunti dalla Libia dopo la caduta del regime di Muhammar Gheddafi, attacca le guarnigioni governative del Nord nel gennaio 2012: è l'inizio di un'*escalation* senza precedenti. A marzo, a Bamako un colpo di Stato militare depone il presidente Amadou Toumani Toure, giudicato troppo debole contro i ribelli. Ma ad aprile i *tuareg*, che hanno preso il controllo del Nord, dichiarano unilateralmente l'indipendenza dell'Azawad. E tuttavia la situazione si complica: un movimento all'inizio alleato del MNLA, Ansar Dine ("Difensori della religione [islamica]"), comincia ad applicare la sharia a Tombouctou, mentre si affacciano sulla scena anche altri movimenti armati islamisti, fra cui l'AQIM ("Al Qaeda nel Maghreb islamico) e il MUJAO ("Movimento per l'unità e il Jihad nell'Africa occidentale"). Gli islamisti prevalgono sul MNLA: si impadroniscono di Tombouctou, Gao e Kidal (iniziando a distruggere i monumenti di un islam giudicato impuro) e avanzano verso Sud. L'11 gennaio 2013 la Francia lancia l'operazione "Serval" in appoggio al regime di transizione che, a Bamako, ha fatto seguito al golpe militare: in tre settimane gli islamisti sono scacciati da Gao, Tombouctou e poi Kidal. La guerra civile in Mali è tutt'altro che conclusa, ma la République ha riconfermato al mondo i suoi interessi post-coloniali nel Sahel.

Profughi: in Italia per restare

Anche per via di queste vicende recenti, il Mali resta uno dei Paesi più poveri e instabili a livello globale, fra gli ultimi per indice di sviluppo umano. Alla metà del 2014, con una popolazione pari a un quarto di quella italiana, il Paese contava più di 137.000 rifugiati all'estero e quasi 133.000 sfollati interni. In Italia nel 2013 hanno chiesto asilo 1.806 cittadini maliani (sesta nazionalità per numero di richieste nel periodo), più del doppio rispetto al 2012; ma nei soli primi tre mesi del 2014 i richiedenti fuggiti dal Mali sono stati ben 1.500: la seconda nazionalità per numero di richieste nel trimestre. Gran parte dei profughi maliani che arrivano in Italia, a differenza di altre nazionalità che preferiscono proseguire verso il Centro e il Nord Europa, decidono di presentare domanda nel nostro Paese e quindi di rimanervi.

Focus /

Siria Metà Paese in fuga per salvare la vita

Popolazione	20.800.000	Il mondo in cifre 2014 *The Economist*
Età media	21,1	Il mondo in cifre 2014 *The Economist*
Superficie	185.200 km²	
Rifugiati all'estero	3.002.000	Nei soli Paesi vicini, settembre 2014, fonte UNHCR
Sfollati interni	6.500.000	Fine agosto 2014, fonte UNHCR
Richiedenti asilo in Italia	635	Nel 2013, fonte Comm. Naz. Asilo

IERI, UN MOSAICO DI ETNIE e religioni nel quale convivevano musulmani sunniti e sciiti, cristiani, drusi, curdi e armeni, per quanto sottomessi a una dittatura che sembrava indistruttibile. Oggi, uno Stato in sfacelo nelle cui città «la popolazione è circondata, ridotta alla fame e i civili diventano bersaglio o sono uccisi indiscriminatamente…»: per l'UNHCR la Siria è ormai l'epicentro della più estesa emergenza umanitaria dei nostri anni. Alla fine di agosto 2014 i rifugiati siriani nei Paesi vicini hanno superato i tre milioni. Sommando a questa cifra i sei milioni e 500.000 sfollati interni, ne risulta che quasi la metà della popolazione del Paese è stata costretta a fuggire dalle proprie case per salvare la vita. Oltre la metà della popolazione sradicata è composta da minori. La stragrande maggioranza dei rifugiati è stata accolta nei Paesi confinanti: 1.180.000 in Libano (su una popolazione locale di circa cinque milioni), ma anche 833.000 in Turchia, 615.000 in Giordania e 215.000 in Iraq (sono da aggiungere, inoltre, i 162.000 arrivati nei Paesi del Nord Africa). Minima, al confronto, la "pressione" sull'Europa, che alla fine del 2013 ospitava in tutto meno di 664.000 rifugiati dalla Siria, e sugli altri Paesi occidentali. Nei primi sei mesi del 2014 i siriani che hanno chiesto asilo nei 44 Paesi più industrializzati del mondo sono stati 48.400 (peraltro la nazionalità più numerosa fra tutte quelle di provenienza). In Italia nel 2013, ultimo anno disponibile, le richieste di protezione sono state 635, decima nazionalità per numero di richieste: i profughi siriani arrivati via mare nello stesso 2013 sono stati 11.307, la nazionalità più numerosa negli "sbarchi", ma quasi tutti hanno preferito (o desiderano) proseguire il loro viaggio verso il Centro e il Nord Europa.

Campo di battaglia del "Risiko" mediorientale

Sfollati e rifugiati dalla Siria sono uno degli "effetti collaterali" di un'abnorme *escalation* di violenze ormai più che triennale. All'origine del conflitto c'è la sanguinosa repressione delle proteste di piazza contro il regime del presidente Bashar al-Assad iniziate nel marzo 2011, a Damasco e nella città meridionale di Daraa, sull'onda della "Primavera araba". Questi scontri sono presto degenerati in una brutale guerra civile dalle alterne vicende. Contro il regime di Assad si è schierato un fronte poco compatto che fra sigle, federazioni, alleanze e rivalità conta la Coalizione nazionale della rivoluzione siriana, l'Esercito siriano libero, movimenti armati "islamisti" e numerosi "jihadisti" arrivati dall'estero. Mentre più di recente, nello sfaldarsi dei vecchi confini nazionali, l'organizzazione armata sunnita dell'autoproclamato "Stato islamico" (sigla internazionale Is, Islamic State, ex Isis) guidata da Abu Bakr al-Baghdadi ha preso il controllo sia di una parte della Siria sia di una parte dell'Iraq.

In una prospettiva macro-regionale ancora più ampia, la Siria è divenuta un campo di battaglia che vede in gioco, più o meno indirettamente e confusamente, anche gli interessi e le alleanze di alcuni Paesi della Penisola arabica (Arabia Saudita in testa), della Turchia, dell'Iran e del gruppo politico-militare libanese di Hezbollah (sciita come l'Iran e come il gruppo religioso degli alawiti, cui appartiene la famiglia degli Assad).

Tra "entusiasmi" e fallimenti, la guerra dilaga

La comunità internazionale, tutt'altro che unanime sulla politica da tenere nei confronti del regime di Damasco, ha appoggiato in larga parte il fronte d'opposizione (nel dicembre 2012 Usa, Inghilterra, Francia, Turchia e Paesi del Golfo hanno riconosciuto la Coalizione nazionale della rivoluzione siriana come «legittima rappresentante» del popolo della Siria). Ma nel 2013 gli entusiasmi occidentali si sono raffreddati di pari passo con i successi militari dell'ala "islamista" dei ribelli. Nel frattempo le sanzioni, pressioni ed embarghi delle maggiori potenze, dell'Onu e dell'Ue non sono riusciti a fermare la guerra: hanno ottenuto solo la distruzione delle armi chimiche di Assad e, nel gennaio 2014, un *round* di colloqui di pace a Ginevra, subito fallito. Per conto dell'Ufficio per i diritti umani delle Nazioni Unite alcuni esperti hanno calcolato che dal marzo 2011 alla fine d'aprile 2014 scontri e massacri in Siria sono costati la vita ad almeno 191.000 persone.

Fino a che nel settembre 2014 una coalizione fra gli Usa e alcuni Paesi arabi (Arabia Saudita, Giordania, Bahrein, Emirati Arabi e Qatar), alla quale si è poi aggiunto il Regno Unito, ha lanciato un'offensiva di raid aerei contro le postazioni dell'Is sia in Irak che in Siria. Mentre all'inizio di ottobre, in Turchia, anche il governo di Recep Tayyip Erdogan si preparava a intervenire militarmente in Siria contro l'Is, che stava ormai minacciando l'*enclave* curda di Kobani, proprio a ridosso del confine siriano-turco.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga

Operazione Mare Nostrum

L'operazione Mare Nostrum ha inizio il 18 ottobre 2013, a seguito del naufragio del 3 ottobre al largo di Lampedusa che ha provocato 366 morti accertati e circa 20 dispersi presunti. Si tratta di un'operazione umanitaria diretta a rafforzare il dispositivo aeronavale di sorveglianza e soccorso in mare, finalizzato ad incrementare la sicurezza della vita umana e il controllo dei flussi migratori mediante il dispiegamento di 5 unità navali e due assetti aerei della Marina Militare. Dal suo avvio e fino al 31 dicembre dello stesso anno, l'operazione realizza 34 interventi per un totale di 4323 migranti soccorsi. Gli interventi della Marina Militare sono stati 29 per un totale 3.870 soccorsi, contro i 5 eventi del Primo Intervento della Marina Militare che ha soccorso 453 migranti.

Nei primi sei mesi del 2014 gli interventi di Mare Nostrum sono stati 259 con 4.8695 migranti soccorsi; dei 259 interventi, 216 sono stati realizzati dalla Marina Militare (con 41.554 soccorsi) e 43 sono stati gli interventi misti: 36 di Primo Intervento realizzati congiuntamente da Capitaneria di Porto, Guardia di Finanza e unità di SM per 5.417 migranti soccorsi e altri 7 di Primo Intervento della Marina Militare con 1.724 soccorsi.

Tabella 2.7

Mare Nostrum 2013. Eventi e migranti soccorsi, (dal 18 ottobre al 31 dicembre).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Totale eventi		Totale migranti soccorsi			
34		**4.323**			
di cui					
Interventi Marina Militare		**Interventi misti**			
		Primo intervento CP/GDF/Unità SM		Primo intervento MM	
Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi
29	3.870	0	0	5	453

Tabella 2.8

Mare Nostrum 2014. Eventi e migranti soccorsi, (dal 1° gennaio al 14 luglio).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Totale eventi		Totale migranti soccorsi			
259		**48.695**			
di cui					
Interventi Marina Militare		**Interventi misti**			
		Primo intervento CP/GDF/Unità SM		Primo intervento MM	
Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi
216	41.554	36	5.417	7	1.724

Storie /

Soccorso in mare

IN UN SOLO GIORNO migliaia di disperati hanno trovato riparo a bordo della nave San Giorgio, impegnata nell'operazione Mare Nostrum. Senza il binocolo non sembrava niente di che. Solo un'immagine confusa in blu e arancio che galleggiava dolcemente all'orizzonte. Ho appoggiato le lenti sugli occhi e sono riuscita a vedere meglio: un barcone fatiscente, una coltre di giubbetti di salvataggio e oltre 200 persone ammassate a bordo. "Sentirai l'impatto quando arrivano," mi aveva detto il Capitano, asciugandosi le gocce di sudore dalla fronte mentre timonava la nave militare fra le onde. "È qualcosa a cui non potrai mai essere completamente pronta. Ogni volta è diverso." Giù sul ponte si stava preparando un team di soccorso. Dopo diversi giorni di cattivo tempo sarebbe stato il primo intervento quella settimana, ma non l'ultimo. In effetti, prima di andare a dormire, avrebbero soccorso più di mille persone in difficoltà su quattro diversi barconi. Come tanti altri rifugiati prima di loro, questi uomini, donne e bambini disperati in mezzo al mare quel giorno erano stati fortunati ad essere riusciti ad arrivare in acque italiane. Il viaggio di diciotto ore attraverso il Mediterraneo sarebbe stato pieno di pericoli e per centinaia di loro sarebbe terminato in un disastro. Ma ora, intercettati dalla San Giorgio, tutto quello che potevano fare era sperare di essere soccorsi.

Le donne, i bambini e le persone bisognose di assistenza medica sono stati i primi a scendere dalla barcone instabile – fra di loro, anche madri molto giovani. "c'è del latte per il mio bambino?" ha chiesto una di loro, magra ed esausta, stringendo forte il suo bambino fra le braccia. "Il biberon è caduto in acqua." Sono state fatte salire a bordo 210 persone, ho preso delicatamente il braccio della donna e le ho chiesto da dove venisse. I suoi occhi erano rossi dalle lacrime. "Vengo dalla città da cui è partita la rivoluzione," mi ha risposto, intendendo Dara'a in Siria. "Adesso la mia città non c'è più." In un centro di registrazione improvvisato i funzionari esaminavano chi era dovuto scappare dalle proprie case. "Non ricordo di aver registrato persone provenienti dalla Repubblica Centrafricana e dal Kashmir allo stesso tempo," ha osservato un marinaio, scorrendo la lista di nomi e nazionalità. Ho sbirciato da dietro alla sua spalla. Sudan. Eritrea. Pakistan. Somalia, una lista infinita.

Un uomo stanco proveniente dal Kashmir, in Pakistan, ci ha detto di chiamarsi Khan. A 54 anni è stato costretto all'esilio dopo che diversi attacchi militari avevano trasformato la sua vita in un inferno. Un trafficante a Lahore gli aveva promesso "una vita migliore in occidente" – il viaggio gli era costato i risparmi di una vita. Dietro Khan il 25enne Mamadou, costretto a fuggire dal Mali dopo le rivolte e il colpo di stato del 2012. Al terzo tentativo di scrivere il suo nome, il marinaio gli ha porto la penna, "per favore, scrivilo tu." Quando ho incontrato nuovamente Mamadou, nella zona riservata agli uomini, mi ha raccontato come è fuggito dal Mali riuscendo ad arrivare in Libia. "Sapevo che la Libia era molto pericolosa, ma avevo sentito che c'erano delle barche che ti avrebbero portato in Italia," mi ha detto, con il viso scavato dalla fatica. "Dovevo tentare, dopo una fuga durata oltre un anno." Nel giro di sei ore l'equipaggio della San Giorgio ha soccorso 1.171 uomini, donne e bambini da quattro barconi. Una seconda nave, l'Etna, ha condotto in salvo altre 1.023 persone. Molti sono arrivati a mani vuote, altri riuscendo a portare solo pochi preziosi averi. Tutti bramavano disperatamente di salire a bordo. Ciascuno aveva le sue ragioni per rischiare la vita in mare. Alcuni fuggivano da conflitti armati in patria, altri scappavano da persecuzioni politiche e religiose. Qualcuno era a rischio di forme moderne di schiavitù, altri manipolati da bande criminali. Nelle prime ore della mattina successiva ho incontrato Afwerki, che ha sborsato 900 euro per il suo viaggio in mare. Il prezzo stabilito dai trafficanti era alto abbastanza per esaurire i suoi risparmi, ma non abbastanza per permettersi un giubbotto salvagente. Il venticinquenne Afwerki è scappato dall'Eritrea alcuni anni prima per sottrarsi alla leva obbligatoria, ma non sentiva di poter "vivere libero e in sicurezza" come rifugiato in Etiopia. "Vengo dal lato sbagliato del confine" mi ha detto masticando un panino con gratitudine, speranzoso di poter ricominciare da capo in Europa.

All'estremo dello spettro c'è Anwar, 76 anni, che ha resistito finché ha potuto prima di abbandonare la sua terra, la Siria. "Non so cosa farò," mi ha confessato dando un'occhiata al nipote più giovane. "A 75 anni sono stato costretto a lasciare il mio paese, con i miei figli. Com'è possibile?" Anche Thurayya, che viene da Lattakia, è stata costretta a fuggire dalla propria casa con i suoi due figli, suo marito e altri sei membri della famiglia. In Siria era un'insegnante elementare e di inglese. L'ho trovata seduta in una grande area della nave piena di famiglie. "Quando credi che arriveremo in Italia?" mi ha domandato in un inglese impeccabile. Istintivamente il mio sguardo è caduto sull'orizzonte. Poi, appena la nebbia si è diradata, ho sorriso e indicato in lontananza.

Senza il binocolo non sembrava niente di che. Solo una silouette grigio-verde all'orizzonte. Ma per migliaia di persone costrette a fuggire dalle proprie case e che hanno rischiato tutto in mare, quella sagoma rappresentava una nuova vita. Che finalmente stava per cominciare.

Fonte: www.unhcr.it/notizie/storie (giugno 2014)

2.1.2 Le domande di protezione internazionale presentate in Italia

Domande presentate nel 2013

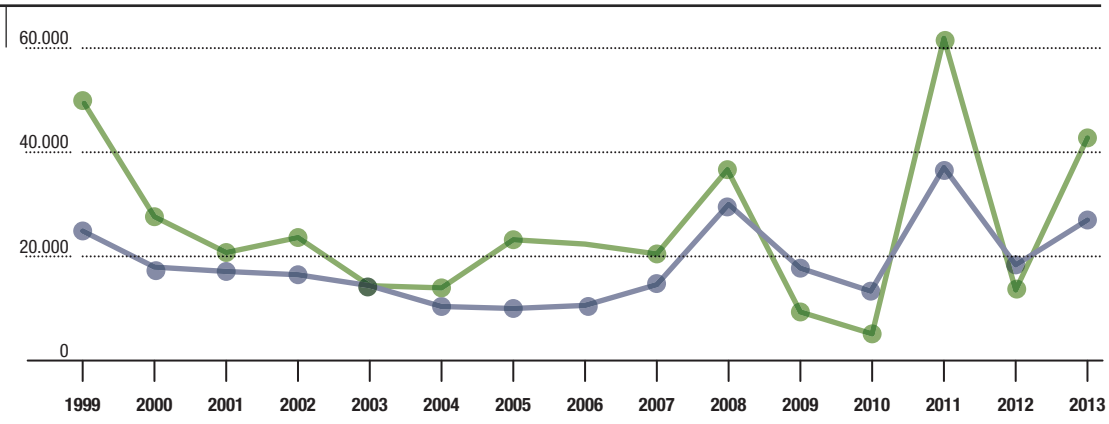
Nel 2013 sono state presentate complessivamente circa 27mila domande di protezione internazionale, con un forte aumento rispetto al 2012 (erano poco più di 17mila). L'andamento delle domande presentate in Italia nel corso degli ultimi 14 anni presenta un trend discontinuo, in diminuzione dal 2000 al 2005, dopo l'alto numero di istanze presentate nel '99 da cittadini provenienti dal Kosovo, e in aumento significativo sino al 2008 (oltre 31.000 domande), per poi fare ritorno nel biennio 2009-2010 ad un livello simile a quello registrato nel 2001, ovvero poco sopra alle 12.000 richieste di protezione internazionale. Nel 2011, a seguito della ripresa dei flussi migratori dal Nord Africa seguiti ai moti di indipendenza nati all'interno dei movimenti delle cosiddette Primavere Arabe, le domande di protezione internazionale presentate sono state oltre 37.000 (il 208,1% in più rispetto al 2010), mentre nel corso del 2012 vi è stata una nuova forte diminuzione di domande (20.000 in meno rispetto all'anno precedente), quando nel 2013 si registra appunto una consistente ripresa di domande presentate: circa 27mila.

Dal confronto tra numero di domande presentate alle Commissioni territoriali e numero di sbarchi sulle coste italiane, emerge tra il 1999 e il 2013 un sostanziale sincronismo tra i due eventi, dove, con l'eccezione di tre annualità: 2009, 2010 e 2012, in tutti gli anni considerati, il numero delle domande presentate è sempre inferiore al numero dei migranti sbarcati. La forbice tra numero di sbarchi registrati e numero di domande presentate si allarga in misura considerevole negli anni in cui più sostenuto è il flusso degli arrivi: coincidente con le maggiori emergenze umanitarie degli ultimi quindici anni (1999: Kosovo; 2011: Primavere Arabe; 2013: emergenze umanitarie e guerre interne nei paesi del Nord Africa e del vicino Oriente).

Figura 2.3

Confronto andamento domande protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali e sbarchi. Anni 1999-2013.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



I primi dieci paesi di origine degli stranieri che hanno presentato le domande di asilo appartengono a due continenti: africano e asiatico. Sono i cittadini nigeriani ad aver presentato il maggior numero di domande (3519), ai quali seguono i pakistani (3.232), somali (2.774), eritrei (2109) afgani (2056) e malesi (1806).

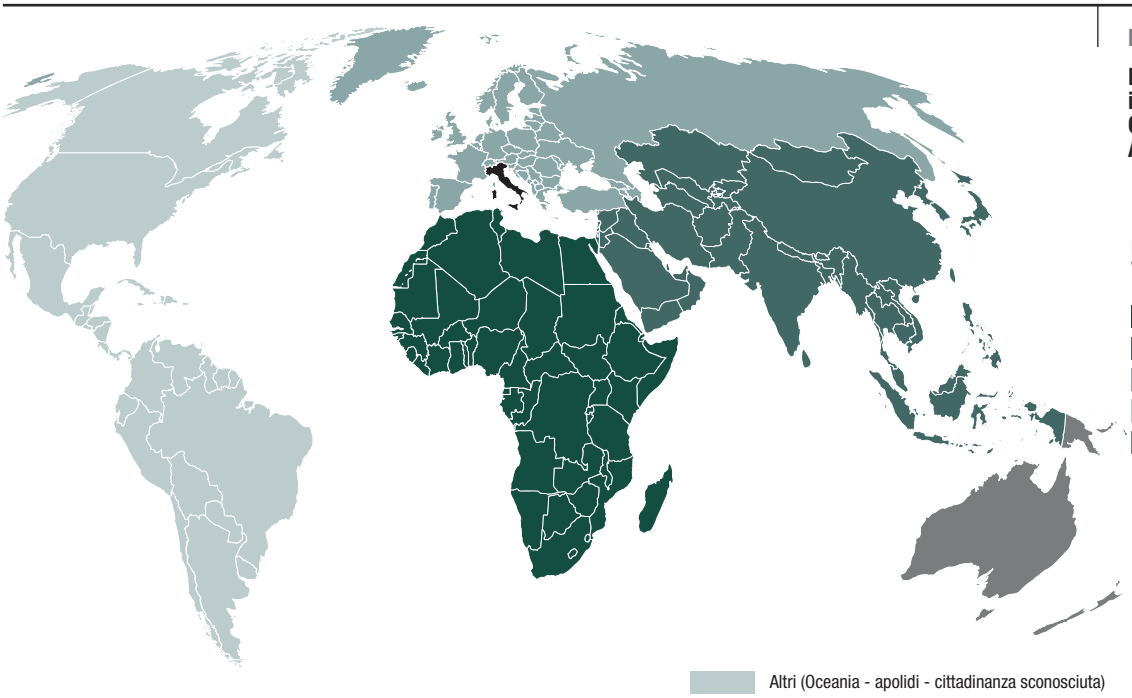


Figura 2.4

Domande di protezione internazionale per Continenti di provenienza. Anno 2013

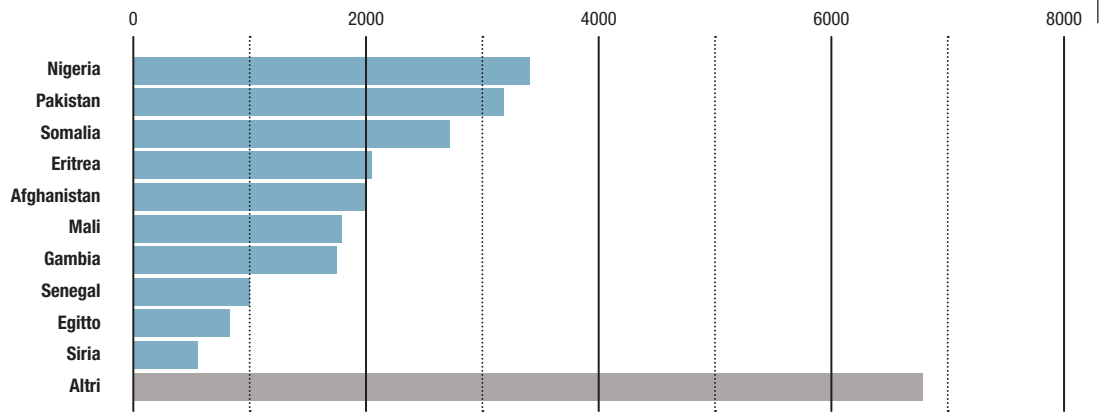


Figura 2.5

I primi dieci paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2013

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Tra il 2008 e il 2013, si rileva a livello globale una significativa diminuzione di domande di protezione internazionale presentate; nello specifico, è il continente africano che in assoluto mostra una accentuata riduzione di domande (sono 6.400 le domande in meno), mentre, al contrario, è il continente asiatico che, con più territori posti al centro di focolari di guerra, riporta un forte incremento di domande (1.187 domande in più rispetto al 2008).

Figura 2.6

Variazione domande di protezione internazionale per continente di provenienza. Anni 2008-2013

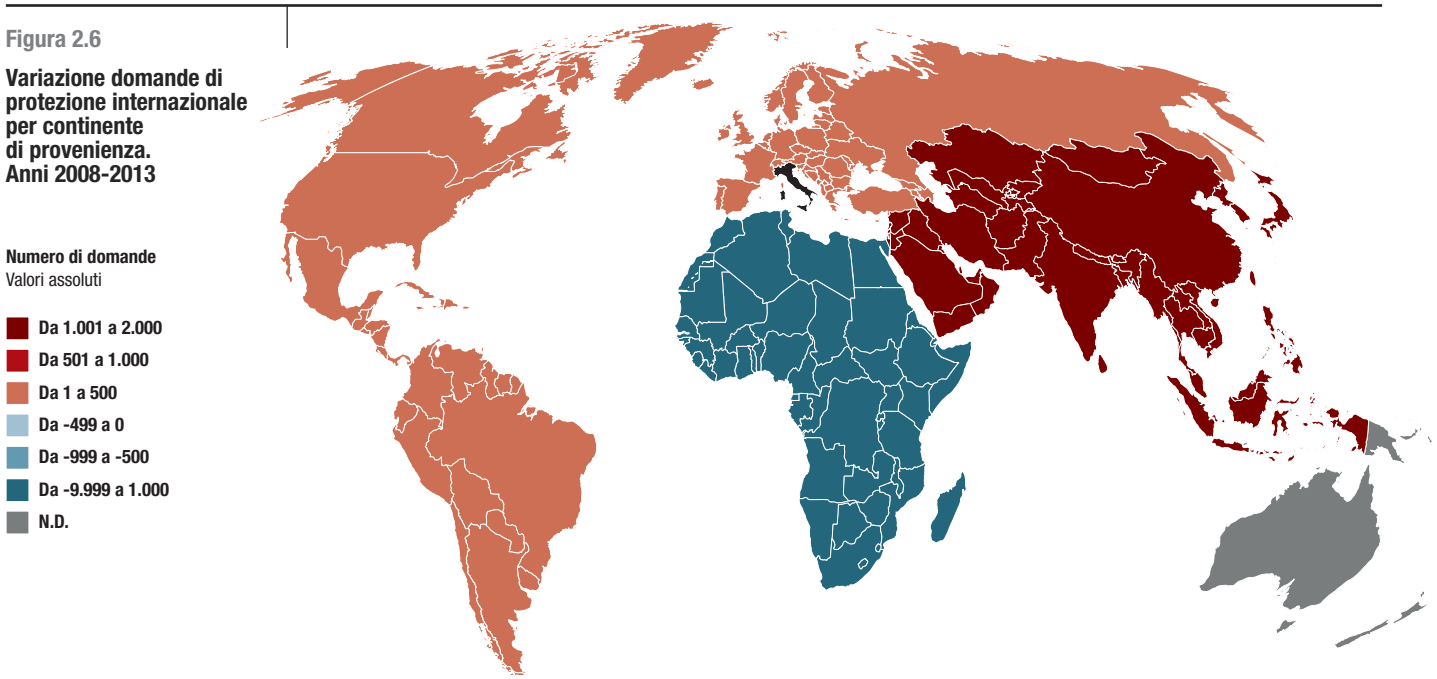


Figura 2.7

Commissioni territoriali sul territorio nazionale



Con il decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sono fissate nel numero massimo di dieci[4]. Ciascuna Commissione assume una diversa competenza territoriale, nello specifico: Bari (province di Bari, Brindisi, Lecce, Taranto); Caserta (province delle regioni: Campania, Molise, Abruzzo, Marche); Foggia (province di Foggia, Barletta-Andria-Trani); Gorizia (province delle regioni: Friuli Venezia-Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige); Milano (province della regione Lombardia); Roma (province delle regioni: Lazio, Sardegna, Umbria, Toscana, mentre la competenza sulle regioni Abruzzo e Marche è attribuita alla Commissione Territoriale di Roma sino al 31 dicembre 2014); Siracusa (province di: Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania); Torino (province delle regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Emilia Romagna); Trapani (province di: Trapani, Agrigento, Palermo, Messina, Enna).

4. La legge 17 ottobre 2014, n. 146, di conversione con modificazioni, del decreto legge 119 del 27 agosto 2014, in sostituzione del decreto legislativo 25/2008, prevede che le Commissioni territoriali siano fissate nel numero massimo di venti e che le sezioni possano essere istituite fino ad un numero massimo complessivo di trenta per l'intero territorio nazionale e che operino in base alle disposizioni che regolano l'attività delle Commissioni territoriali.

Tipologie di protezione e diritti

Tipologia di protezione	Definizione	Permesso di soggiorno
Richiedente Protezione Internazionale	La domanda di protezione internazionale è la domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria (D.lgs 25/2008).	Il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale ha una validità temporanea, può essere rinnovato per tutta la durata della procedura, ma non può mai essere convertito. Quando trascorrono più di sei mesi dalla presentazione della domanda di riconoscimento senza che sia stata ancora adotta la decisione, ed il ritardo non è attribuibile al richiedente, può essere rilasciato un pds della durata di 6 mesi, che consente al titolare di svolgere attività lavorativa.
Status di rifugiato	Rifugiato è la persona cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.	Il permesso di soggiorno ha una durata di 5 anni ed è rinnovabile ad ogni scadenza. Il titolare dello status di rifugiato può richiedere ed ottenere il ricongiungimento dei suoi familiari. Per effetto del d.lgs. n. 12/14 può essere richiesto il rilascio di un pds CE per soggiornanti di lungo periodo, a condizione della dimostrazione di determinati requisiti. Dalla legislazione italiana sono previste forme agevolate per il rilascio della cittadinanza.
Protezione Sussidiaria	È la protezione che viene accordata ad un cittadino non appartenente all'Unione Europea, o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se tornasse nel Paese di origine, o nel Paese nel quale aveva la propria dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o non vuole, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di detto Paese (D.lgs 251/2007).	Il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria ha la durata di 5 anni e consente il ricongiungimento familiare alle stesse condizioni del rifugiato (d. lgs. n. 18/14). Il titolare del pds per protezione sussidiaria può chiedere altresì per sè e i propri familiari il rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo (d.lgs. n. 12/14) previa dimostrazione di determinati requisiti. Inoltre, al momento del rinnovo, può essere chiesta la conversione in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.
Protezione Umanitaria	Nel caso in cui la Commissione territoriale, pur non accogliendo la domanda di protezione internazionale, ritenga possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, provvede alla trasmissione degli atti della richiesta di protezione al questore competente per un eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria (art. 5, comma 6 del decreto legislativo n. 286/1998).	Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ha la durata di un anno e consente lo svolgimento di attività lavorativa. È rinnovabile alla scadenza (a seguito di autorizzazione della stessa Commissione che ne abbia richiesto il primo rilascio) ovvero convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Non è prevista invece la possibilità di richiedere il ricongiungimento familiare.

Le decisioni delle Commissioni territoriali relative alle domande di protezione internazionale

Nel corso del 2013, le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali in Italia sono state 23.634. Per 8.642 persone, ovvero il 36,6% dei richiedenti, è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale; in particolare, lo status di rifugiato è stato riconosciuto a 3.078 stranieri (13%) e la protezione sussidiaria è stata accordata a 5.564 stranieri (il 24%).
Sommando a questi coloro a cui è stato proposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (5.750, pari al 24%), l'esito positivo delle domande in termini di riconoscimento di una qualche forma di protezione è stato del 61%. Gli irreperibili (2.410, pari al 10%), se sommati a coloro a cui non è stata riconosciuta alcuna forma di protezione (6.765 pari al 29%, la percentuale più elevata) rappresentano oltre il 38,8% del totale delle istanze presentate. L'andamento dei riconoscimenti di protezione internazionale evidenzia con nettezza un riallineamento nel 2013 del numero di proposte di protezione umanitaria ai valori del 2011.

Figura 2.8

Decisioni sulle domande di protezione internazionale presentate. Anno 2013.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

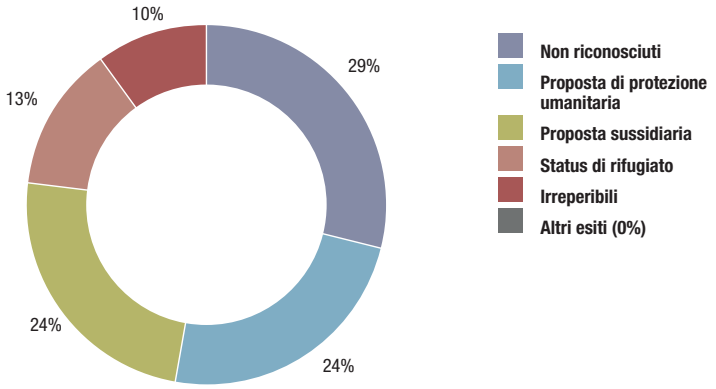
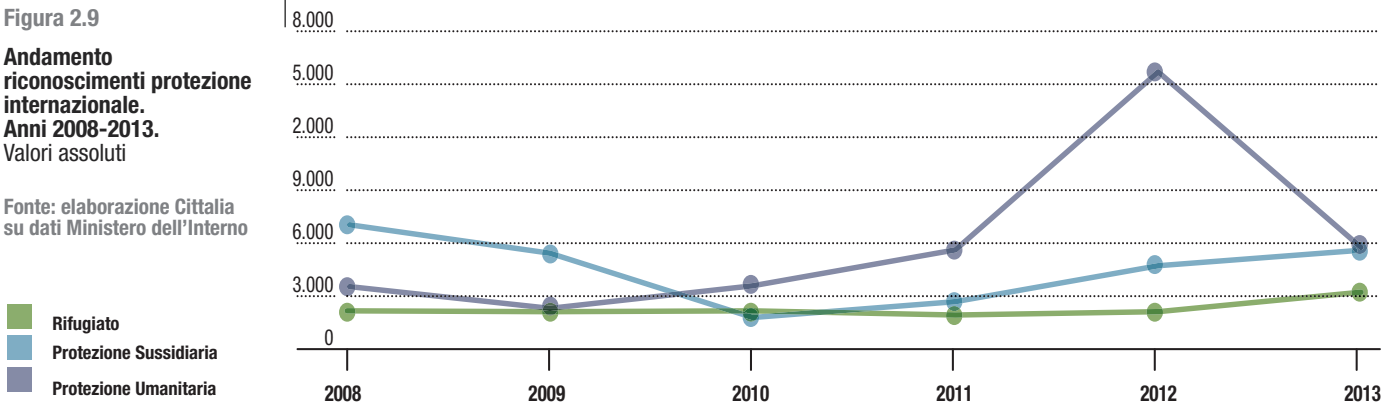


Figura 2.9

Andamento riconoscimenti protezione internazionale. Anni 2008-2013.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Focus /

L'Italia e gli altri Paesi europei

NEL 2013 nei paesi dell'Unione Europea sono state presentate 435.390 domande di protezione internazionale, con circa il 30% di esiti positivi, ovvero di richieste a cui è stata riconosciuta una qualche forma di protezione internazionale. Dal confronto tra il numero di domande presentate nei singoli paesi[5] e la media ponderata[6], si rileva come siano Germania, Francia e Svezia ad avere un numero di domande di protezione internazionale superiore alla media ponderata europea. Soffermandosi sulla percentuale di domande accolte positivamente, a cui è stata riconosciuta una qualche forma di protezione internazionale, sono Italia (61,1%) e Svezia (45,4%) a superare la media dei paesi europei (29,4%).

Sul totale degli esiti positivi, sono Francia e Austria, i cui ordinamenti giuridici nazionali non contemplano la protezione umanitaria, ad aver riconosciuto ai richiedenti asilo la percentuale più alta dello status di rifugiato (rispettivamente 83 e 68,5%). Tutti gli altri paesi selezionati prevedono le tre forme di protezione internazionale: status di rifugiato, protezione sussidiaria e umanitaria. Di questi, sono la Germania, la Grecia e la Spagna ad aver riconosciuto il numero maggiore di rifugiati, ma solo la Germania (oltre che Francia e Austria) presenta una percentuale di riconoscimenti superiore a quella della media ponderata europea. La protezione sussidiaria è invece stata riconosciuta in misura maggiore da Svezia e Spagna (tutti i paesi selezionati, ad eccezione della Francia, hanno una percentuale di riconoscimenti superiore alla media ponderata europea), mentre la protezione umanitaria da Italia e Grecia (gli unici due paesi a superare la media ponderata europea).

Confronto domande di protezione internazionale e esiti positivi. Paesi UE. Anno 2013.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Paesi	domande v.a.	esiti positivi %
Germania	126.995	23,0
Francia	66.265	16,3
Svezia	54.365	45,4
Italia	26.620[7]	61,1
Austria	17.520	27,0
Grecia	8.225	8,3
Spagna	4.495	15,9
Totale UE	**435.390**	**29,4**
Media pond. UE	**40.744**	

Confronto forme di protezione internazionale riconosciute. Paesi UE. Anno 2013.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

* Non prevede la protezione umanitaria nella normativa nazionale

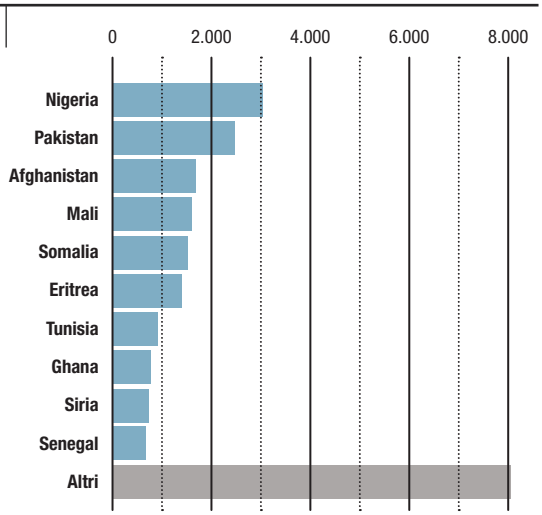
	Status rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria
Francia*	83,0	17,0	
Austria*	68,5	31,5	
Germania	53,2	30,5	16,3
Grecia	41,3	29,9	30,7
Spagna	39,6	58,6	1,8
Svezia	28,2	64,9	6,9
Italia	**21,3**	**38,9**	**39,9**
Media pond. UE	**53,1**	**26,0**	**20,9**

5. Quella riportata è una selezione di paesi europei, individuati in base alle specifiche particolarità dei modelli di accoglienza previsti.
6. La media ponderata è calcolata considerando la somma del numero di domande di protezione internazionale presentate in ciascun paese, rapportato alla popolazione residente nel singolo paese. Assumendo come presupposto il fatto che la dimensione di ciascun paese, in termini di popolazione residente, è una variabile rilevante e non eludibile per l'elaborazione di una corretta fotografia del quadro dell'accoglienza.
7. Il dato Eurostat relativo all'Italia differisce leggermente da quello messo a disposizione dal Ministero dell'Interno.

Figura 2.10

Primi 10 paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale le cui domande sono state esaminate. Anno 2013.
Valori assoluti

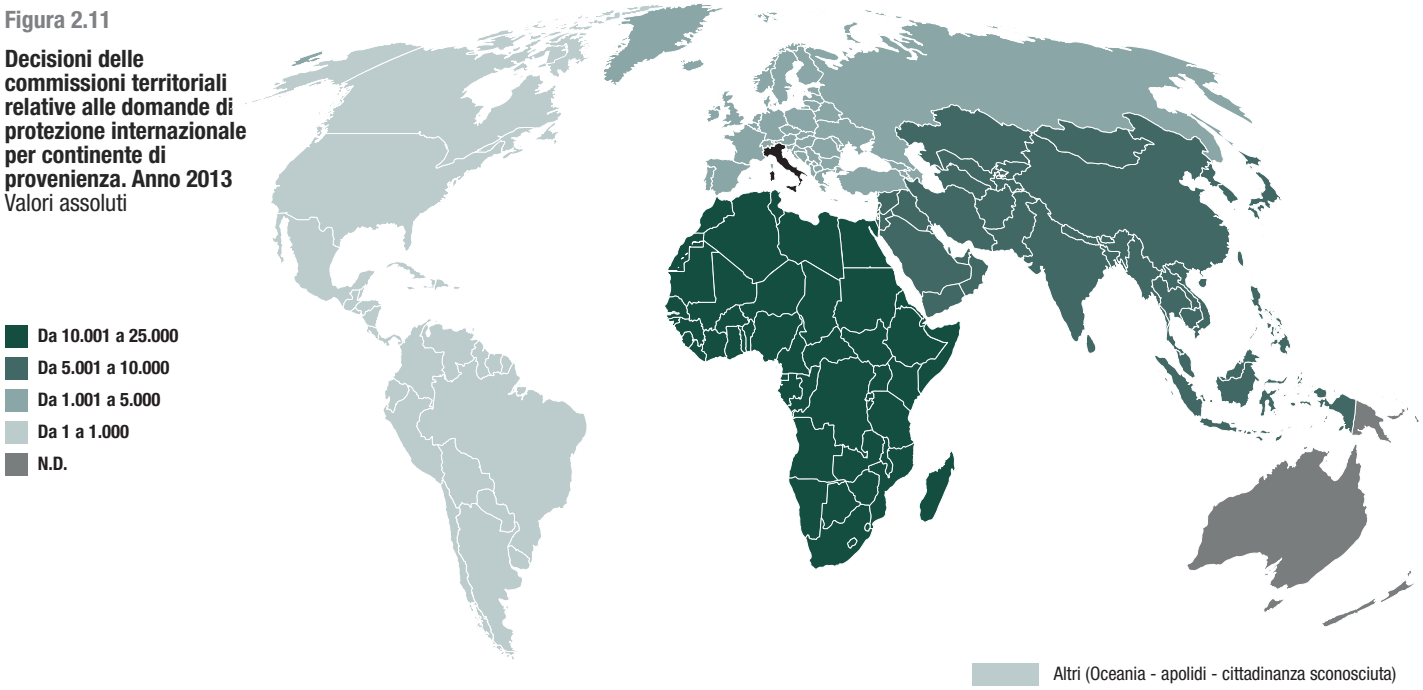
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

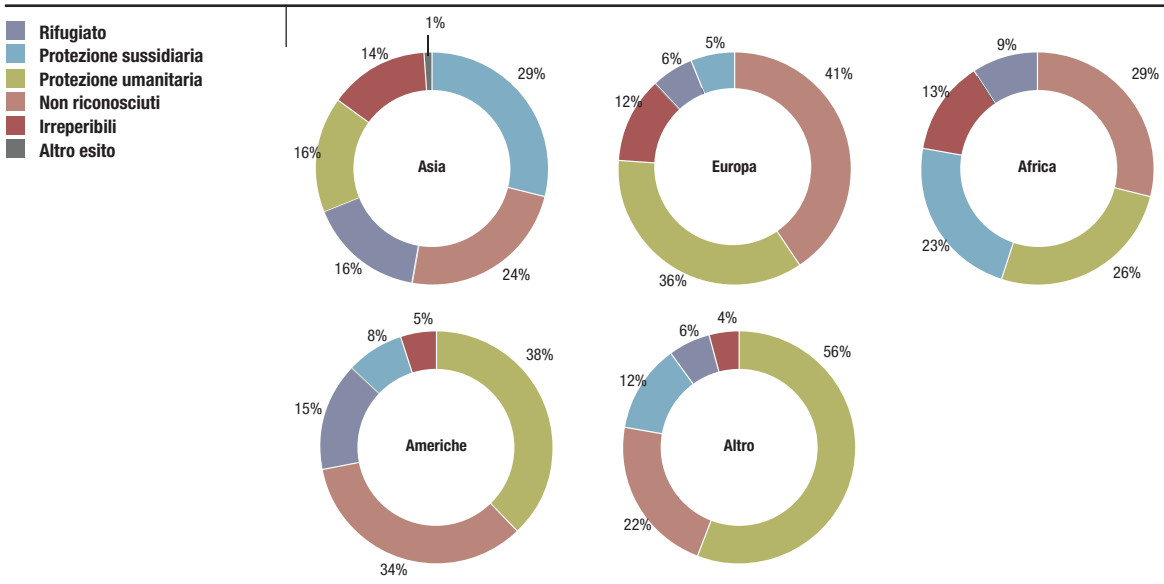


I primi dieci paesi di origine degli stranieri di cui le Commissioni territoriali hanno esaminato le domande di asilo nel 2013, fanno tutti parte di due continenti: Africa e Asia. Nell'ordine sono: Nigeria (3.036), Pakistan (2.455), Afghanistan (1.764), Mali (1.683), Somalia (1.647), Eritrea (1.522) e Tunisia (1.072).

Figura 2.11

Decisioni delle commissioni territoriali relative alle domande di protezione internazionale per continente di provenienza. Anno 2013
Valori assoluti





Le domande di protezione internazionale presentate in Italia nel primo semestre del 2014

Nel primo semestre del 2014 sono state presentate in Italia 25.401 domande di protezione internazionale, di cui il 70% sono state presentate da cittadini provenienti dal continente africano e il 25% da quello asiatico. Per la quasi totalità, coloro che hanno presentato domanda sono uomini (il 93%).

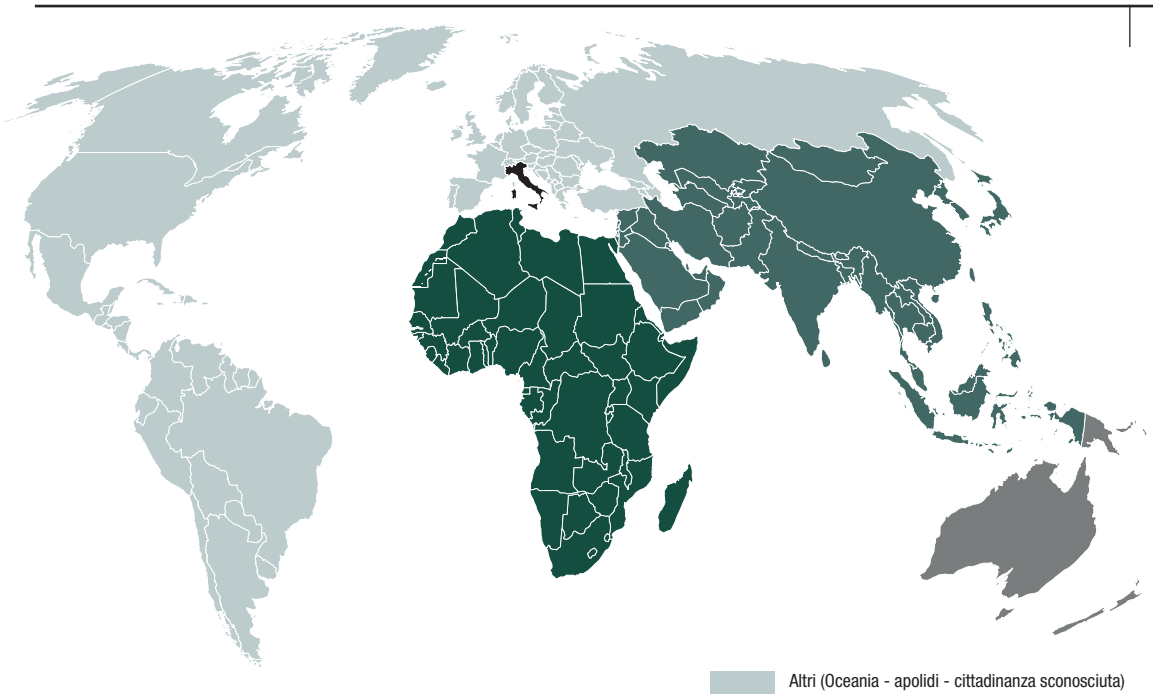


Figura 2.12

Domande di protezione internazionale per Continenti di provenienza. Anno 2014
Valori assoluti

I primi dieci paesi di origine degli stranieri a cui le Commissioni territoriali hanno esaminato le domande di asilo nei primi sei mesi del 2014, fanno tutti parte di Africa e Asia. Nell'ordine sono: Mali, Nigeria, Gambia, Pakistan, Senegal, Afghanistan e Ghana.

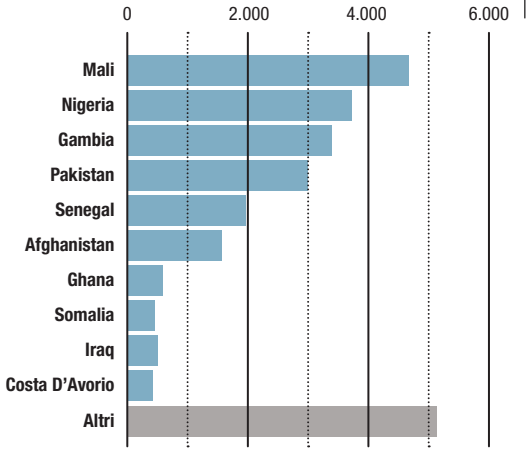


Figura 2.13

Primi 10 paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale le cui domande sono state esaminate. Primi sei mesi 2014.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Storie /

Naar, capelli rosso fuoco

AUGUSTA - Poco prima che le due navi della Marina Militare attraccassero in porto, le autorità competenti, l'UNHCR e i loro partner sul terreno erano già schierati, pronti ad accogliere le 488 persone salvate due giorni prima in mare aperto. Come ogni sbarco, erano già state approntate tutte le misure necessarie a garantire un'accoglienza adeguata ma stavolta l'apprensione era più grande: a bordo c'erano infatti 133 minori, alcuni di loro con meno di cinque anni, altri ancora provati dal viaggio e bisognosi di cure immediate. Tra i primi a scendere c'è Naar, 6 anni, carnagione chiara, lentiggini e dei capelli rosso fuoco, come il significato del suo nome. Si intuisce subito che c'è qualcosa che non va, raggiunge lentamente la tenda allestita per riparare le persone da un sole già estivo e si appoggia a suo padre per ogni passo che deve fare. Sotto le scarpe ormai consumate, il suo piede è immobile, le ossa frantumate da un incidente occorso sei mesi prima. Le fratture non hanno ancora avuto il tempo di ricomporsi e la gamba continua a far male, specialmente se sottoposta a sforzi improvvisi. Sembra incredibile che questo bambino abbia appena superato un viaggio di 12 giorni nel mezzo del mediterraneo, schiacciato con 250 Siriani e Palestinesi in una carretta del mare, in balia dei trafficanti e di onde altissime. Deve essere stata una situazione terribile, ma Naar non fa una piega e la sua espressione non tradisce alcuna sofferenza.

Al suo arrivo gli vengono dati acqua, cracker e biscotti, riceve anche un paio di scarpe di gomma nuove. Una vettura lo accompagna nella vicina zona d'accoglienza, dove verrà visitato e sistemato in un lettino più adatto alle sue condizioni. Seduto accanto a Naar c'è suo padre, che da quando sono partiti non l'ha abbandonato neanche per un istante. Stanno giocando insieme a braccio di ferro e sono sereni, sembra che la terribile traversata in mare sia solo un brutto ricordo. "Ci avete salvato la vita" racconta Husaam "non saprò mai come ringraziarvi. Un momento stavamo per annegare, il momento dopo invece eravamo a bordo di una delle vostre navi, al riparo dalla tempesta. Non immaginate quanto apprezziamo quello che fa la popolazione italiana per noi."

Naar e suo padre sono partiti da Alessandria d'Egitto su una barchetta in ferro e durante la traversata si sono ricongiunti ad un'altra imbarcazione in avaria, a cui hanno permesso di proseguire il viaggio trainandola con una corda, ribellandosi alle disposizioni date dagli scafisti. Al quarto giorno di traversata hanno esaurito acqua e cibo e per non morire di sete si sono dovuti arrangiare bevendo l'acqua utilizzata per la pulizia del motore, filtrata con i loro stessi vestiti. Più di 130 bambini sono rimasti bloccati in quella nave per una settimana, con le condizioni del mare che col passare dei giorni, diventavano sempre più cattive. Il loro viaggio è durato in tutto 12 giorni.

Naar, con suo padre, è stato l'unico membro della famiglia a partire verso l'Europa. In Egitto ha lasciato sua madre e le sue due sorelle, entrambe adolescenti. "Al momento della partenza era molto spaventato" ricorda Husaam "sapevamo di non avere altra scelta, Naar aveva bisogno di cure, ma non riusciva a rassegnarsi all'idea di dover lasciare indietro il resto della famiglia".

Sono arrivati in Egitto più di un anno fa da Damasco, ma in tutto questo tempo la loro famiglia non è mai riuscita ad integrarsi con la comunità locale. "Per delle persone provenienti dalla Siria è difficile," racconta Husaam "agli occhi degli Egiziani siamo solo estranei e la diffidenza che li accompagna il più delle volte ci ha progressivamente isolato da loro." In Egitto, Husaam e sua moglie avevano trovato un alloggio, ma non c'erano opportunità di lavoro. La vita di tutti i giorni era precaria e loro facevano fatica a procurare cibo e vestiti per i figli. "Non mi ero mai trovato in una situazione del genere" ha raccontato Husaam "a Damasco avevo tre negozi d'abbigliamento, nel giro di qualche mese invece non riuscivo neanche a trovare una scuola dove poter iscrivere le mie due figlie." Naar, invece, a scuola ci andava tutti i giorni e la passeggiata che faceva al mattino con i suoi genitori per raggiungere l'edificio scolastico era una piccola conquista, il simbolo di una routine riacquistata. "Dopo l'incidente non è più riuscito a camminare" racconta il padre "una macchina di grossa cilindrata è sbucata fuori all'improvviso mentre stava attraversando la strada, investendolo". "Gli ha frantumato le ossa del piede sinistro" continua, mostrando le fotografie dell'impatto, "e non si è neanche fermata ad aiutarci."

Più al nord, in Germania, Naar potrà finalmente completare il lungo processo di riabilitazione ma il suo primo pensiero è ancora rivolto alla famiglia. Suo padre gli ha spiegato che una volta fatta la richiesta d'asilo nel paese, potranno anche inoltrare quella per il ricongiungimento familiare, evitando alla madre ed alle due sorelle la terribile traversata. "Sono sicuro che con il tempo guariranno sia le ferite del corpo, che le cicatrici provocate dalla guerra" ha concluso il padre.

Come Naar, 5,5 milioni di bambini sono stati colpiti dal conflitto in Siria, più di un milione di loro è stato costretto a fuggire dal paese, circa la metà del numero totale dei rifugiati Siriani. Molti di loro vivono ancora in condizioni precarie, senza la possibilità di ricevere un'educazione e sotto la costante minaccia di subire traumi indelebili ed abusi.

Fonte: www.unhcr.it/notizie/storie (maggio, 2014)



Storie / Intrappolata

CAMPO DI LAVRION, GRECIA - Jihan, 34 anni è fuggita dalla Siria con suo marito Ashraf e i loro due figli. Jihan è cieca e suo marito ha gravi problemi alla vista. Come molti altri siriani sono arrivati in Europa dopo un pericoloso viaggio in mare dalla Turchia verso la Grecia.

Jihan ricorda tutto della traversata in mare, le grida dei suoi compagni di viaggio, le onde turbolente, la stretta delle mani dei suoi figli."In quei momenti", ricorda, "Ho pensato che avevo sottratto i miei figli al pericolo della morte per condurli verso un altro pericolo". Dopo 45 ore in mare finalmente approdano sull'isola greca di Milos. Senza supporto o assistenza di alcun genere, arrivano ad Atene. Ad Atene, la polizia li arresta e rimangono in prigione per quattro giorni. "Ci hanno detto che non potevamo rimanere ad Atene o in altre tre città greche", ricorda, asciugandosi le lacrime.

Ashraf ha proseguito il viaggio verso il Nord Europa per chiedere asilo, mentre Jihan e i bambini sono rimasti nel campo Lavrion, a circa 40 chilometri dalla capitale greca.

Per la prima volta dall'età di 12 anni, Ashraf e Jihan sono stati costretti a separarsi. "Dato che entrambi non vediamo bene, ci completiamo a vicenda", spiega Jihan, con un sorriso malinconico. Ashraf ha ottenuto l'asilo in Danimarca ed è in attesa di potersi ricongiungere con la sua famiglia. Nel campo di Lavrion Jihan vive con altre famiglie con bambini -"Pensavo che, vista la mia particolare situazione, il governo ci avrebbe aiutato", dice Jihan "Ma non aiutano nessuno. C'è una famiglia con sei figli e una donna che ha il cancro qui, ma nessuno li aiuta. Siamo intrappolati". Una volta, Jihan conduceva una vita felice ad Aleppo, lavora nel settore pubblico, con due figli e un marito amorevole al suo fianco. Ora, il suo unico desiderio è che la sua famiglia sia riunita. La guerra li ha allontanati dal proprio paese, l'Europa li ha separati. "Siamo venuti qui per avere una vita migliore e trovare persone che potrebbero meglio comprendere la nostra situazione", conclude. "Sono così sconvolta quando vedo quanto poco capiscano la nostra situazione".

Fonte: www.unhcr.it/notizie/storie (agosto, 2014)

2.1.3 Le strutture governative di accoglienza e assistenza per migranti

Come è stato già esposto in altre parti di questo lavoro, la forte dinamicità che ha caratterizzato negli ultimi anni i contesti politico-economico e sociale dei paesi del Nord Africa e del vicino Medio oriente, ha determinato massicci afflussi di migranti verso l'Italia. Per far fronte alla richiesta di accoglienza e assistenza degli stranieri, sono state predisposte specifiche strutture dedicate a questo scopo che, tuttavia, si caratterizzano, sia nelle funzioni attribuite che nella capienza prevista, per la loro mutevolezza, legata alla specificità della misura e della tipologia dei flussi di migranti in arrivo. Quella che viene presentata è dunque una fotografia dell'esistente, soggetta a continue variazioni.

In Italia, al 26 agosto 2014, la capienza teorica complessiva di CPSA, CDA e CARA è pari a 7.810 posti che diventano 10.331 nel numero di presenze di immigrati accolti ed assistiti nei centri. Il centro che accoglie in assoluto il numero maggiore di immigrati è il CDA- CARA di Mineo con 3.792 persone accolte (sono il 37% di tutte le presenze nei centri governativi). A questo seguono i centri di Bari Palese con 1.746 presenze (con il 17% di presenze sul totale nazionale) e Crotone con 1.531 (il 15%). I centri che in misura maggiore fanno registrare un numero di presenze superiore ai posti indicati come capienza teorica sono nell'ordine: Bari Palese (con 1.002 presenze in più rispetto al numero dei posti previsti); Crotone (802 posti in più) e Mineo (792). Al contrario, i centri in cui il differenziale tra capienza teorica e presenze è a favore della prima, sono: Foggia, Borgo Mezzanone, con un numero di presenze inferiore (di 158 posti) rispetto ai posti previsti e Agrigento, Lampedusa (131 presenze in meno).

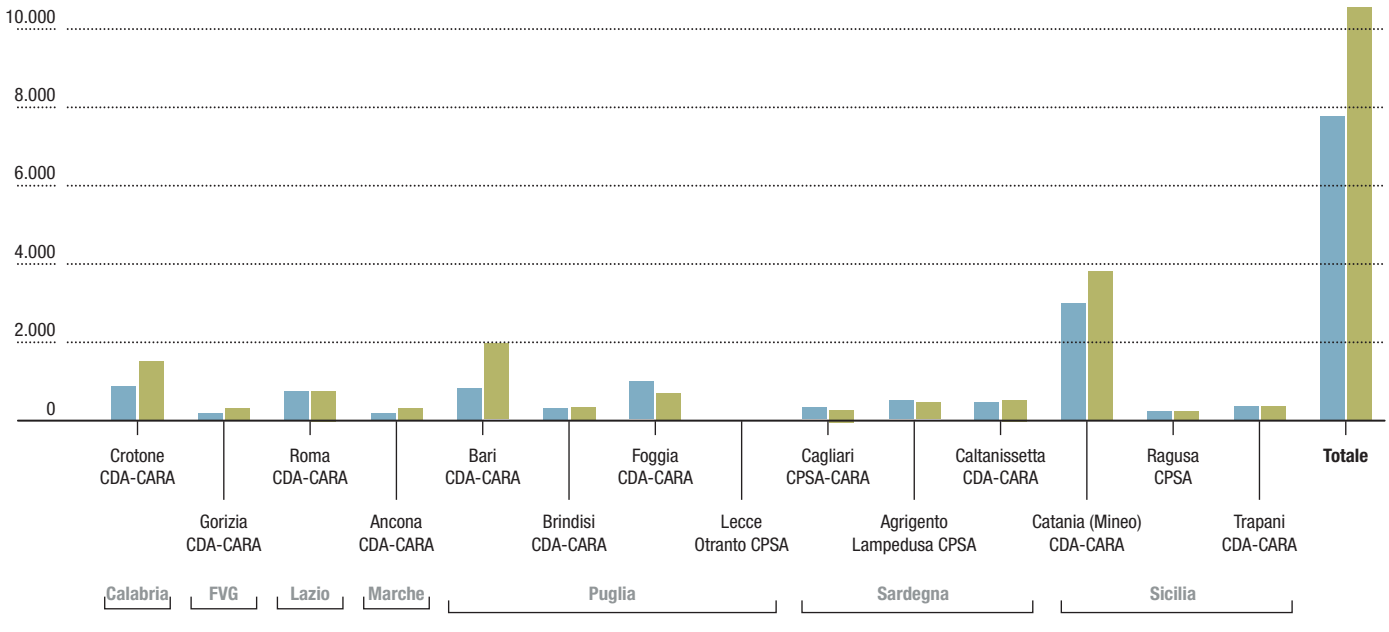
Con la circolare dell'8 gennaio 2014 del Ministero dell'interno, in considerazione del grande afflusso di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale, viene richiesto alle prefetture di individuare nuove strutture di accoglienza.

Le prefetture sono quindi state sollecitate, in stretto raccordo con gli enti locali ed in particolare i comuni, ad individuare per l'accoglienza degli stranieri strutture – preferibilmente non alberghiere – messe a disposizione da enti pubblici o selezionate tramite indagine di mercato nell'ambito del privato sociale, dando preferenza ai soggetti con comprovata esperienza in ambito SPRAR o in progetti di accoglienza similari destinati ai richiedenti protezione internazionale. Strutture che dovrebbero avere una capienza media di 20/25 persone e comunque non superiore a 100, ed è previsto che l'affidamento del servizio di accoglienza, per un importo massimo di 30 euro pro capite pro die oltre IVA, avvenga dietro stipula di una convenzione. La richiesta, a cui ne segue una successiva con la Circolare del 19 marzo, di

Figura 2.14

Strutture di accoglienza e assistenza (CPSA – CDA – CARA), Capienza teorica e presenze.
Al 26 agosto 2014.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



rendere disponibili ulteriori strutture provvisorie, si è resa necessaria per l'impossibilità di attivare ulteriori posti ordinari di accoglienza nel sistema SPRAR a causa del ritardo nell'acquisizione del necessario fabbisogno finanziario per dar corso al bando già concluso. Per tale motivo, con la circolare del 19 marzo si consigliano le prefetture di non superare, quale data contrattuale, la data del 30 giugno 2014.

Al 25 agosto 2014 i Centri di accoglienza straordinaria sono presenti in tutte le regioni: gli stranieri complessivamente accolti in Italia all'interno di queste strutture sono 28.514. La Sicilia è la regione con il numero più elevato di presenze nei centri (5.966), a cui seguono Lombardia (3.441), Lazio (2.489), Campania (2.349), Calabria (1.901) ed Emilia Romagna (1.795).

Da segnalare che sempre per far fronte al flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati, nell'ambito dei lavori della Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 è stata raggiunta un'intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul Piano nazionale sull'accoglienza dei migranti.

Tra i punti principali del Piano è prevista la creazione di hub regionali per la prima accoglienza, l'aumento dei posti della rete SPRAR e un impegno economico per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che si sposta dalle casse degli enti locali a quelle dello Stato.

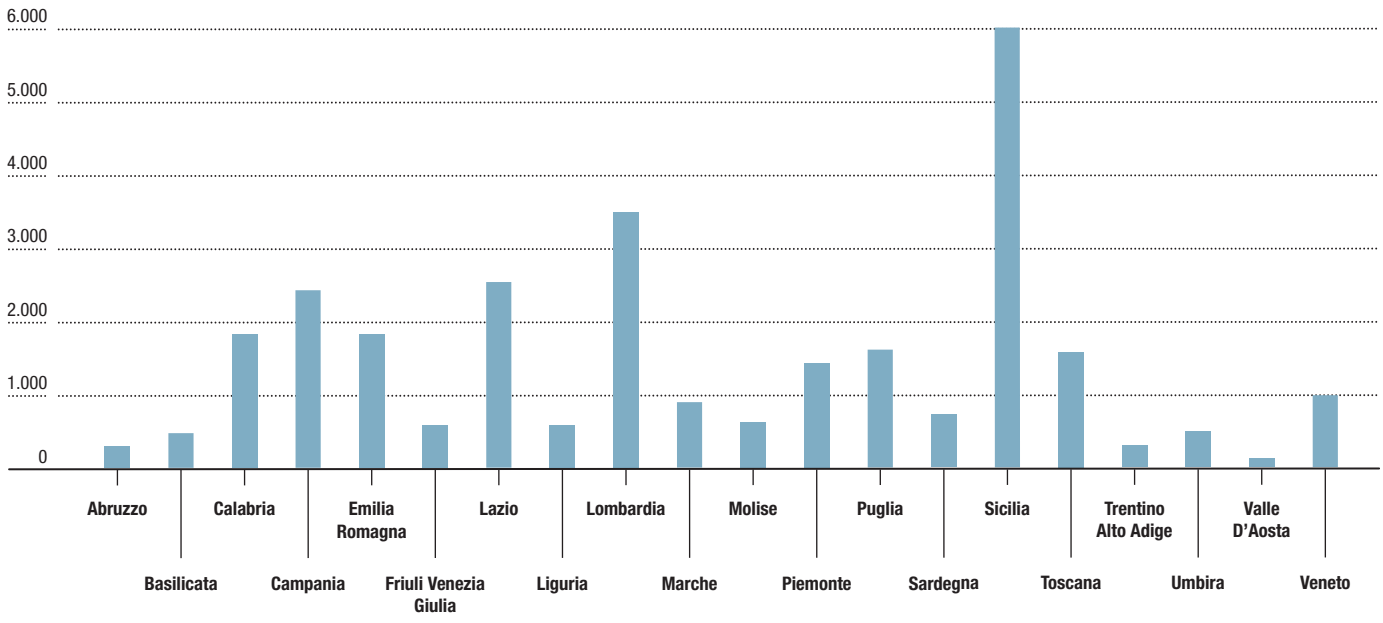
Al centro dell'intesa raggiunta vi è la presa d'atto della necessità di un unico sistema di accoglienza articolato in tre fasi:

1) la fase del soccorso e della prima assistenza, realizzata "in strutture governative a ciò deputate e con tempi di permanenza contenuti al fine di garantire il massimo *turnover* delle presenze, evitando così la saturazione dei centri stessi, e favorendo il pronto invio degli stranieri nelle strutture di "prima accoglienza" dislocate sui territori regionali". In tale fase verranno effettuate le procedure di identificazione, un primo screening sanitario, un'ampia attività informativa e la prima individuazione di nuclei familiari o persone vulnerabili;
2) la fase della prima accoglienza e qualificazione, in centri-hub regionali e interregionali, in cui verranno accolti gli stranieri "che abbiano espresso nella fase del soccorso, la volontà di richiedere protezione". Il tempo di permanenza in tali centri sarà limitato al periodo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte della Commissione o della Sezione territoriale competente, nonché all'individuazione della migliore collocazione possibile nel sistema SPRAR;
3) la fase della seconda accoglienza ed integrazione, incentrata nello SPRAR, "perno del sistema di accoglienza di secondo livello sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati". «Eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR». Di conseguenza il sistema SPRAR dovrebbe essere rafforzato ed ampliato.

Figura 2.15

Centri di accoglienza straordinaria (CAS), Presenze. Al 25 agosto 2014.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Focus /

Definizione delle strutture di accoglienza e assistenza governative

Le strutture che accolgono e assistono i migranti sono distinguibili in due tipologie:
1. **Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA);**
2. **Centri di accoglienza (CDA) e Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA).**

1. I centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) sono strutture allestite nei luoghi di maggiore sbarco, dove gli stranieri vengono accolti e ricevono le prime cure mediche, vengono foto segnalati e viene accertata l'eventuale intenzione di richiedere protezione internazionale e poi smistati verso altri centri. I centri attualmente operativi sono:
- Agrigento, Lampedusa (Centro di primo soccorso e accoglienza);
- Cagliari, Elmas (Centro di primo soccorso e accoglienza, con funzioni di CARA);
- Lecce - Otranto (Centro di primissima accoglienza);
- Ragusa, Pozzallo (Centro di primo soccorso e accoglienza).

2. I Centri di accoglienza (CDA) e Centri accoglienza per richiedenti asilo (CARA) sono strutture destinate a garantire una prima accoglienza allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporne l'allontanamento. I CARA sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.



2.2 Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati



UNHCR/JARED J.KOHLER/MARCH 2013



UNHCR/E.DAGNINO/MARCH 1991



UNHCR/B.SOKOL

L'accoglienza nella rete dello SPRAR 2013

12.631
ACCOLTI NEL 2013

151
progetti FNPSA

111
per categorie ordinarie

40
per categorie vulnerabili

128
Enti locali coinvolti

110
Comuni

16
Province

2
Unioni di comuni

3.000
posti di accoglienza FNPSA

50
per categorie vulnerabili con disagio mentale

2.500
per categorie ordinarie

450
per categorie vulnerabili

+6.402
posti di accoglienza straordinari attivati grazie agli ampliamenti dello SPRAR da dicembre 2012

163
posti di accoglienza attivati con risorse straordinarie dell'Otto per mille

Progetti presenti in

19
Regioni su 20

71
Province su 110

L'accoglienza nella rete dello SPRAR 2014

10.852
ACCOLTI NEL PRIMO SEMESTRE 2014

456
progetti

32
per persone con disagio mentale o disabilità

57
per minori non accompagnati

367
per categorie ordinarie

415
Enti locali coinvolti

30
Province

375
Comuni

10
Unioni di comuni

+6.490
posti aggiuntivi attivati

13.020
posti di accoglienza

691
per minori non accompagnati

12.076
per categorie ordinarie

253
per persone con disagio mentale o disabilità

Focus /

SPRAR Cos'è il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

IL SISTEMA DI PROTEZIONE per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge n.189/2002, raccogliendo l'eredità del Programma Nazionale Asilo (PNA), un'esperienza consortile di accoglienza di comuni e realtà del terzo settore, nata nel 2001 da un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e /ACNUR/ UNHCR) e Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

Lo SPRAR è oggi costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti territoriali di accoglienza di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, gestito dal Ministero dell'Interno e previsto nella legge finanziaria dello Stato. L'accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo è regolamentato da un decreto del Ministero dell'Interno che disciplina il bando per la presentazione di proposte di progetto di accoglienza integrata da parte degli enti locali. Il decreto – con il relativo bando – è stato pubblicato a cadenza annuale fino al 2008. Per il 2009/2010 il bando – e con esso, la relativa attuazione degli interventi – ha avuto cadenza biennale; dal 2011 è triennale.

Il coordinamento del Sistema di Protezione è garantito dal Servizio Centrale, una struttura operativa istituita dal Ministero dell'Interno e affidata con convenzione ad ANCI, in base alla legge n.189/2002. Il Servizio Centrale ha compiti di monitoraggio, informazione, promozione, formazione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, nonché di gestione delle attività di inserimento delle persone in accoglienza. L'accoglienza proposta dallo SPRAR non è estemporanea, né tantomeno dipendente dal verificarsi o meno delle cosiddette "emergenze sbarchi". Al contrario presuppone interventi continuativi nel tempo, solidi e sostenibili, garantiti da competenze e capacità che – nel corso degli anni – sono cresciute e sviluppate, fino a gettare i presupposti per il riconoscimento di una nuova figura professionale, "l'operatore dell'accoglienza".

A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la mera distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento e accompagnamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inclusione e inserimento socio-economico. Gli enti locali, in partenariato con il terzo settore, implementano progetti territoriali di accoglienza, coniugando le linee guida e gli standard dello SPRAR con le caratteristiche e le peculiarità del territorio. In base alla vocazione, alle capacità e competenze degli attori locali – nonché tenendo conto delle risorse (professionali, strutturali, economiche), degli strumenti di welfare e delle strategie di politica sociale adottate negli anni – gli enti locali possono scegliere la tipologia di accoglienza da realizzare e i destinatari che maggiormente sono in grado di prendere in carico.

Sia che si accolgano famiglie o singoli, persone portatrici di specifiche vulnerabilità o minori non accompagnati richiedenti asilo, per ognuno degli accolti rimane fondamentale il carattere temporaneo dell'accoglienza, che è sempre finalizzata alla costru-

PAROLE CHIAVE DELLO SPRAR

Carattere pubblico, sia delle risorse messe a disposizione che degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di governance multilivello.

Sinergie, avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore – associazioni, ONG, cooperative - che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi.

Decentramento degli interventi di "accoglienza integrata", diffusi su tutto il territorio nazionale con presenza in tutte le regioni (a eccezione della Valle d'Aosta).

Reti locali – stabili, solide, interattive – promosse e sviluppate con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati, per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, inclusione sociale.

Competenze specifiche di operatori e operatrici, rafforzate negli anni grazie all'esperienza maturata sul campo, alla formazione e all'aggiornamento garantiti anche a livello centrale.

Volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza, a testimonianza di un impegno politico delle amministrazioni locali nella scelta di programmare sul territorio di propria competenza interventi in favore di richiedenti asilo e rifugiati.

zione di percorsi di autonomia e di inclusione sociale dei beneficiari. L'obiettivo, infatti, consiste nel rendere liberi i titolari di protezione internazionale dallo stesso bisogno di accoglienza. Anche per questo le strutture dello SPRAR – tendenzialmente appartamenti o centri collettivi medio piccoli – hanno carattere socio-educativo e mai possono considerarsi alla stregua delle strutture sanitarie.

Infatti, obiettivo principale dello SPRAR è la presa in carico della singola persona accolta, in funzione dell'attivazione di percorsi individualizzati di (ri)conquista della propria autonomia, per una effettiva partecipazione alle comunità locali, in termini di integrazione lavorativa e abitativa, di accesso ai servizi del territorio, di socializzazione, di inserimento socio-economico. Tutti i progetti territoriali dello SPRAR garantiscono, dunque, attività finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali. Sono previste attività per facilitare l'apprendimento dell'italiano e l'istruzione degli adulti, l'iscrizione a scuola dei minori in età dell'obbligo scolastico, l'accompagnamento ai servizi socio-sanitari, nonché interventi di informazione legale sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e sui diritti e doveri dei beneficiari in relazione al loro status. Sono sviluppati, inoltre, percorsi formativi e di riqualificazione professionale per promuovere l'inserimento lavorativo, così come sono approntate misure per l'accesso alla casa. Il tutto riconoscendo in qualsiasi intervento la centralità della singola persona accolta.

2.2.1 La rete dello SPRAR e le dinamiche dell'accoglienza

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) consta di una rete strutturale di enti locali che, come si è già accennato, accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) per realizzare progetti di accoglienza integrata destinati a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, grazie al sostegno delle realtà del terzo settore. Inoltre, per gli anni 2012 e 2013 hanno afferito al Sistema i progetti finanziati attraverso le risorse straordinarie dell'Otto per Mille dell'IRPEF assegnate ad ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché quelli finanziati tramite le risorse della Protezione Civile (Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933/2011 con validità prorogata fino al 28 febbraio 2013) per le misure di accoglienza straordinaria messe in atto nell'ambito della cosiddetta Emergenza Nord Africa.

Inizialmente, lo SPRAR, sorto sulla base dell'esperienza della prima rete di accoglienza, il Programma Nazionale Asilo (PNA), è stato delineato come sistema per la presa in carico sia di richiedenti che di titolari di protezione internazionale, senza una distinzione tra prima e seconda accoglienza, allorché non esistevano ancora centri di identificazione in Italia.

Successivamente, l'istituzione di strutture governative – quali i CARA – e la riforma della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, introdotta dal recepimento delle direttive europee in materia, hanno comportato un graduale cambiamento nella composizione dei beneficiari dello SPRAR, con una presenza importante di titolari di protezione già riconosciuta e non principalmente richiedenti asilo come in passato, inducendolo a trasformarsi in un sistema di "seconda accoglienza", maggiormente incentrato su azioni strumentali all'inserimento socio-economico.

Ne è conseguito che, in assenza di una programmazione unitaria degli interventi, si sono sviluppati sistemi paralleli di accoglienza, con standard, obiettivi e servizi differenti, troppo spesso mal dialoganti e non riconducibili a un contesto unico di presa in carico, inteso come unitario dall'ingresso in Italia fino alla sostenibilità dei percorsi di inclusione. A fianco dei CARA e dello SPRAR - già di per sé eterogenei, anche in termini di capienza, con una capacità ricettiva dello SPRAR di un quarto rispetto ai centri governativi a pieno regime – negli anni si sono sviluppati ulteriori contesti, come quelli dei sistemi cittadini nei quali sono stati aperti centri polifunzionali, fino all'esperienza delle misure straordinarie messe in atto nell'ambito del piano di Protezione civile, attivato in occasione della cosiddetta "emergenza Nord Africa".

Di fronte a tale complessa eterogeneità lo stesso Ministero dell'Interno, l'ANCI, gli enti locali, gli enti di tutela, le associazioni e le organizzazioni non governative hanno evidenziato l'esigenza di costituire un sistema nazionale unico, flessibile e di conseguenza capace di dare una risposta di carattere ordinario al bisogno di accoglienza, evitando logiche emergenziali. Un sistema più efficace ed efficiente, in termini di raggiungimento di un numero maggiore di beneficiari, di sostenibilità degli interventi e di ottimizzazione delle risorse pubbliche.

Tendendo al conseguimento di tale obiettivo, dalla fine del 2012 il Ministero dell'Interno ha predisposto quattro allargamenti straordinari della rete SPRAR. Alla composizione strutturale di 3.000 posti se ne sono successivamente aggiunti 702 a dicembre 2012, 800 a maggio 2013, 900 a giugno 2013, 3.000 a luglio 2013 e 1.000 a ottobre e novembre 2013. Pertanto, nell'arco di meno di un anno, lo SPRAR ha raggiunto una capienza di 9.402 posti, più che triplicando la propria capacità recettiva.

Tabella 2.11

Composizione dello SPRAR. Anno 2013.
Valori assoluti

FONTE SPRAR	NUMERO POSTI
FNPSA, triennio 2011/2013	3.000
Allargamento rete SPRAR, dicembre 2012	702
Allargamento rete SPRAR, maggio 2013	800
Allargamento rete SPRAR, giugno 2013	900
Allargamento rete SPRAR, luglio 2013	3.000
Allargamento rete SPRAR, ottobre-novembre 2013	1.000
Totale	**9.402**

Ciò ha di fatto segnato un ritorno alle originarie vocazioni dello SPRAR, che nell'estate del 2013 ha proceduto ad accogliere richiedenti asilo direttamente dalle aree di primo arrivo - su tutte, Lampedusa -, senza prevedere un passaggio degli accolti nei centri governativi. Dal punto di vista delle modalità operative dello SPRAR si è trattato di un'assoluta novità, e proprio per questo – pur non trascurando le implicazioni di un allargamento così repentino sul lavoro quotidiano di enti e strutture abituati a operare diversamente – sarà importante riuscire a capire come tale modello potrà essere da fondamento per lo sviluppo di un sistema unico di accoglienza e quali potranno essere le misure correttive per poterlo effettivamente adottare e rendere strutturale. Sebbene sia prematuro affermarlo, si può rilevare come il passaggio diretto dal luogo di approdo alle strutture del Sistema di Protezione, evitando la permanenza nei centri governativi, appaia come funzionale per impostare fin da subito una progettazione personalizzata di inclusione sociale, condivisa e partecipata da parte dei singoli richiedenti asilo.

Grazie ai recenti ampliamenti della rete, si è passati dai 2.008 accolti del 2001 ai 12.631 del 2013. Sino al 2012 la punta massima della capienza si era raggiunta nel 2008 (anno in cui fu dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza dei consistenti sbarchi avvenuti durante il periodo estivo), con 8.412 accolti. La diminuzione degli accolti nel biennio successivo è derivata non tanto da un decremento di domande, quanto dalla chiusura dei posti straordinari attivati in risposta all'"emergenza" del 2008, a conclusione dei percorsi degli accolti, e dei progetti attivati con le risorse Otto per Mille: ciò ha significato il venir meno della disponibilità di oltre 1.500 posti aggiuntivi che avevano di fatto rinforzato la capacità base dello SPRAR, comportando così una riduzione degli accolti. Nel 2011, a causa di un ulteriore incremento di arrivi (la cosiddetta "Emergenza Nord Africa") e la conseguente attivazione di nuovi posti straordinari, il trend di crescita del numero di accolti è ripreso, sino ad arrivare ai recenti ampliamenti, che, come già accennato, hanno permesso di disporre di 6.402 posti aggiuntivi.

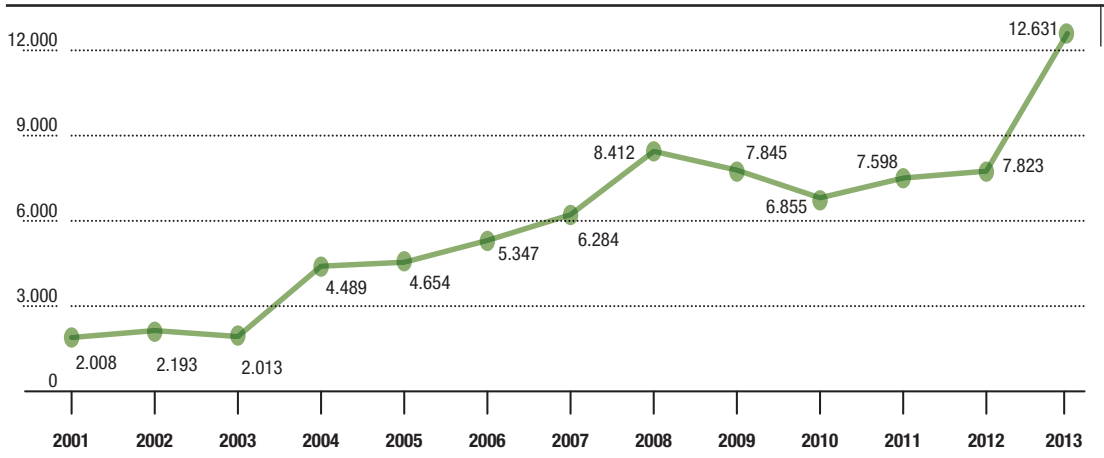


Figura 2.16

Beneficiari complessivamente accolti nello SPRAR dal 1 luglio 2001 al 31 dicembre 2013.
Valori assoluti

Rispetto al totale di 9.402 posti di accoglienza raggiunto nel 2013, il 28% di questi è collocato in Sicilia, quota che raggiunge il 60% se ad essa si sommano le capacità ricettive del Lazio e della Calabria.

REGIONE	POSTI
Sicilia	2.607
Lazio	1.949
Calabria	1.056
Puglia	612
Emilia Romagna	469
Piemonte	469
Marche	339
Lombardia	323
Toscana	264
Campania	262
Umbria	238
Friuli-Venezia Giulia	205
Veneto	184
Liguria	150
Basilicata	116
Molise	50
Trentino-Alto Adige	50
Abruzzo	34
Sardegna	25
Totale	**9.402**

Tabella 2.12

Distribuzione regionale dello SPRAR. Anno 2013.
Valori assoluti

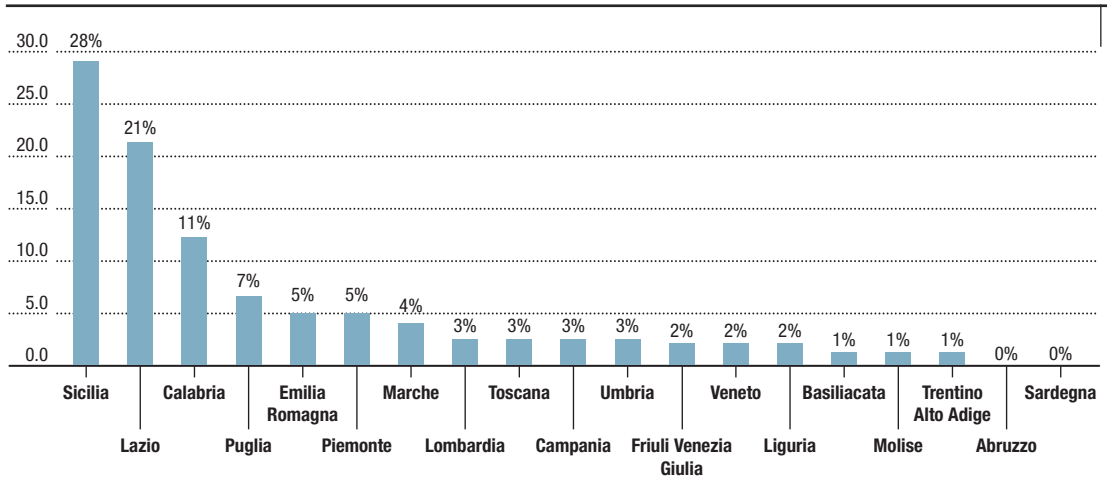


Figura 2.17

Distribuzione regionale dello SPRAR. Anno 2013.
Valori percentuali

2.2.2 L'accoglienza nella rete SPRAR nel 2013

Il FNPSA ha finanziato per il 2013 151 progetti, di cui 111 destinati all'accoglienza di beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie e 30 destinati all'accoglienza delle cosiddette "categorie vulnerabili", quali disabili anche temporanei, persone che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria specialistica e prolungata, vittime di tortura e/o di violenza, minori non accompagnati, anziani, donne sole in stato di gravidanza e nuclei monoparentali, persone con disagio mentale.

I progetti finanziati dal FNPSA hanno reso disponibili 3.000 posti in accoglienza, di cui 2.500 destinati alle categorie ordinarie e 500 alle categorie vulnerabili (di cui 50 riservati specificatamente a persone con disagio mentale). Gli enti locali titolari di progetto sono stati 128, di cui 110 comuni, 16 province e 2 unioni di comuni.

Oltre ai 3.000 posti finanziati con il FNPSA, è stata prorogata fino al 28 febbraio 2013 l'attivazione di 816 posti dalla rete dello SPRAR per le misure di accoglienza straordinaria coordinate dal Dipartimento nazionale di Protezione Civile; sono stati altresì attivi, fino al 31 marzo 2013, 163 posti in strutture implementate grazie alle risorse Otto per Mille. Come già accennato, la rete dello SPRAR è stata inoltre interessata da una serie di ampliamenti che hanno notevolmente accresciuto la capienza del Sistema: un primo ampliamento di 702 è avvenuto a dicembre 2012, cui si sono aggiunti ulteriori 800 posti a maggio 2013, 900 a giugno 2013, 3.000 a luglio 2013 e 1.000 a ottobre-novembre 2013, per un totale di 6.402 posti aggiuntivi. Dunque, complessivamente, il Sistema ha reso disponibili 10.381 posti di accoglienza.

Figura 2.18a

I posti di accoglienza della rete SPRAR ordinari e straordinari finanziati dal FNPSA, 2013, Nord.
Valori assoluti

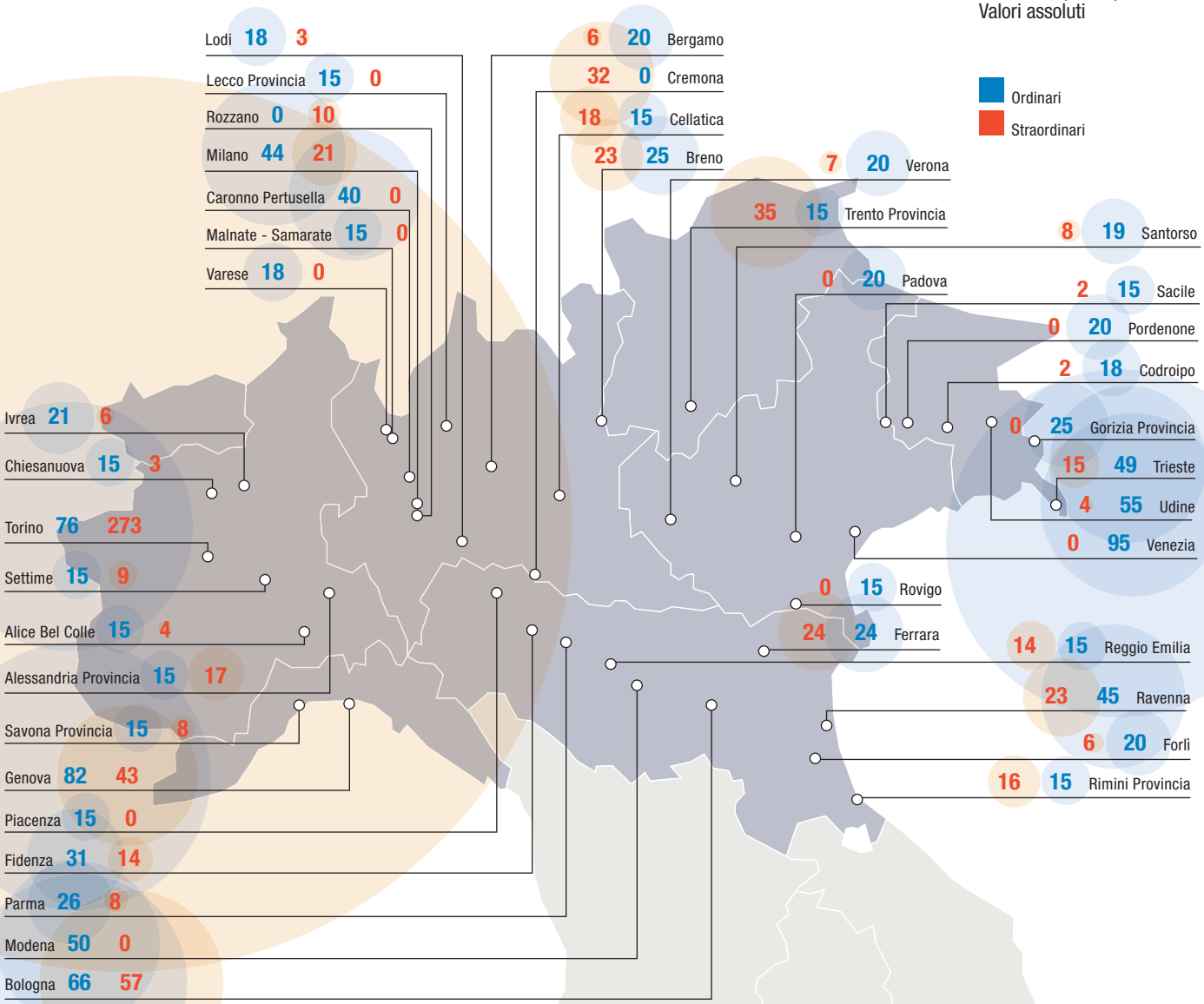


Figura 2.18b

I posti di accoglienza della rete SPRAR ordinari e straordinari finanziati dal FNPSA, 2013, Centro.
Valori assoluti

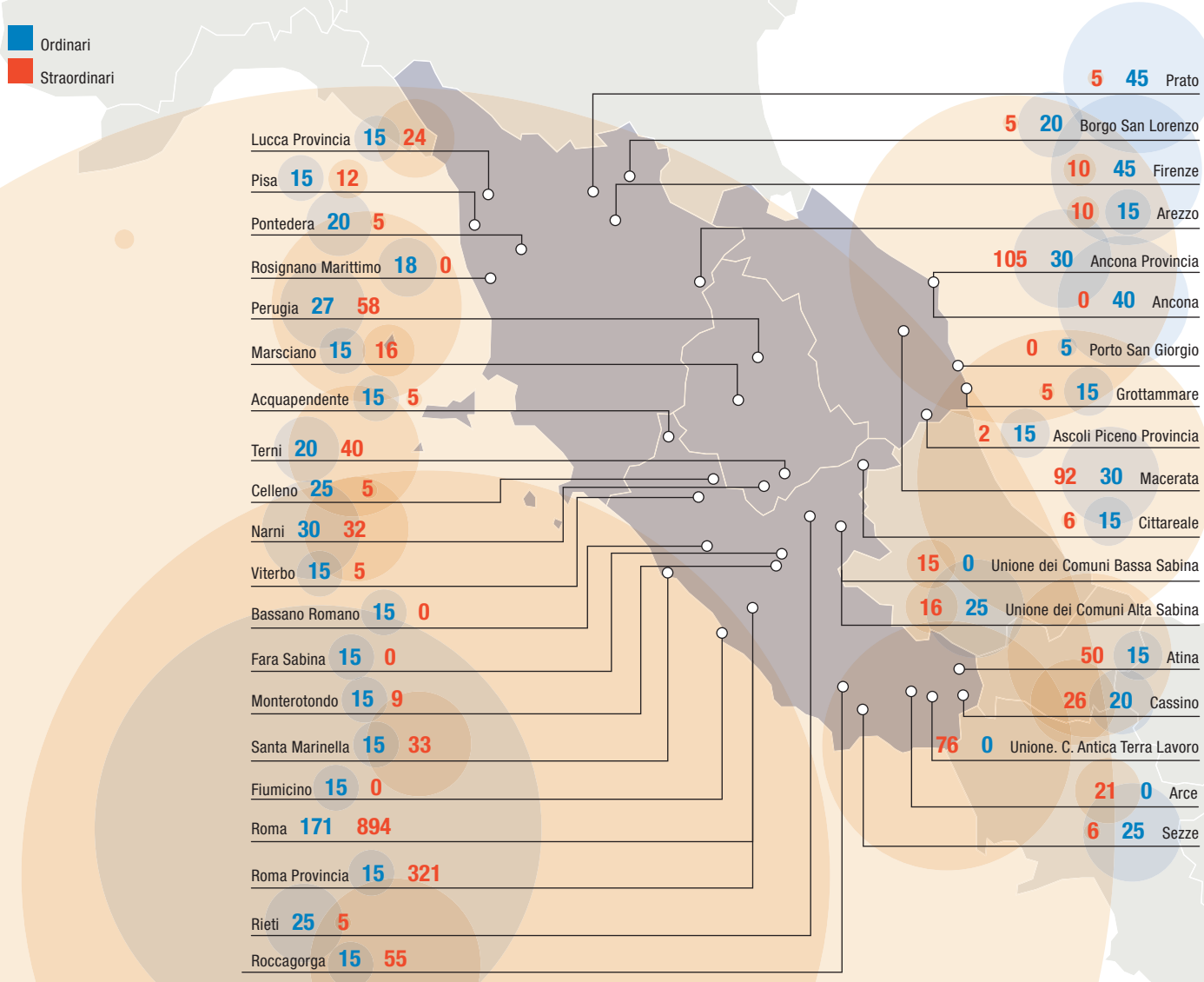
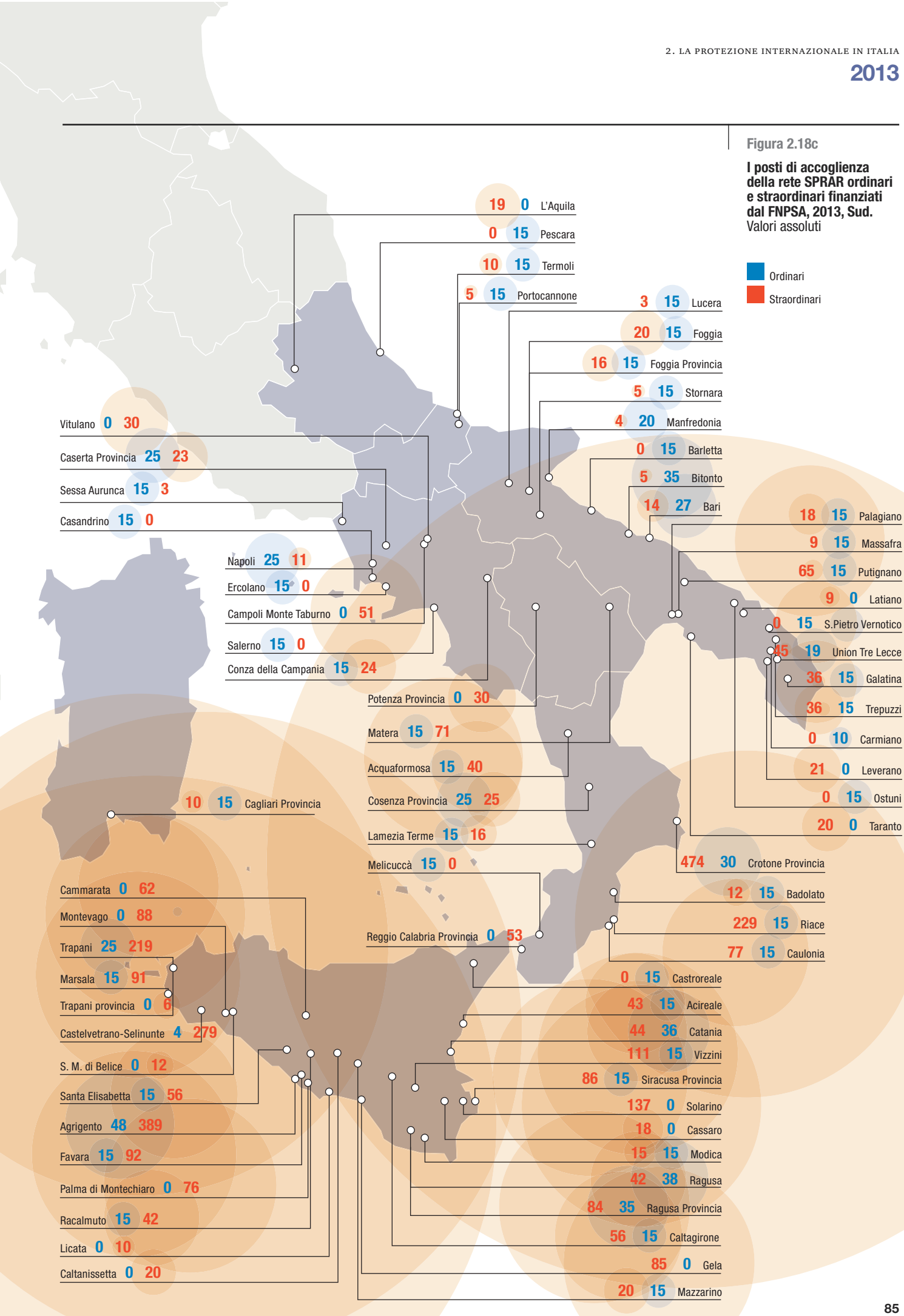


Figura 2.18c

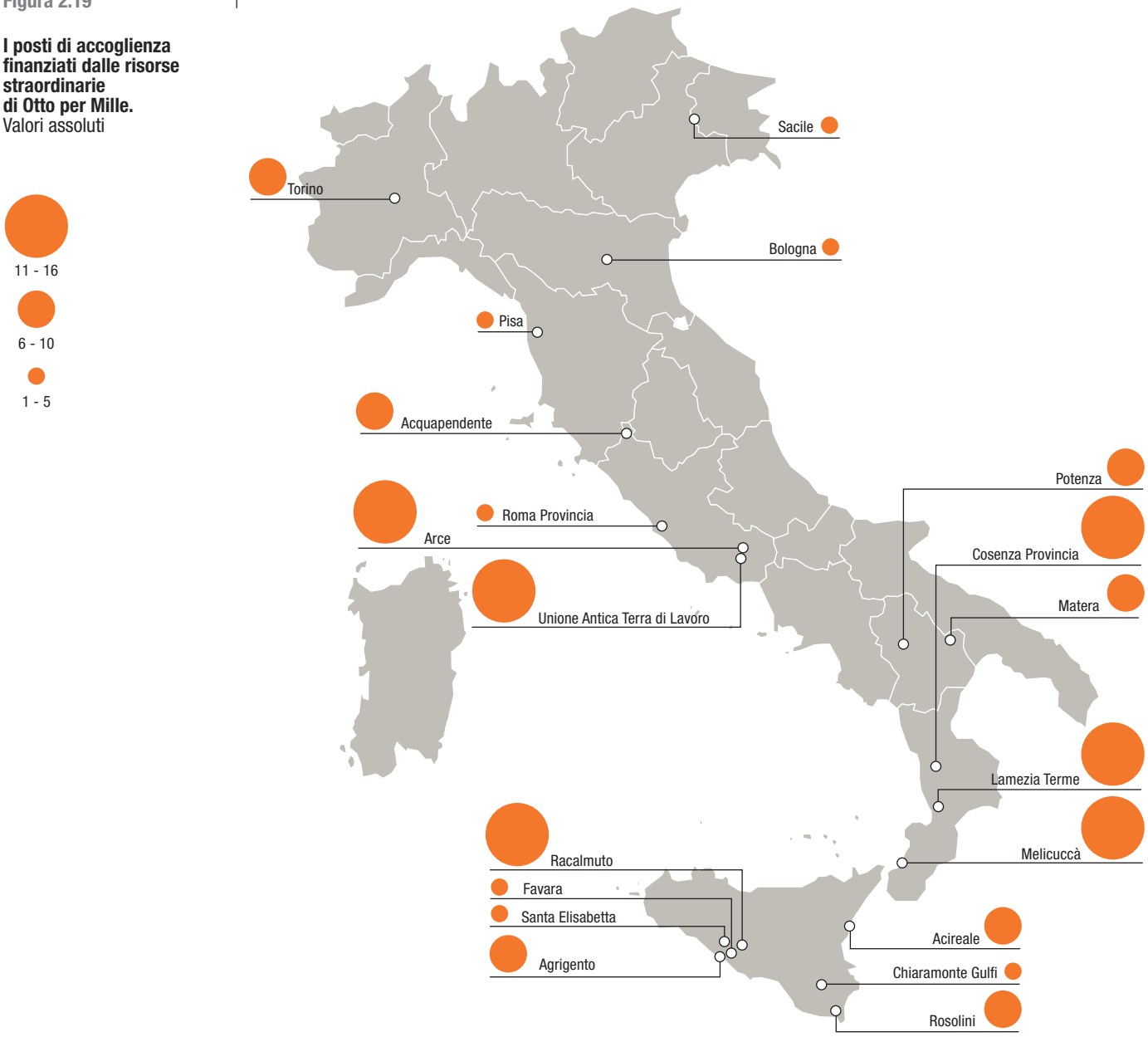
I posti di accoglienza della rete SPRAR ordinari e straordinari finanziati dal FNPSA, 2013, Sud.
Valori assoluti



2013

Figura 2.19

I posti di accoglienza finanziati dalle risorse straordinarie di Otto per Mille.
Valori assoluti



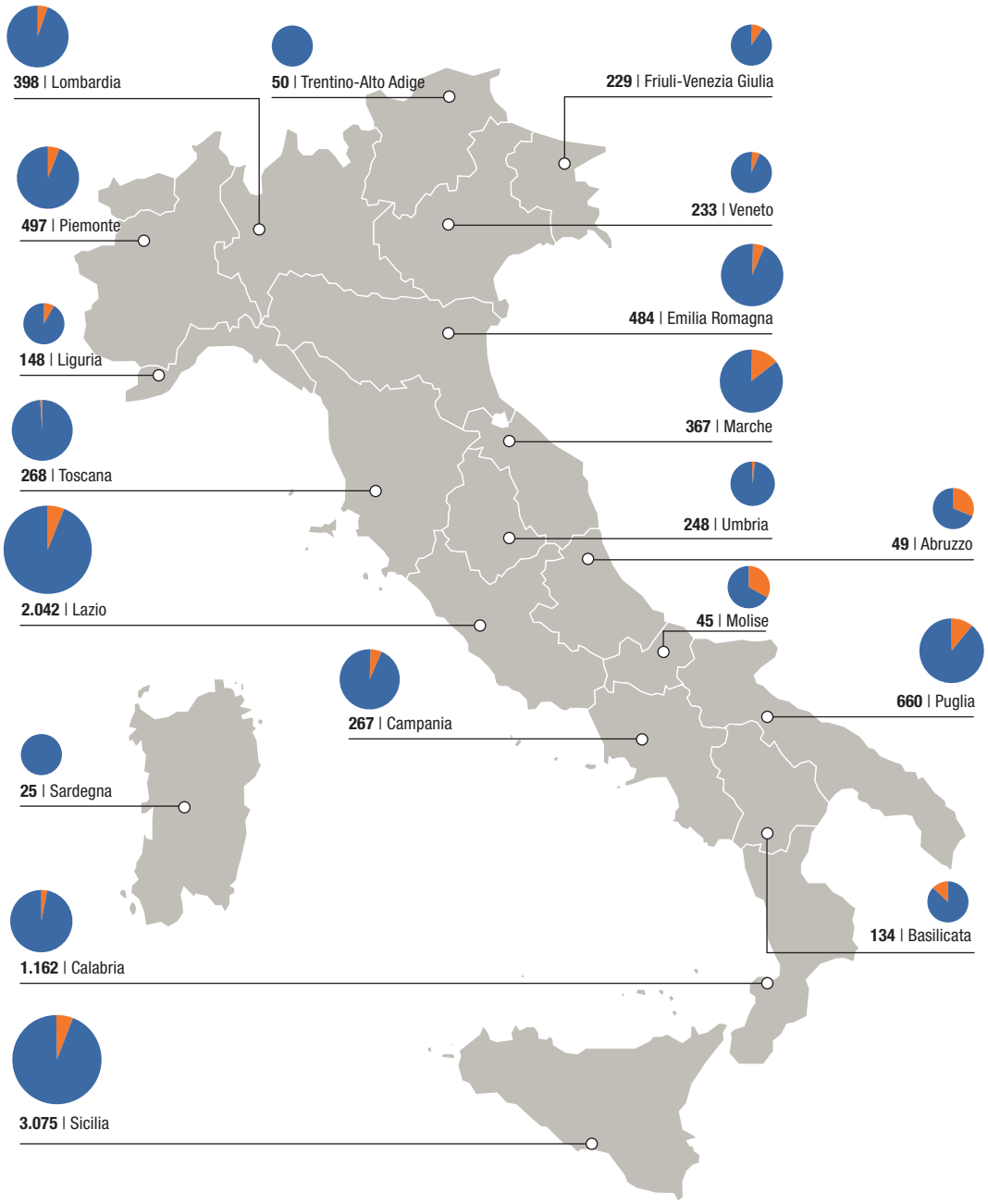


Figura 2.20

I posti di accoglienza complessivi a fine 2013, per categorie ordinarie/vulnerabili (dato aggregato su base regionale).

Valori percentuali

Ordinari

Disagio mentale

Valori assoluti

1.501 - 3.100

251 - 1.500

0 - 250

Gli accolti nei progetti territoriali

A seguito dell'attivazione dei cinque ampliamenti per 6.402 posti complessivi, nel 2013, a fronte di 10.381 posti finanziati, sono stati accolti 12.631 beneficiari, 4.808 persone in più rispetto al 2012. Il dato comprende 5.822 beneficiari accolti nei posti finanziati dal FNPSA, 6.490 nei posti straordinari attivati grazie agli allargamenti, 82 nei progetti attivati grazie alle risorse straordinarie dell'Otto per Mille e 521 nei posti finanziati sino al 28 febbraio 2013 tramite le risorse della Protezione Civile. Dal conteggio complessivo sono stati esclusi 284 ospiti che hanno transitato in più progetti, soprattutto a causa di una emersione della vulnerabilità successiva alla prima presa in carico, che ha richiesto il trasferimento in progetti specificatamente dedicati all'interno dello SPRAR.

Il grafico di seguito riportato illustra il dato, aggregato su base regionale, relativo alla presenza degli accolti nei progetti finanziati dal FNPSA, negli ampliamenti straordinari, nei progetti finanziati dalle risorse straordinarie dell'Otto per Mille e della Protezione Civile (in questo caso, il dato è comprensivo anche di coloro che sono transitati in più di un progetto territoriale e in diverse tipologie di progetti). La presenza maggiore si registra nel Lazio (24,6% del totale nazionale) e in Sicilia (21,6%); il peso della presenza nelle restanti regioni è inferiore al 10%. Va sottolineato che in Valle d'Aosta non sono presenti centri di accoglienza della rete SPRAR.

Figura 2.21

Accolti nella rete SPRAR.
Valori percentuali

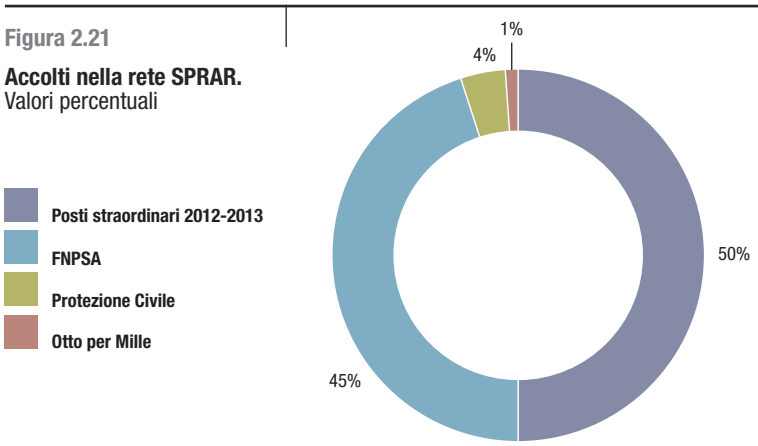
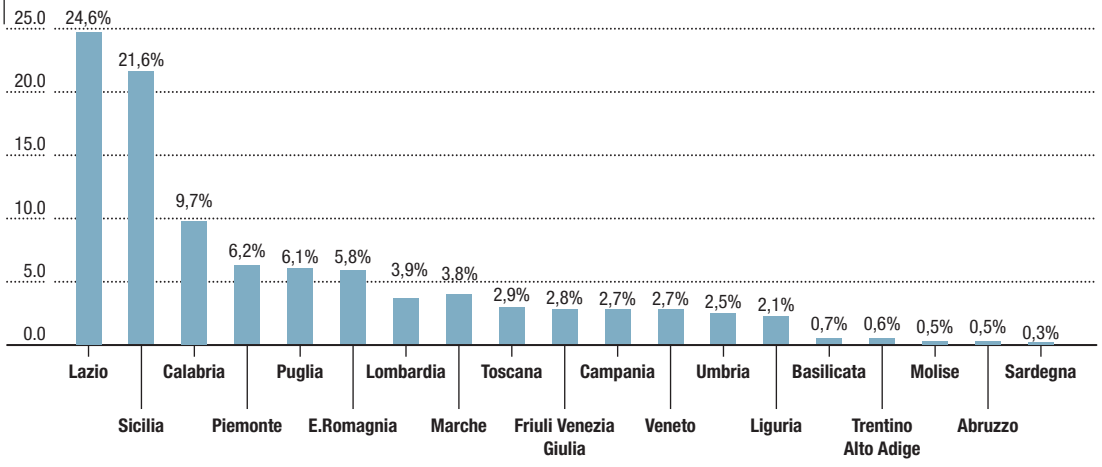


Figura 2.22

Accolti nella rete SPRAR per regione (incidenza sul totale nazionale).
Valori percentuali



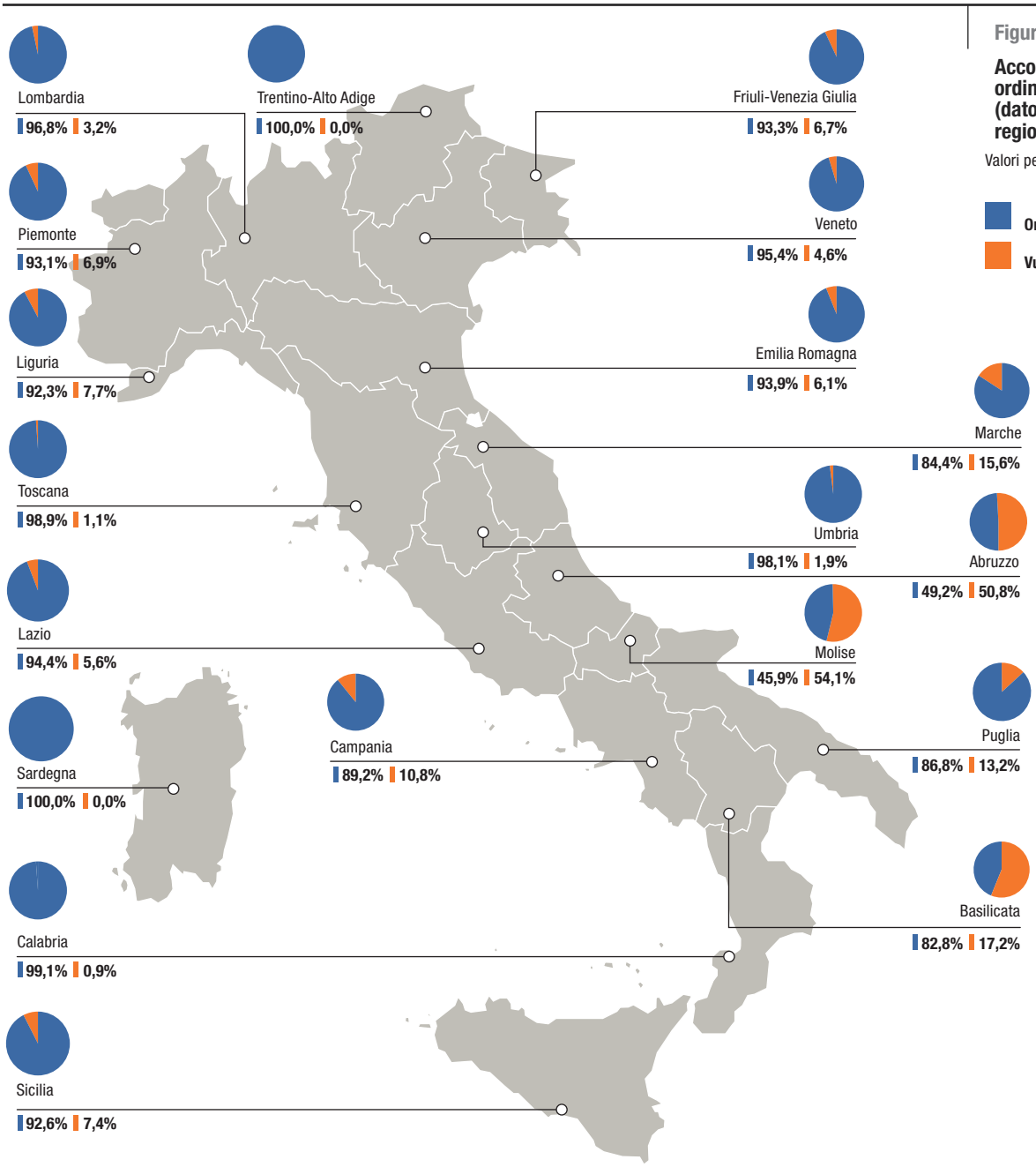


Figura 2.23

Accolti per categorie ordinarie/vulnerabili (dato aggregato su base regionale).

Valori percentuali

I permessi di soggiorno

Tra gli accolti, il 59% è richiedente protezione internazionale, mentre i restanti sono titolari di una forma di protezione (per il 15% umanitaria, per il 13% sussidiaria; il restante 13% ha ottenuto lo status di rifugiato).

Rispetto al 2012, i beneficiari richiedenti protezione internazionale sono aumentati (erano il 30% nel 2012), mentre i beneficiari titolari di protezione umanitaria sono diminuiti rispetto al 15% dell'anno precedente, così come la componente con protezione sussidiaria (con un calo del 50%) e quella dei rifugiati (che nel 2012 si attestava al 20%). L'alto numero di richiedenti è legato certamente ai recenti ampliamenti, giacché comprende tutti i richiedenti protezione internazionale in prima istanza accolti nell'estate 2013.

Se i richiedenti asilo accolti mediante le risorse ordinarie del FNPSA sono stati 1.936 su 5.723 (34%), quelli accolti con le risorse destinate ai posti straordinari nel 2013 sono stati ben 5.063 su 6.388 (79%).

Figura 2.24

Beneficiari dei progetti per tipologie di permesso di soggiorno.
Valori percentuali

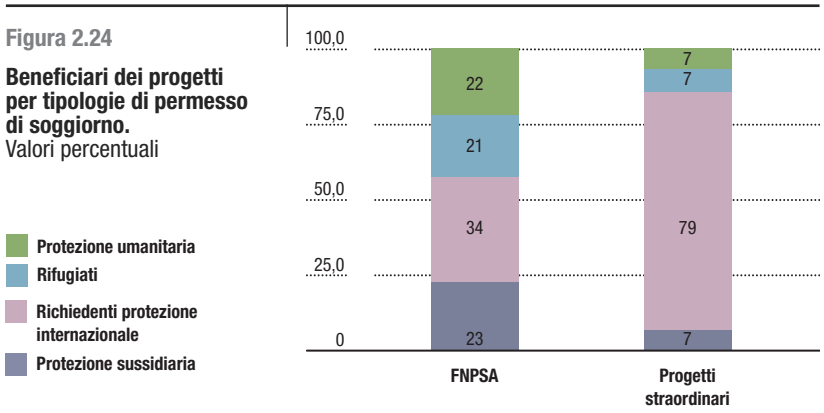
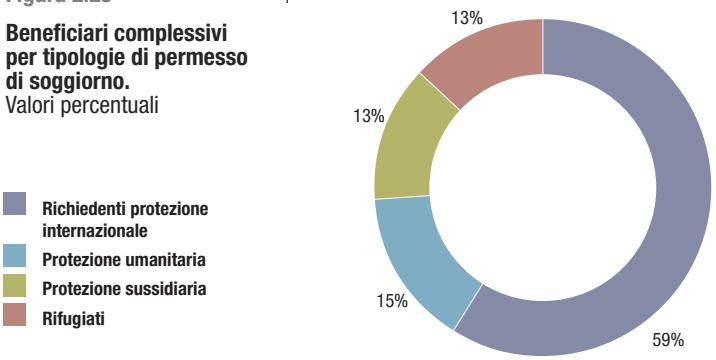


Figura 2.25

Beneficiari complessivi per tipologie di permesso di soggiorno.
Valori percentuali



Le nazionalità

Le prime cinque nazionalità dei 12.631 beneficiari accolti nel 2013, pur attestandosi come le stesse del 2012, hanno visto una radicale riorganizzazione. Se nel 2012 l'Afghanistan risultava la nazionalità più rappresentativa, seguita da Somalia, Nigeria, Pakistan ed Eritrea, nel 2013 troviamo al primo posto la Nigeria (13,7%), seguita da Somalia (10,9%), Pakistan (10,2%), Eritrea (10,1%) e, solo in ultima posizione, Afghanistan (9,6%). Seguono gli accolti da Mali (5,4%) e Gambia (5,3%), paesi che hanno registrato tra 2012 e 2013 un inasprimento del contesto nazionale e che hanno visto caratterizzare numerosi arrivi dall'inizio della cosiddetta "Emergenza Nord Africa" fino all'estate 2013.

L'incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi è maggiore tra i nigeriani (11,4%), gli afghani (9%), gli eritrei (7,4%) e i somali (7,2%).

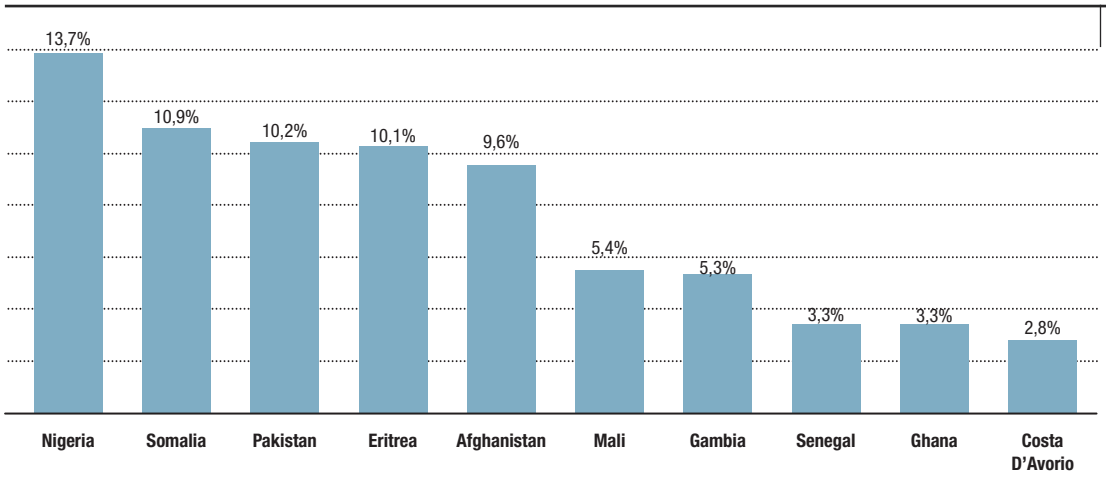


Figura 2.26

Beneficiari complessivi. Nazionalità più rappresentate.
Valori percentuali

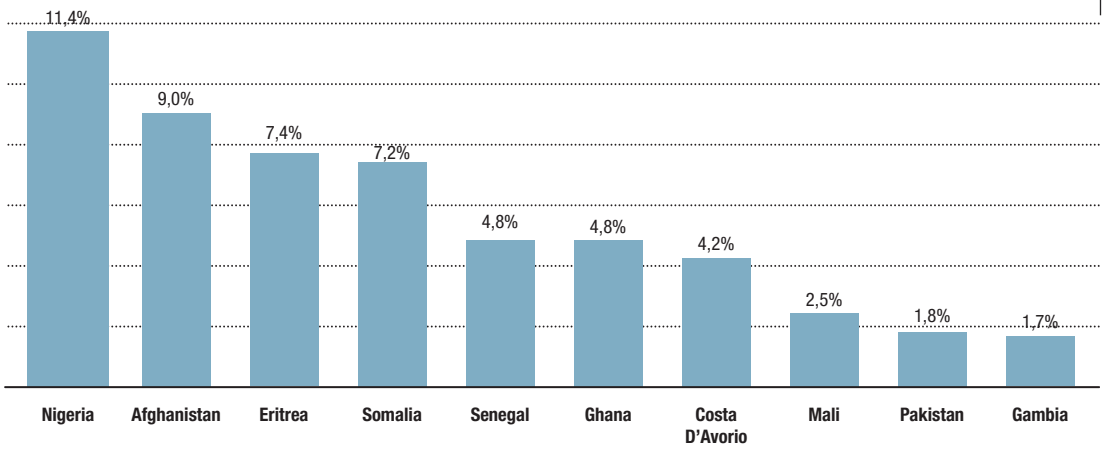


Figura 2.27

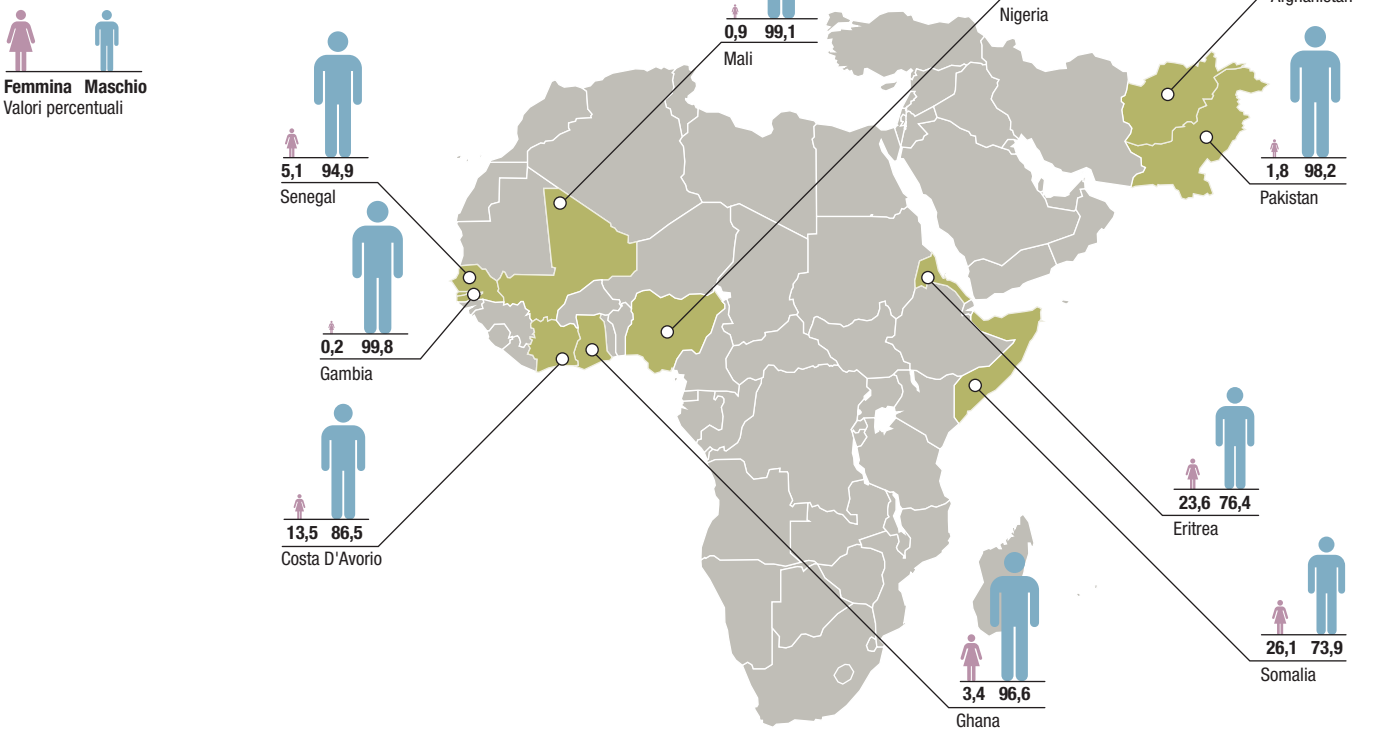
Incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi.
Valori percentuali

Analizzando, invece, la suddivisione fra i sessi rispetto alle diverse provenienze è interessante considerare che, anche nel 2013, da alcuni Paesi sono stati accolti quasi esclusivamente uomini: è il caso del Gambia (99,8%), del Mali (99,1%), del Pakistan (98,2%), del Ghana (96,6%), del Senegal (94,9%) e dell'Afghanistan (93,2%).

La nazionalità che presenta l'incidenza femminile maggiore tra i primi dieci Paesi di provenienza è la Nigeria, con il 27,2% delle donne sul totale dei beneficiari nigeriani.

Figura 2.28

Prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi per genere.



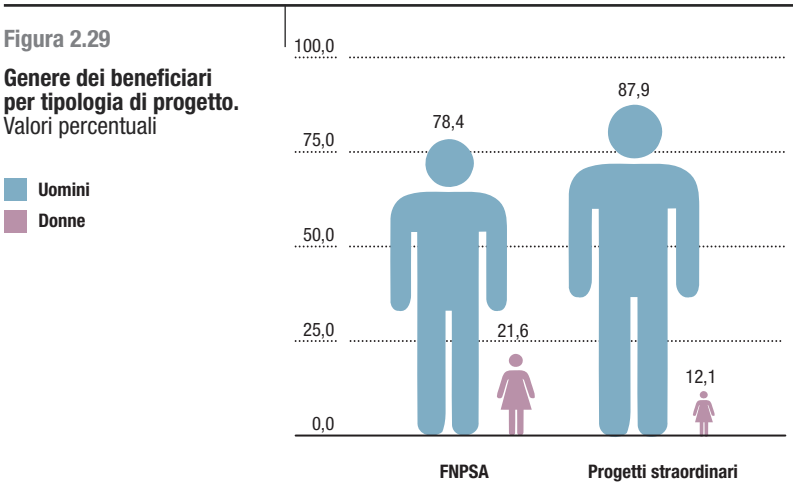
L'appartenenza di genere

Analizzando più dettagliatamente la componente di genere dei beneficiari complessivi, rispetto agli anni precedenti si conferma il trend di crescita della componente maschile rispetto a quella femminile: gli uomini rappresentano l'83,6%(nel 2010 erano pari al 76%, nel 2011 al 79,5% e nel 2012 all'80,1%). Nell'insieme dei 12.631 accolti complessivamente, la percentuale maschile è cinque volte superiore a quella femminile, confermando come gli uomini singoli e in età giovane siano i più rappresentati tra le persone che giungono in Italia in cerca di protezione. L'incidenza maschile è maggiore tra gli accolti nei progetti straordinari (87,9%, contro il 78,4% degli accolti nei progetti del FNPSA).

Nei progetti del FNPSA, su 5.722 beneficiari complessivamente accolti, l'Afghanistan è il primo Paese di provenienza (15,3%), seguito dal Pakistan (11,1%) e dalla Nigeria (8,3%). Nei progetti straordinari, su 6.388 accolti, la prima nazionalità è la Nigeria (17,7%), seguita da Somalia (14,6%) ed Eritrea (13,9%). È interessante notare come, tra i nuovi arrivi accolti nei progetti straordinari, siano proprio i nigeriani (la cui nazionalità, come abbiamo già menzionato, presenta l'incidenza femminile maggiore) a rappresentare un rilevante incremento della componente maschile rispetto ai progetti del FNPSA (componente che si attesta all'82% nei progetti straordinari e al 49,5% nei progetti del Fondo).

Figura 2.29

Genere dei beneficiari per tipologia di progetto.
Valori percentuali



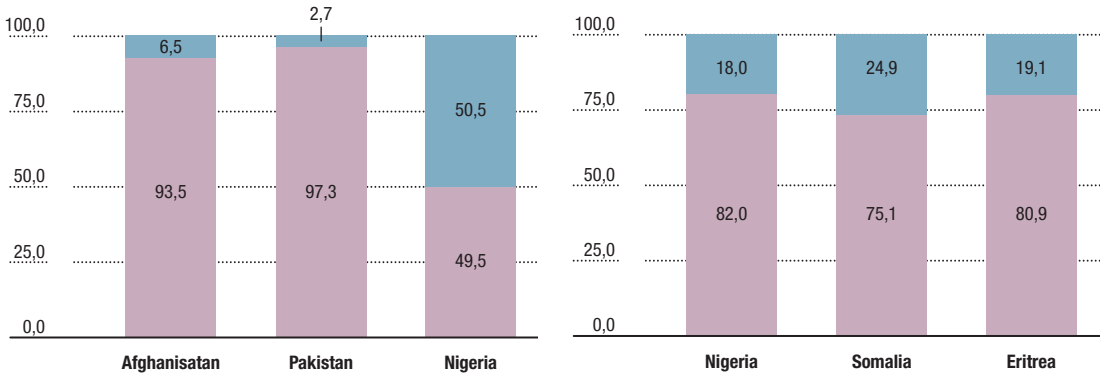


Figura 2.30

Genere dei beneficiari per tipologia di progetto e prime tre nazionalità.
Valori percentuali

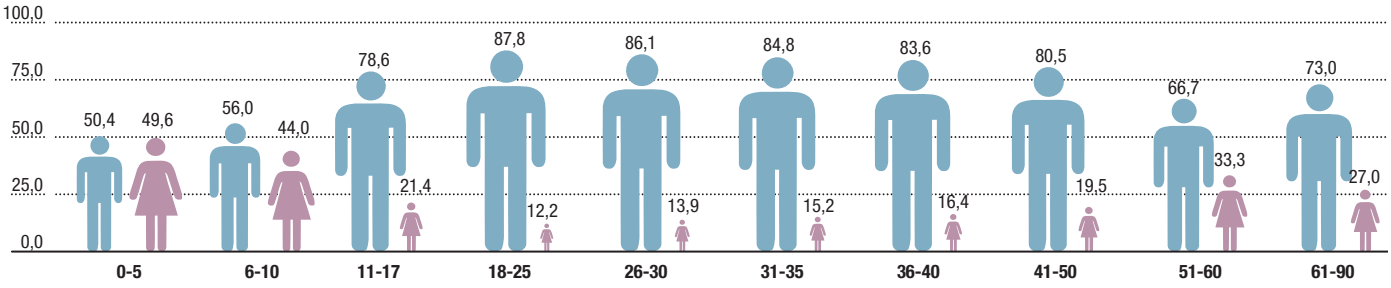
Le fasce d'età

Relativamente all'età dei beneficiari accolti, la componente maggiormente rappresentata è quella della fascia d'età dai 18 ai 25 anni (con una percentuale del 44% a fronte del 34% dell'anno precedente); quella successiva, che comprende le persone fra i 26 e i 30 anni, è del 23%. La somma di queste due fasce di età rappresenta il 67% del totale degli accolti. A seguire vi è poi la fascia di età compresa fra i 31 e i 35 anni (12% attuale contro il 14% del 2012) e quella compresa fra i 36 e i 40 anni (6% contro l'8% dell'anno precedente). L'insieme delle persone con un'età compresa fra i 18 e i 40 anni rappresenta l'85% del totale degli accolti, mentre negli altri raggruppamenti è variamente suddiviso il restante 15%. Il confronto con il panorama dell'anno precedente denota come la componente giovanile si sia accresciuta ulteriormente, accentuando il fenomeno già in precedenza rilevato. Fra gli accolti all'interno dei progetti ordinari è evidente l'incremento delle percentuali di quanti appartengono alle prime tre fasce d'età (da 0 a 18 anni). Ritroviamo in tale range, infatti, il 57% dei beneficiari, percentuale che nel 2012 veniva eguagliata solo sommando le due fasce d'età 18-25 e 26-30 anni.

Considerando la componente di genere nelle diverse fasce d'età, l'incidenza femminile risulta superiore dai 0 ai 5 anni (49,6%) e dai 6 ai 10 anni (44%).

Figura 2.31

Beneficiari per fasce d'età e sesso.
Valori percentuali



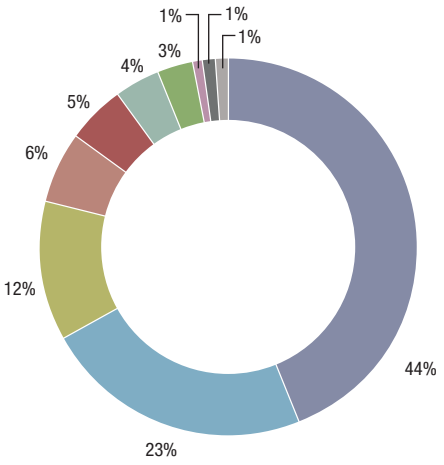


Figura 2.32

Beneficiari per fasce d'età.
Valori percentuali

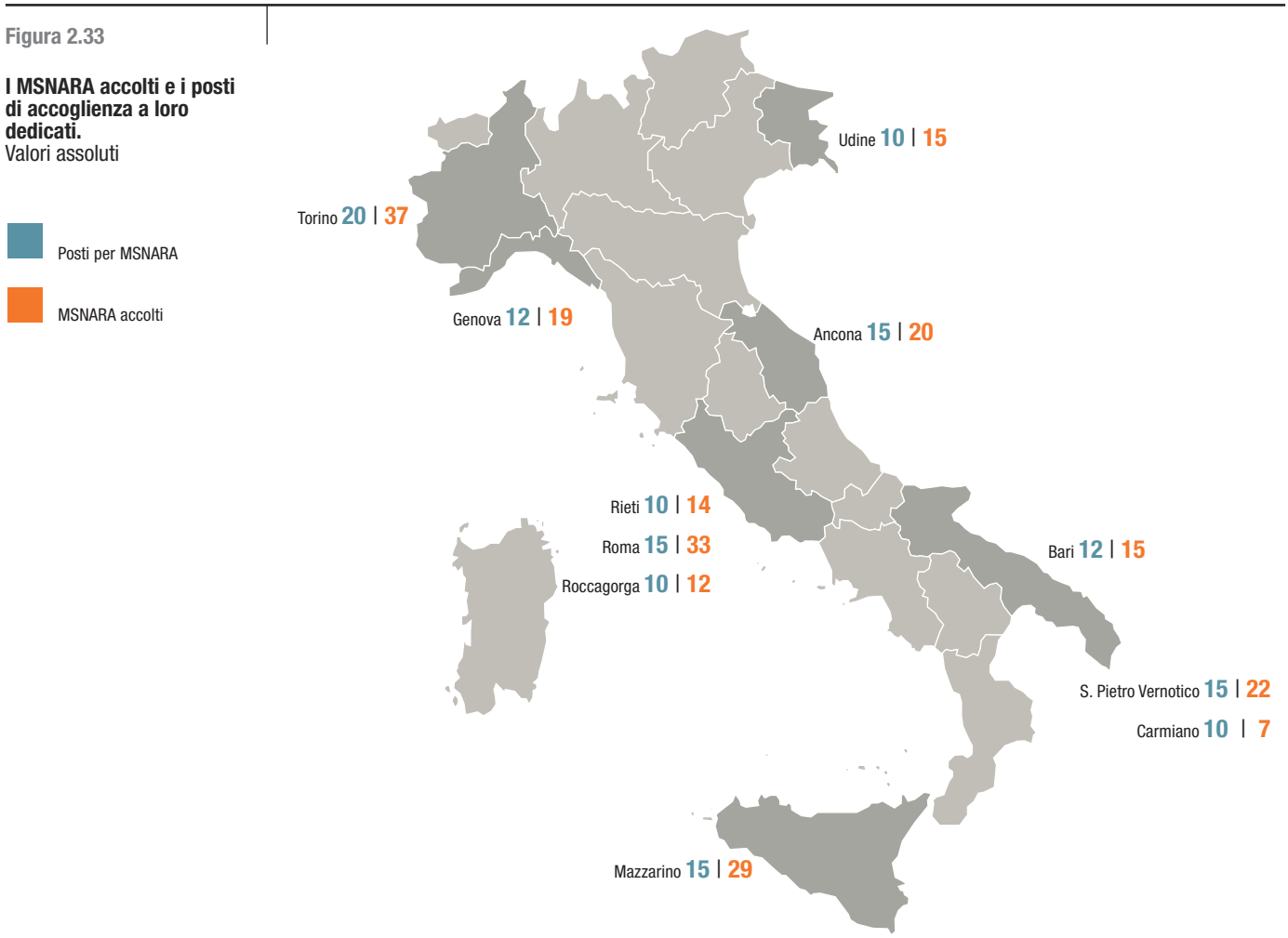
I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA) nella rete SPRAR: i posti di accoglienza e gli accolti

Nel 2013 la rete strutturale dei posti SPRAR dedicati alla specifica categoria dei MSNARA è stata composta da 144 posti finanziati dal FNPSA.

Nel corso del 2013 il numero di minori stranieri non accompagnati richiedenti e titolari di una forma di protezione accolti nei progetti dello SPRAR ha registrato un calo rispetto allo scorso anno: si è passati dai 358 accolti nel 2012 ai 223 accolti nel 2013. Il calo delle accoglienze è connesso alla chiusura della cosiddetta "Emergenza Nord-Africa", regolata dall'Ordinanza di Protezione Civile n. 33 del 28 dicembre 2012, con il conseguente ripristino della gestione ordinaria dei posti SPRAR dedicati all'accoglienza dei minori.

Figura 2.33

I MSNARA accolti e i posti di accoglienza a loro dedicati.
Valori assoluti



La nazionalità e le fasce d'età dei MSNARA accolti

Rispetto alle nazionalità più rappresentate il primato della nazionalità afgana (27,8%) rimane il dato costante negli ultimi anni, seguito da Bangladesh (11,2%), Pakistan (8,5%), Somalia (7,6%), Mali (6,3%), e Ghana (5,4%). Tale forte presenza si inserisce nel percorso migratorio dei minori afgani verso i paesi del nord Europa, in cui l'Italia rappresenta una delle tappe obbligate. I minori accolti sono stati tutti di sesso maschile e per lo più compresi nella fascia d'età tra i 16 e i 17 anni, che rappresenta il 67,8%. Rispetto al 2012, sembra esserci un trend di innalzamento dell'età, giacché diminuiscono i minori nella fascia tra i 14 e i 16 anni e aumentano i diciassettenni (dal 41% del 2012 al 51,6% del 2013) e i neomaggiorenni (dal 13% al 18,8%).

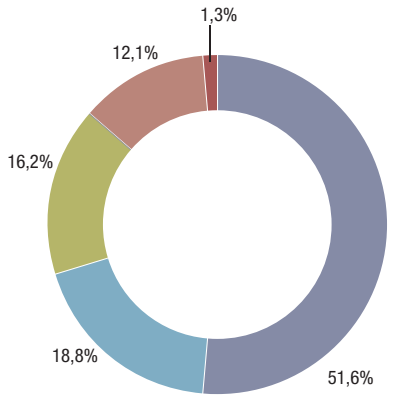


Figura 2.34

Fasce d'età dei MSNARA entrati in Italia.
Valori percentuali

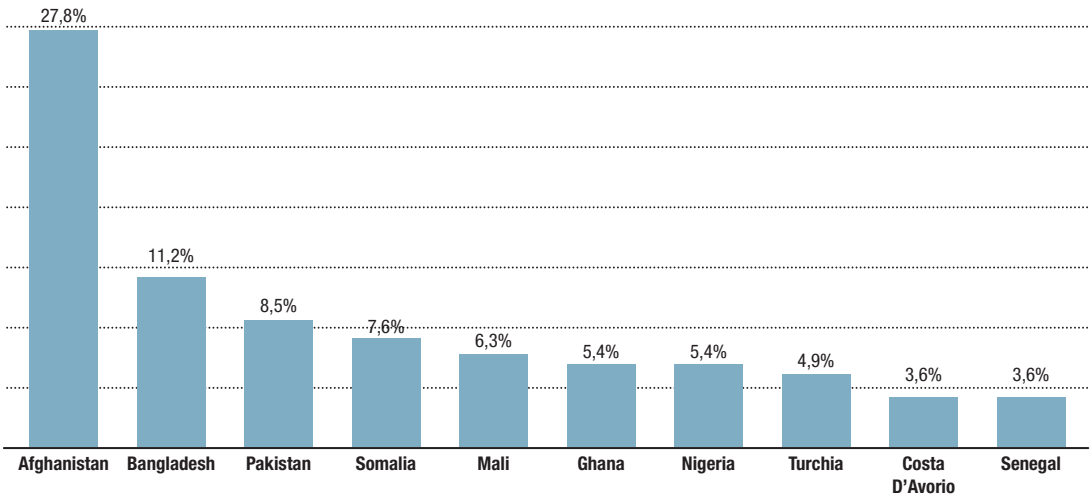


Figura 2.35

Prime dieci nazionalità dei MSNARA accolti nella rete SPRAR.
Valori percentuali

Modalità di ingresso in Italia dei MSNARA accolti

La modalità di ingresso più frequente è quella dello sbarco (70%, con un aumento di 4 punti percentuali rispetto al 2012, confermando il trend di crescita degli ultimi anni). Diminuiscono invece gli ingressi tramite le frontiere portuali (dal 23% del 2012 all'11% del 2013), mentre aumentano quelli attraverso le frontiere terrestri (dall'1% al 10%).

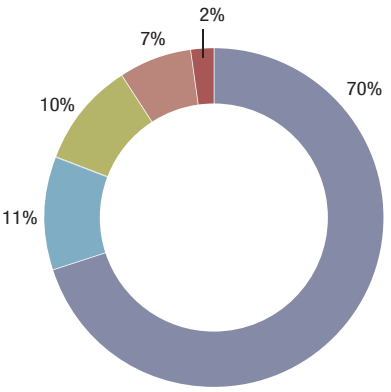


Figura 2.36

Modalità di ingresso in Italia dei MSNARA.
Valori percentuali

Singoli e nuclei famigliari tra i beneficiari complessivi

Nel guardare i dati sulla composizione familiare dei beneficiari dello SPRAR si rileva che nel 2013 sono state 10.481 le persone accolte singolarmente (83%), mentre 2.149 fanno parte di un nucleo familiare (17%). Il dato asseconda la tendenziale flessione dei nuclei familiari accolti, 741 in totale. La percentuale più numerosa è quella delle famiglie composte da due membri (44%), seguiti dai nuclei di 3 persone (28%) e da quelli di 4 persone (17%). Le famiglie numerose, composte da 5 o più componenti, rappresentano l'11% del totale (3 punti percentuali in meno rispetto al 2012). L'incidenza dei singoli rispetto ai nuclei è maggiore nei progetti straordinari: essi rappresentano l'89,5%, contro il 75,9% nei progetti del FNPSA.

Figura 2.37

Singoli e nuclei famigliari per progetti di accoglienza.
Valori percentuali

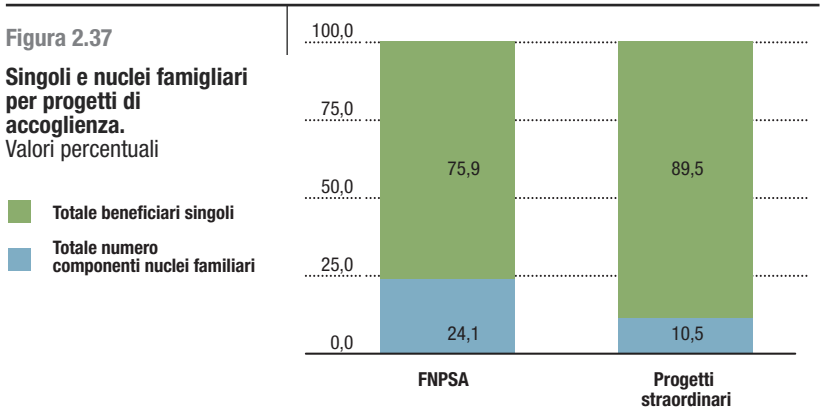
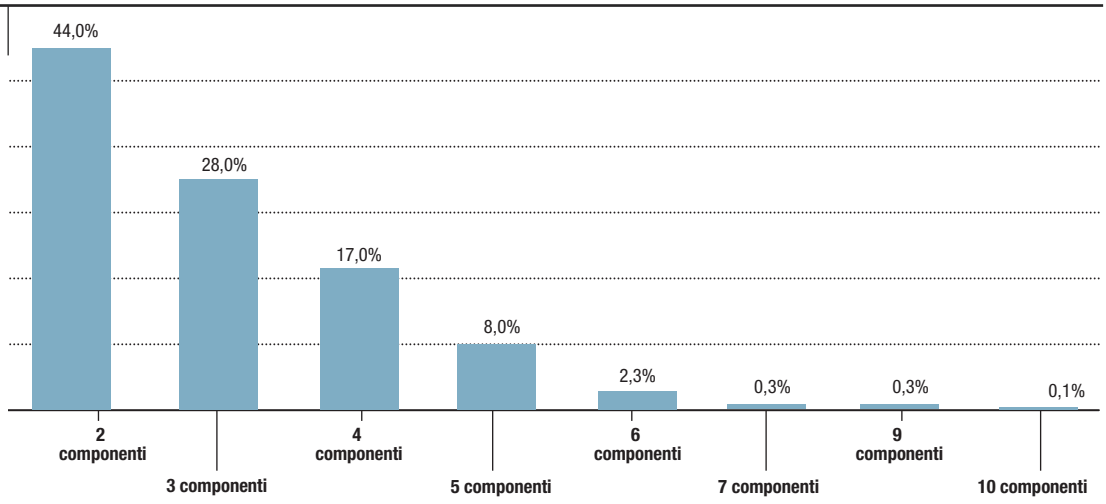


Figura 2.38

Composizione dei nuclei famigliari accolti.
Valori percentuali



I nuclei composti da 2 persone sono più numerosi nei progetti straordinari (52,1% contro il 40,3% dei progetti del FNPSA), mentre le famiglie più numerose, composte da oltre 3 componenti, sono maggiormente incidenti nei progetti del Fondo (33,5% contro il 19,6% dei progetti straordinari).

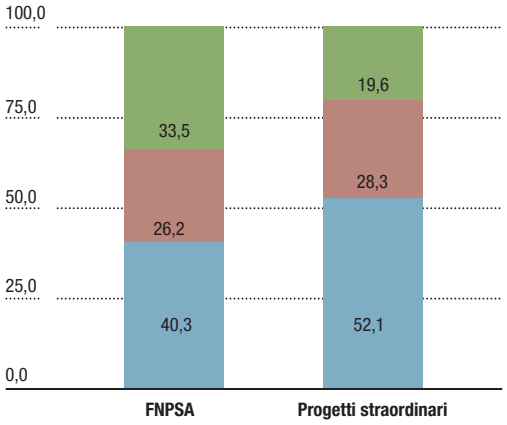


Figura 2.39

Composizione dei nuclei famigliari per tipologie di progetto.
Valori percentuali

Titoli di studio nel paese d'origine

Rispetto al livello di istruzione dei beneficiari complessivamente accolti, i dati confermano il livello di scolarizzazione medio-alto dei beneficiari accolti evidente già negli anni precedenti. L'incidenza maggiore è quella relativa ai beneficiari che hanno un titolo di studio superiore (28%): sommati a coloro che detengono un titolo universitario (12%), rappresentano il 40% del totale. A ciò si aggiunge la percentuale di coloro che ha una licenza media (24%), mentre coloro che hanno la licenza elementare rappresentano il 27%. Una percentuale intorno al 9% non eraancora in età scolare al momento della rilevazione e, in quanto tale, incrementa il valore della voce "Nessun titolo".

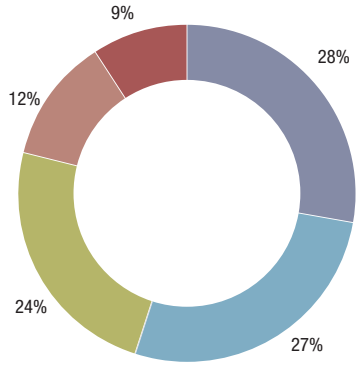


Figura 2.40

Titoli di studio dei beneficiari nel Paese d'origine.
Valori percentuali

Modalità di ingresso dei beneficiari in Italia

La modalità di ingresso in Italia delle persone accolte nello SPRAR è prevalentemente via mare (66,4%), mentre il 10,3% attraverso una frontiera aeroportuale, il 9,6% attraverso una frontiera terrestre, il 7,2% attraverso la frontiera portuale. Il 4,9% è arrivato da Paesi europei o rientrato in Italia in base al Regolamento Dublino. L'1,6% è rappresentato, invece, dalle bambine e dai bambini nati sul territorio italiano. Va rilevato che la quasi totalità degli accolti negli ampliamenti – finanziati appositamente per far fronte agli sbarchi avvenuti sulle coste italiane – sono arrivati via mare (82,5%).

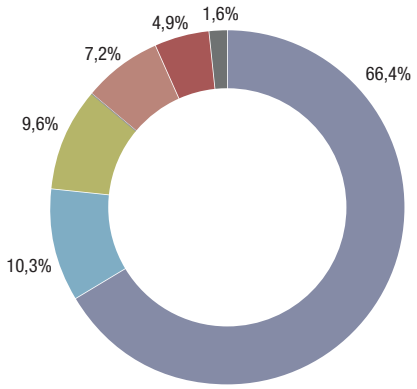


Figura 2.41

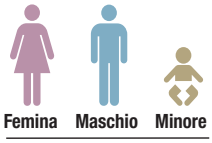
Modalità di ingresso dei beneficiari in Italia.
Valori percentuali

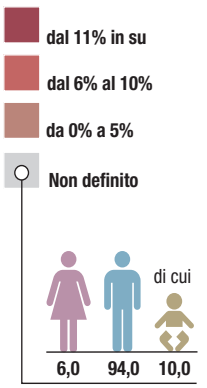
- Sbarco
- Frontiera aeroportuale
- Frontiera terrestre
- Frontiera portuale
- Dublino
- Nascita in Italia

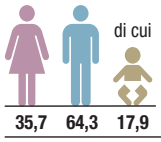
I 439 rientranti in Italia in base al Regolamento Dublino provenivano prevalentemente dalla Norvegia (13,4%), dalla Grecia (11,8%), dalla Svizzera (10,7%) e dalla Svezia (9,1%). Per 50 persone non è stato possibile determinare immediatamente la nazione da cui rientravano ed è quindi rimasta non definita per essere aggiornata successivamente. Nel complesso, l'incidenza maschile è pari al 82,2%, quella femminile al 17,8%; i minori rappresentano il 12,5% del totale. I minori sono presenti soprattutto tra i beneficiari provenienti dalla Svizzera (il 25,5% delle persone rientranti da tale Paese), dalla Gran Bretagna (25%), dai Paesi Bassi (17,9%), dalla Norvegia (16,9%) e dalla Svezia (15%).

Figura 2.42

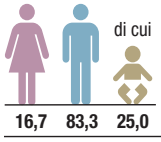
Paesi di provenienza dei rientri ex regolamento Dublino.
Valori percentuali



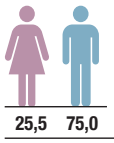




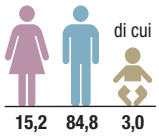
Paesi Bassi



Gran Bretagna



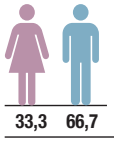
Irlanda



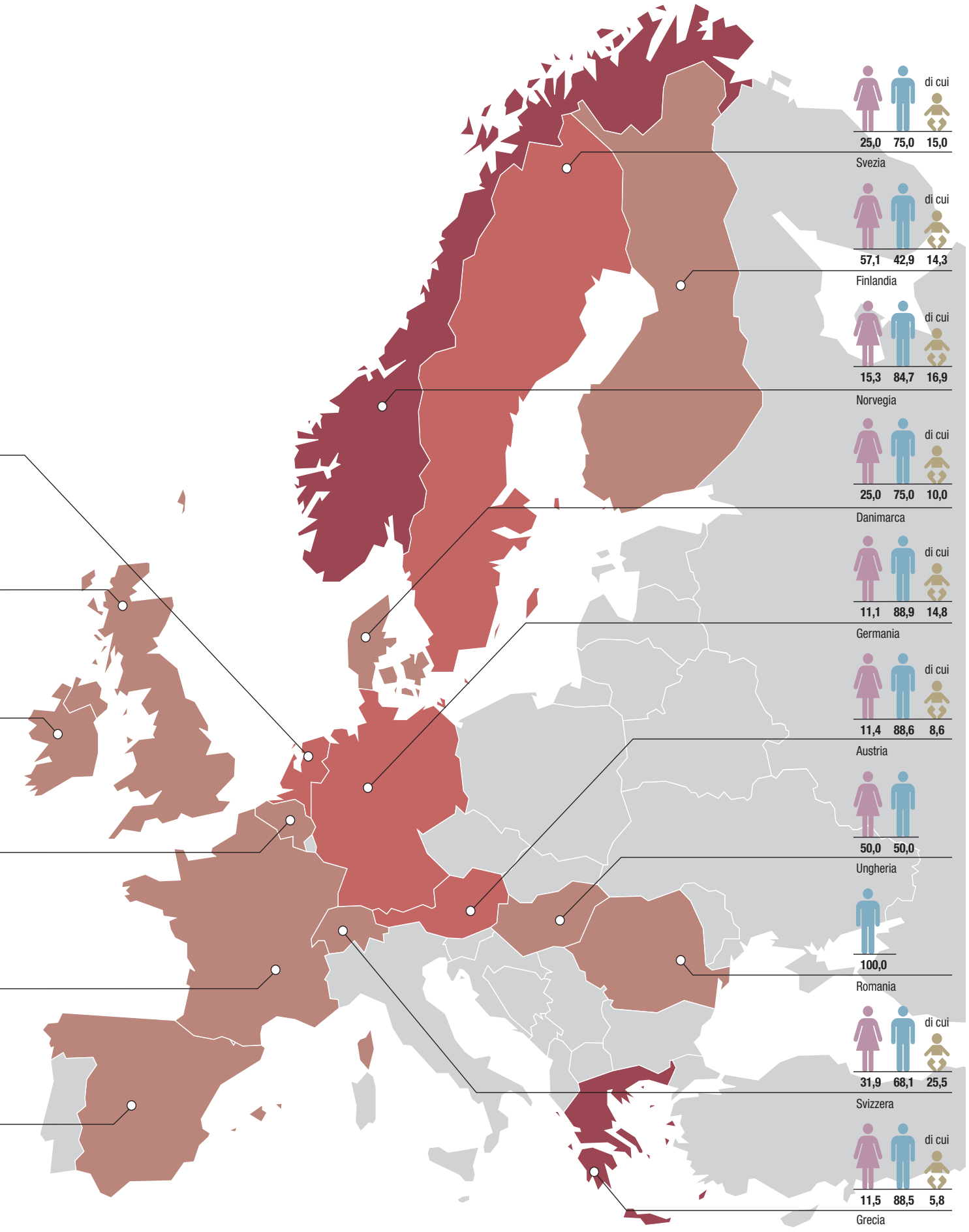
Belgio



Francia



Spagna


di cui
25,0 75,0 15,0
Svezia
di cui
57,1 42,9 14,3
Finlandia
di cui
15,3 84,7 16,9
Norvegia
di cui
25,0 75,0 10,0
Danimarca
di cui
11,1 88,9 14,8
Germania
di cui
11,4 88,6 8,6
Austria
50,0 50,0
Ungheria
100,0
Romania
di cui
31,9 68,1 25,5
Svizzera
di cui
11,5 88,5 5,8
Grecia

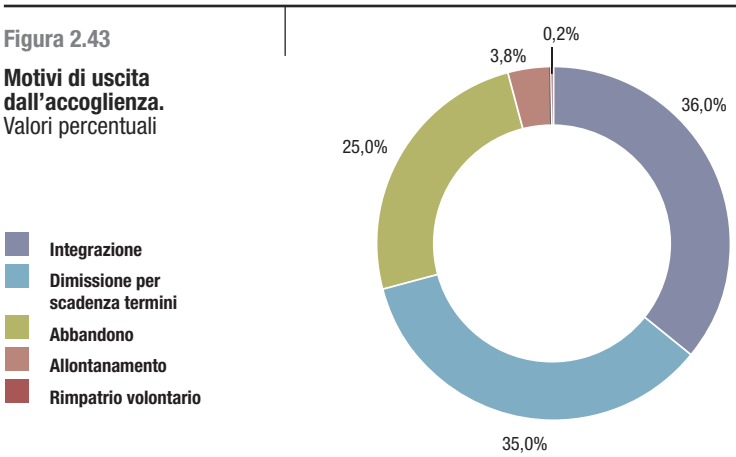
Motivi di uscita dall'accoglienza

Durante l'anno sono uscite dall'accoglienza complessivamente 2.599 persone di cui il 36% risulta aver portato avanti il proprio percorso di integrazione; il 25% ha abbandonato l'accoglienza di sua iniziativa; il 35% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza; il 3,8% è stato allontanato; lo 0,2% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito. Rispetto allo scorso anno, si registra una diminuzione della percentuale degli usciti per integrazione (nel 2012 era pari al 38% del totale, due punti percentuali in più rispetto al 2013).

Da considerare, inoltre, il dato sugli ingressi dei richiedenti protezione internazionale, accolti in applicazione del decreto legislativo n. 140/2005: il dato è relativo soprattutto ai beneficiari dei progetti straordinari 2013, per i quali, avendo appena iniziato la loro procedura di riconoscimento dello status, i tempi di uscita dall'accoglienza sono stati più lunghi. Parimenti, va sottolineato come il dato degli usciti per integrazione sia relativo principalmente ai beneficiari accolti nell'ambito dei posti finanziati dal FNPSA, per i quali il periodo di accoglienza è stato più lungo rispetto ai beneficiari accolti nei posti straordinari relativi agli ampliamenti. A costoro vanno aggiunti tutti i beneficiari inseriti nei posti straordinari attivati dai progetti dello SPRAR con la Protezione Civile come richiedenti protezione internazionale e che quindi nel 2013 hanno concluso l'iter per il riconoscimento di una forma di protezione che consentisse loro di poter svolgere attività lavorativa per avere una sufficiente autonomia e integrazione sul territorio nazionale.

Figura 2.43

Motivi di uscita dall'accoglienza.
Valori percentuali



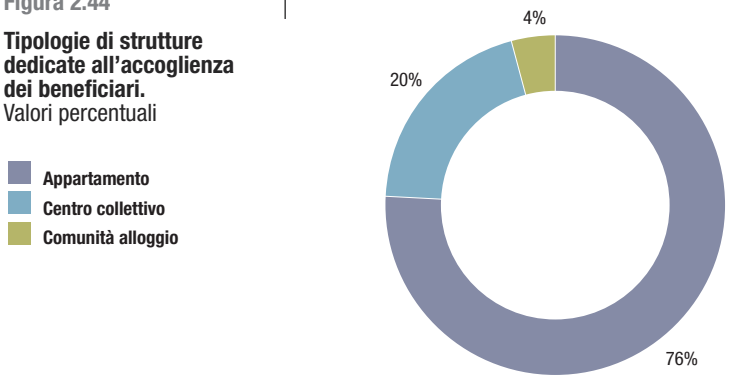
Le strutture abitative dedicate all'accoglienza dei beneficiari

Nonostante gli ampliamenti siano stati rilevanti in termini numerici, anche per il 2013 si è garantito che le strutture abitative dedicate all'accoglienza dei beneficiari rispettassero quelle caratteristiche che contraddistinguono un sistema mirato alla singola persona e alla sua specificità, adattandosi, pertanto, alle varie tipologie di accoglienza: nuclei familiari o singoli, uomini o donne, donne con minori, minori non accompagnati o persone che presentano specifiche situazioni di vulnerabilità. Le strutture abitative dello SPRAR tendono a concretizzare i principi fondanti di un sistema mirato alla presa in carico di ogni singola persona e alla sua specificità: sono infatti caratterizzate dalla possibilità di ospitare ciascuna un numero contenuto di persone, oltre che dalla collocazione all'interno del centro abitato o comunque in una zona limitrofa e tendenzialmente ben collegata dal servizio di mezzi pubblici.

Le strutture attivate nel 2013 sono state 1.369, per un totale di 10.381 posti finanziati, ospitando, in media, 7 beneficiari ciascuna. Rispetto all'anno precedente, si registra un aumento di 693 unità abitative, in conseguenza all'attivazione dei posti straordinari. Gli alloggi sono rappresentati principalmente da tre tipologie di strutture: appartamenti (76%), centri collettivi (20%) e comunità alloggio quasi totalmente per minori non accompagnati (4%).

Figura 2.44

Tipologie di strutture dedicate all'accoglienza dei beneficiari.
Valori percentuali



Alcune strutture sono principalmente dedicate a una sola tipologia di beneficiari: è il caso dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale, che da soli occupano 25 delle 47 comunità alloggio. Gli appartamenti, invece, sono dedicati per il 33% alle donne sole con figli, ai minori e alle famiglie, mentre per il restante 67% la destinazione è per uomini soli o donne single. Al contrario, i centri di accoglienza collettivi sono destinati per il 70% agli uomini e alle donne singole, mentre il restante 30% riguarda nuclei familiari, donne sole con figli minori e minori stranieri non accompagnati. Complessivamente, le strutture sono destinate per il 5% alle donne con minori, per il 25% a nuclei familiari completi, per il 4% a minori stranieri non accompagnati, per il 5% a donne sole, per il 46% a uomini singoli e per il 15% possono accogliere sia uomini che donne secondo le necessità del momento.

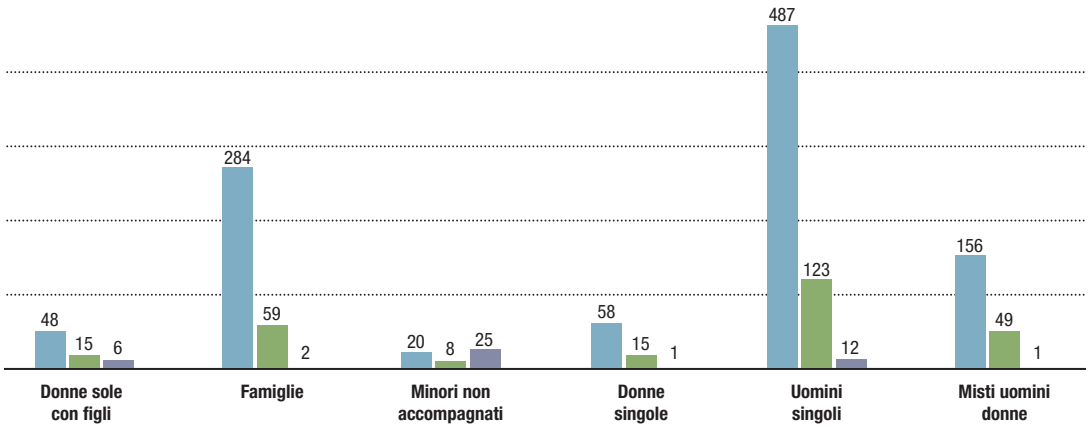


Figura 2.45

Strutture di accoglienza per tipologia di accolti.
Valori assoluti

I servizi erogati

I servizi complessivamente erogati dai progetti territoriali dello SPRAR nel 2013 sono stati 72.167, più del doppio rispetto al 2012. Tali servizi riguardano principalmente l'assistenza sanitaria (21,8%), la mediazione linguistico-culturale (17,7%), l'assistenza sociale (16,8%), l'inserimento lavorativo (11,9%), le attività multiculturali (11,2%) e l'orientamento legale (8,1%). Sul totale dei servizi erogati, l'83,3% ha visto destinatari gli uomini, il 16,7% le donne. Hanno interessato prevalentemente beneficiari di sesso maschile gli interventi volti a fornire un'istruzione (l'89,8% degli interventi è stato destinato agli uomini), una formazione (87,7%), un orientamento legale (86,2%), un alloggio (85,4%) e un inserimento lavorativo (85,2%). L'incidenza delle donne aumenta se invece consideriamo l'inserimento scolastico dei minori (42,8%), l'assistenza sanitaria (20,6%), l'assistenza sociale (16,9%) e il tempo libero (16%).

Figura 2.46

Servizi erogati dai progetti territoriali complessivi.
Valori percentuali

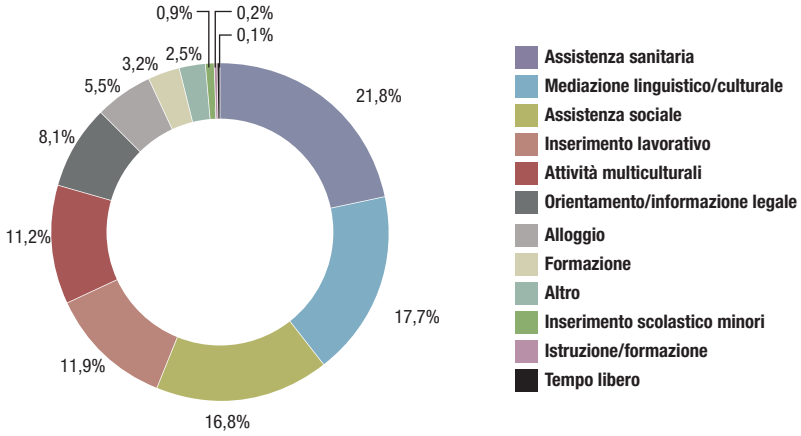
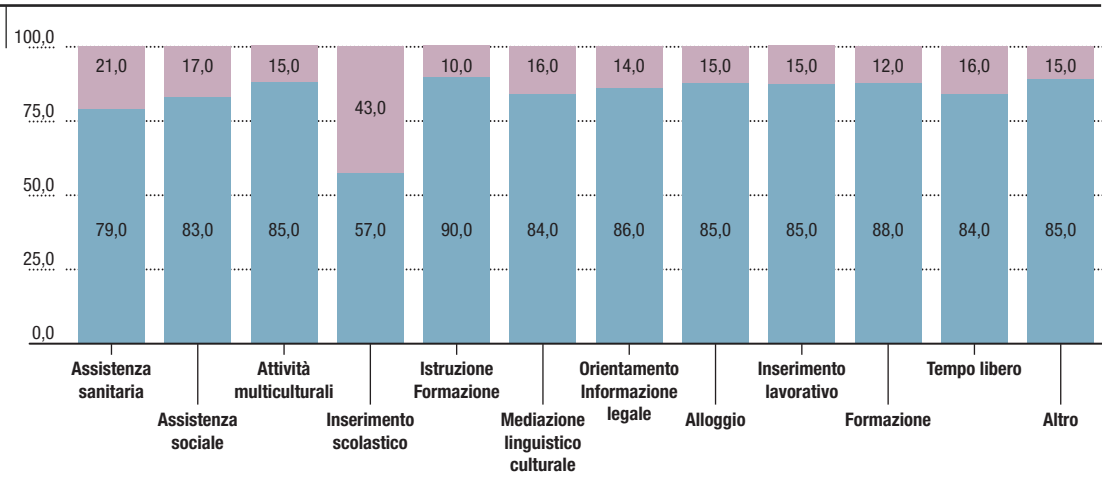


Figura 2.47

Servizi erogati per genere dei beneficiari.
Valori percentuali



Disaggregando il dato sulla base delle tipologie di beneficiari (va sottolineato che nel corso dell'anno un singolo beneficiario usufruisce di più servizi), si rileva che i servizi sono stati complessivamente erogati per il 39,5% a richiedenti asilo (11,4 punti in più rispetto al 2012), per il 22,5% a titolari di protezione umanitaria, per il 20,6% a titolari di protezione sussidiaria e per il 17,4% a rifugiati. Analizzando infine il dato sulla base delle categorie di progetto, emerge che i progetti del FNPSA hanno erogato il 54,1% dei servizi complessivi, quelli straordinari il 41,8% e i progetti finanziati con altri fondi (Otto per Mille e Protezione Civile) il 4,1%.

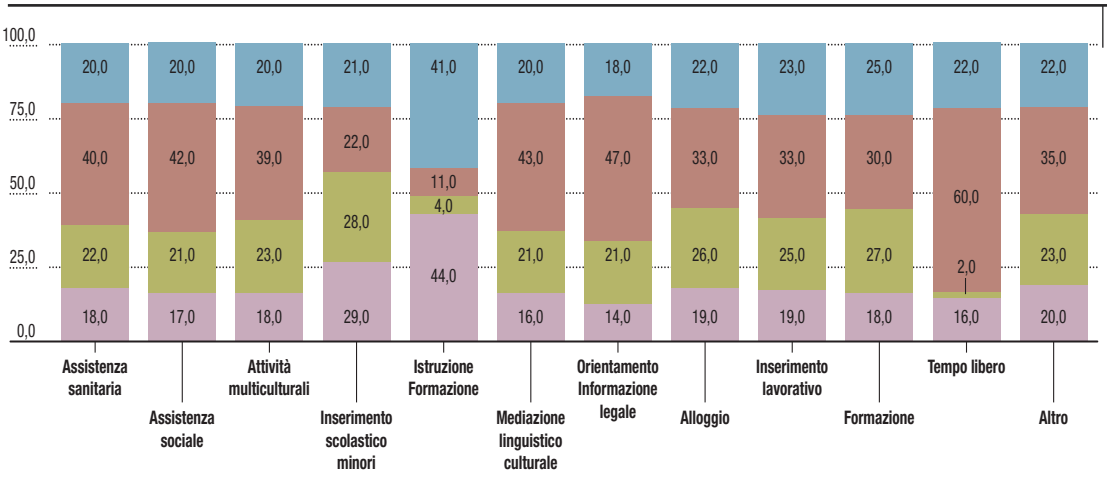


Figura 2.48

Servizi erogati per tipologie di beneficiari.
Valori percentuali

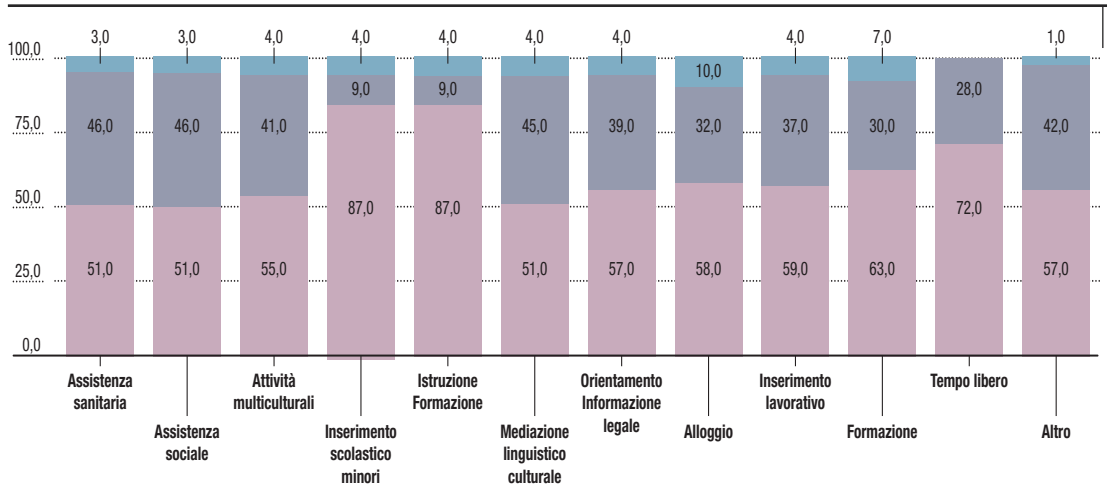


Figura 2.49

Servizi erogati per categorie di progetto.
Valori percentuali

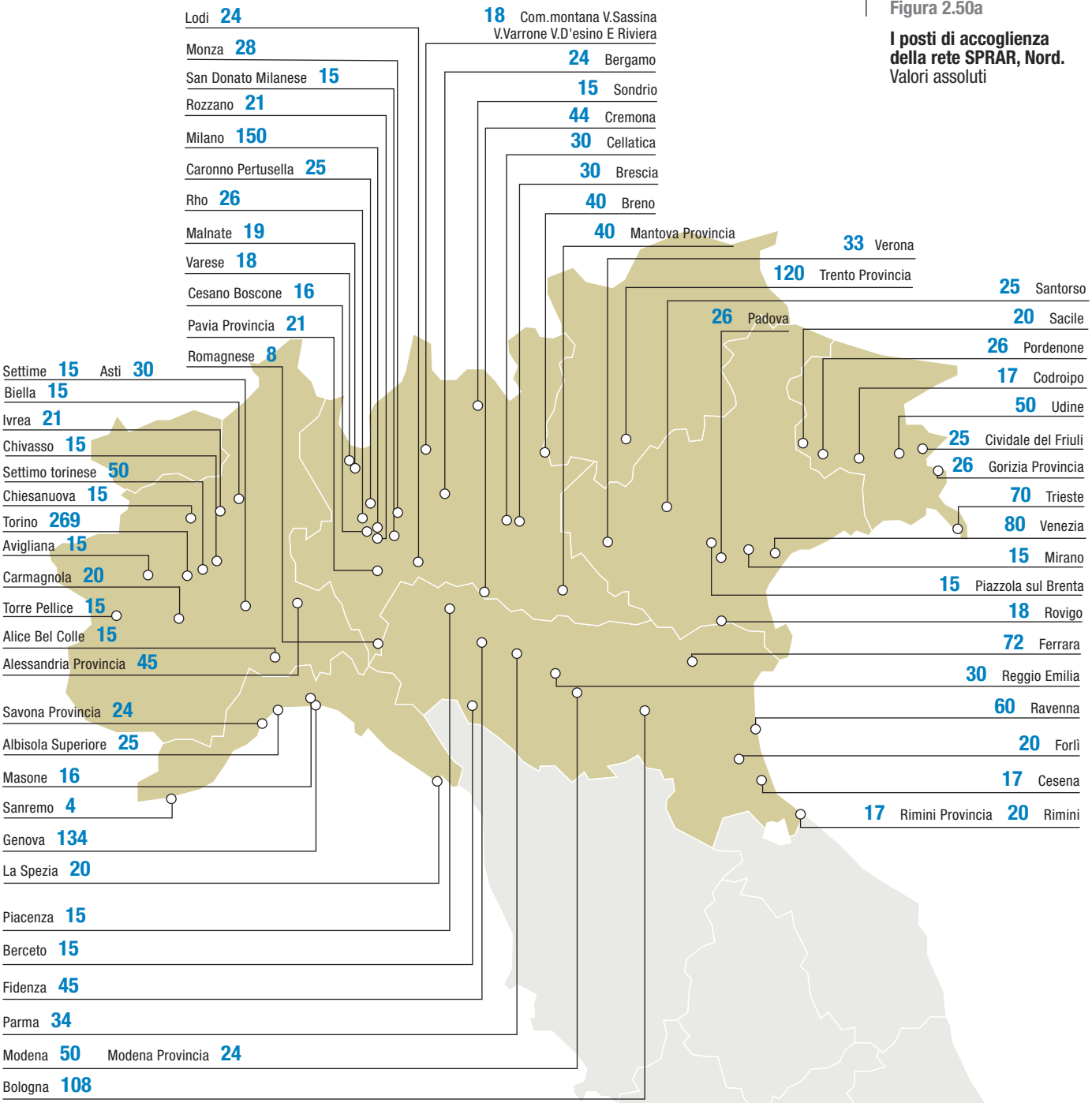
2.2.3 L'accoglienza nella rete SPRAR nel primo semestre 2014

Per il triennio 2014-2016 sono stati finanziati 456 progetti, di cui 367 destinati all'accoglienza di beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie, 32 destinati a beneficiari con disagio mentale o disabilità e 57 destinati a minori stranieri non accompagnati. Tali progetti hanno reso disponibili 13.020 posti di accoglienza, di cui 12.076 destinati alle categorie ordinarie, 253 ai beneficiari con disagio mentale o disabilità e 691 a minori stranieri non accompagnati. Gli enti locali titolari di progetto sono stati 415, di cui 375 comuni (compresi ambiti territoriali e sociali, consorzi intercomunali, Società della salute e comunità montane), 30 province e 10 unioni di comuni.

I dati che qui illustriamo fanno tuttavia riferimento a 12.834 posti di accoglienza, di cui 11.931 riservati a categorie ordinarie, 245 a beneficiari con disagio mentale o disabilità e 658 a minori stranieri non accompagnati. Tali dati relativi ai posti di accoglienza sono aggiornati al 1 agosto 2014 (a differenza dei restanti dati di seguito illustrati, aggiornati al 30 giugno 2014) e divergono da quelli più sopra forniti: infatti, nel corso della prima parte del 2014 il quadro provvisorio dell'accoglienza risulta essere lievemente mutato, giacché alcuni progetti sono in attesa di attivazione, mentre altri vi hanno rinunciato. Va in ogni caso ribadito che i dati qui illustrati, essendo relativi non all'intera annualità bensì a un periodo parziale, nell'ambito di una riorganizzazione rilevante, in termini numerici, della rete dello SPRAR, sono da considerarsi come anticipazioni provvisorie di un quadro che potrà considerarsi completo solo al termine dell'anno in corso.

Figura 2.50a

I posti di accoglienza della rete SPRAR, Nord.
Valori assoluti



2014

Figura 2.50b

I posti di accoglienza della rete SPRAR, Centro.
Valori assoluti

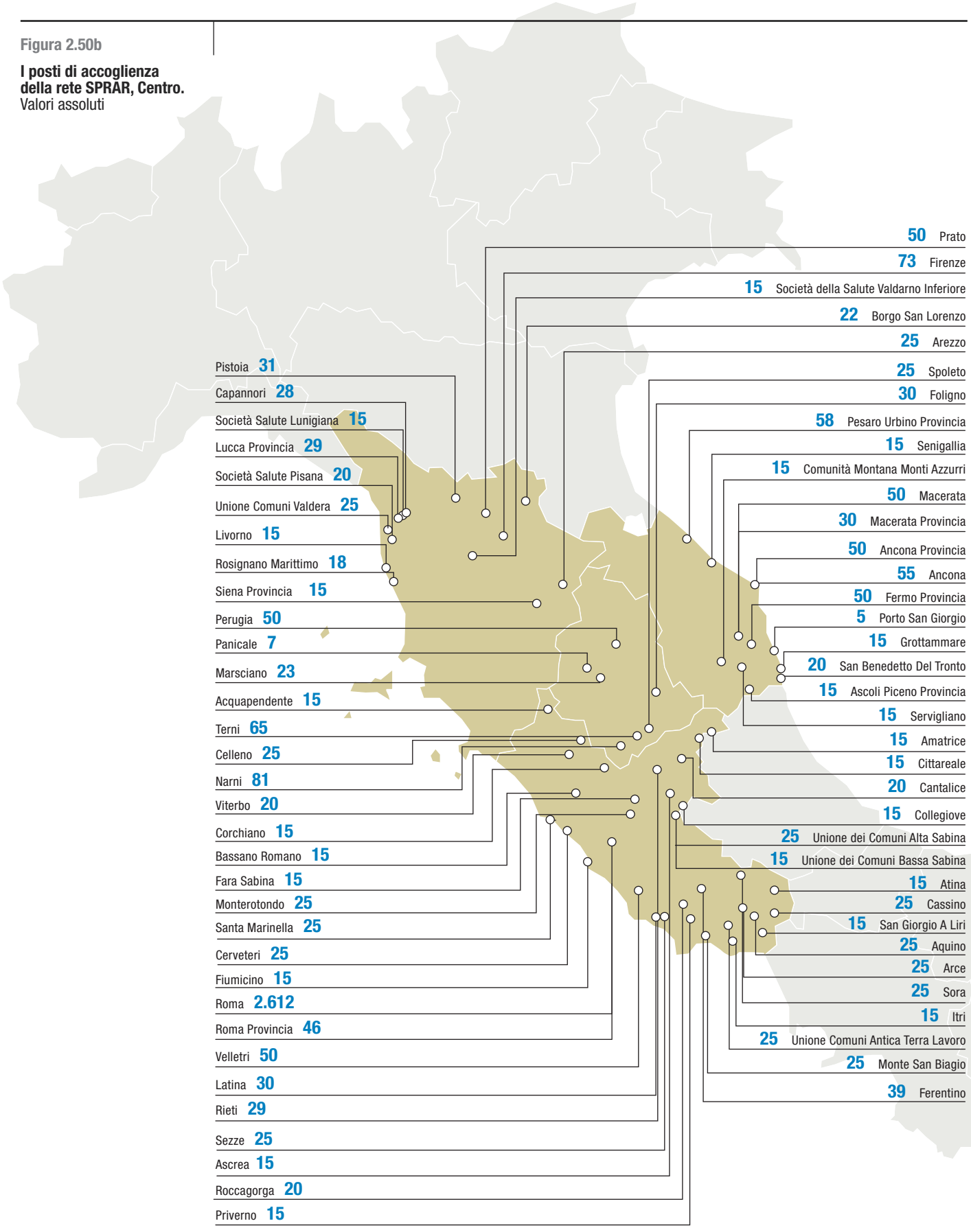


Figura 2.50c

I posti di accoglienza della rete SPRAR, Sud/1.
Valori assoluti

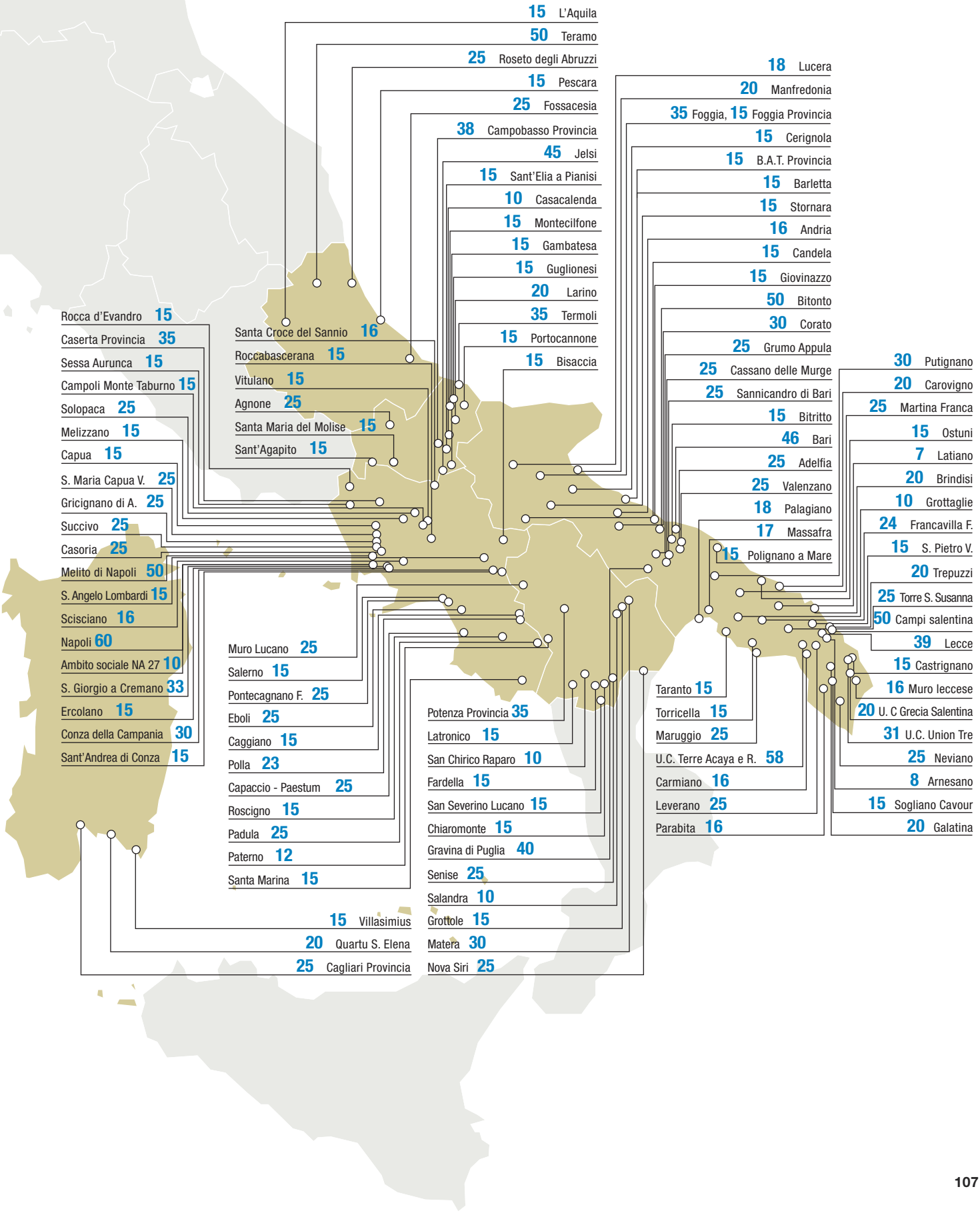
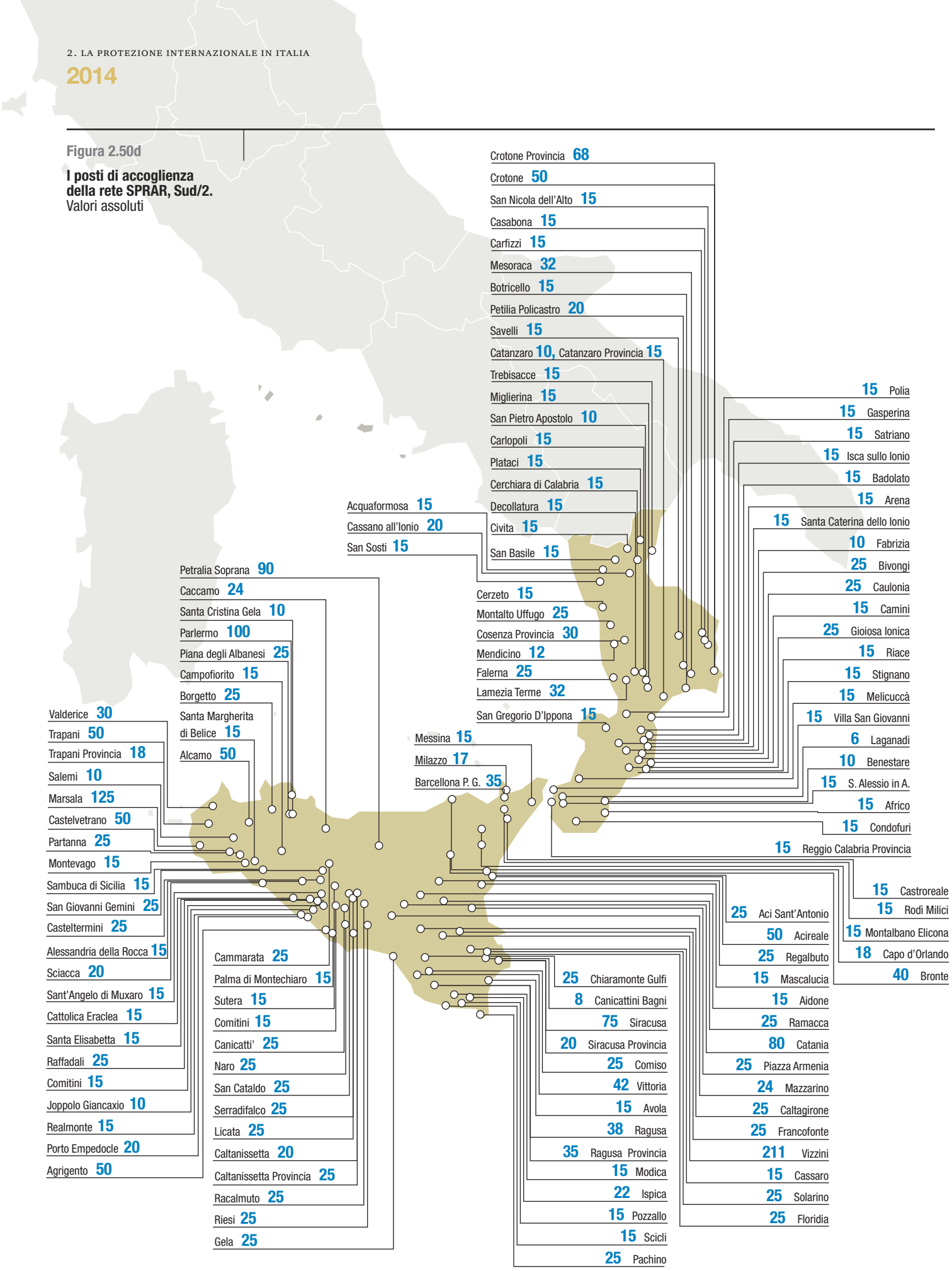


Figura 2.50d

I posti di accoglienza della rete SPRAR, Sud/2.
Valori assoluti



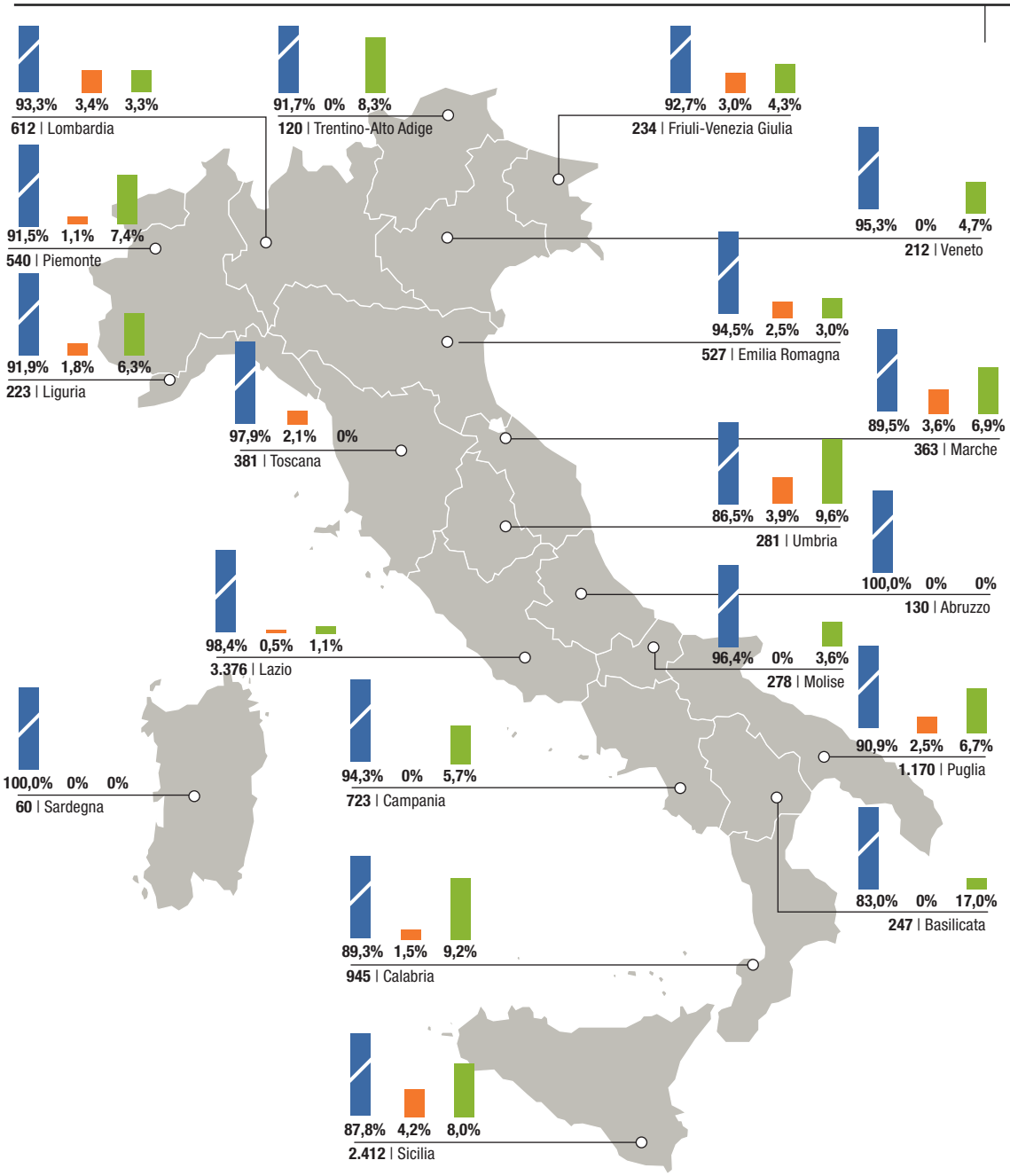


Figura 2.51

I posti di accoglienza della rete SPRAR per categorie di progetto (dato aggregato su base regionale)
Valori percentuali e assoluti

Gli accolti nei progetti territoriali

Nel primo semestre 2014 sono stati accolti 10.852 beneficiari, di cui 10.325 ordinari, 132 beneficiari con disagio mentale o disabilità e 395 minori stranieri non accompagnati.

Il grafico di seguito riportato illustra il dato, aggregato su base regionale, relativo alla presenza degli accolti nei progetti: in questo caso, il dato è comprensivo anche di coloro che sono transitati in più di un progetto territoriale e in diverse tipologie di progetti. La presenza maggiore si registra in Sicilia (21,4% del totale nazionale) e nel Lazio (20,8%); il peso della presenza nelle restanti regioni è inferiore all'8%. Va sottolineato che in Valle d'Aosta non sono presenti centri di accoglienza della rete SPRAR.

Figura 2.52

Accolti nella rete SPRAR.
Valori percentuali



Figura 2.53

Accolti nella rete SPRAR per regione (incidenza sul totale nazionale).
Valori percentuali

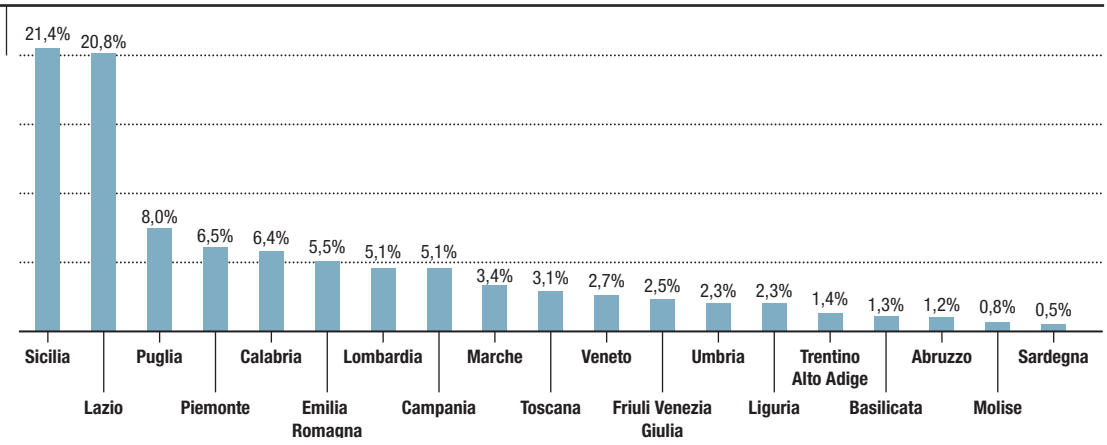
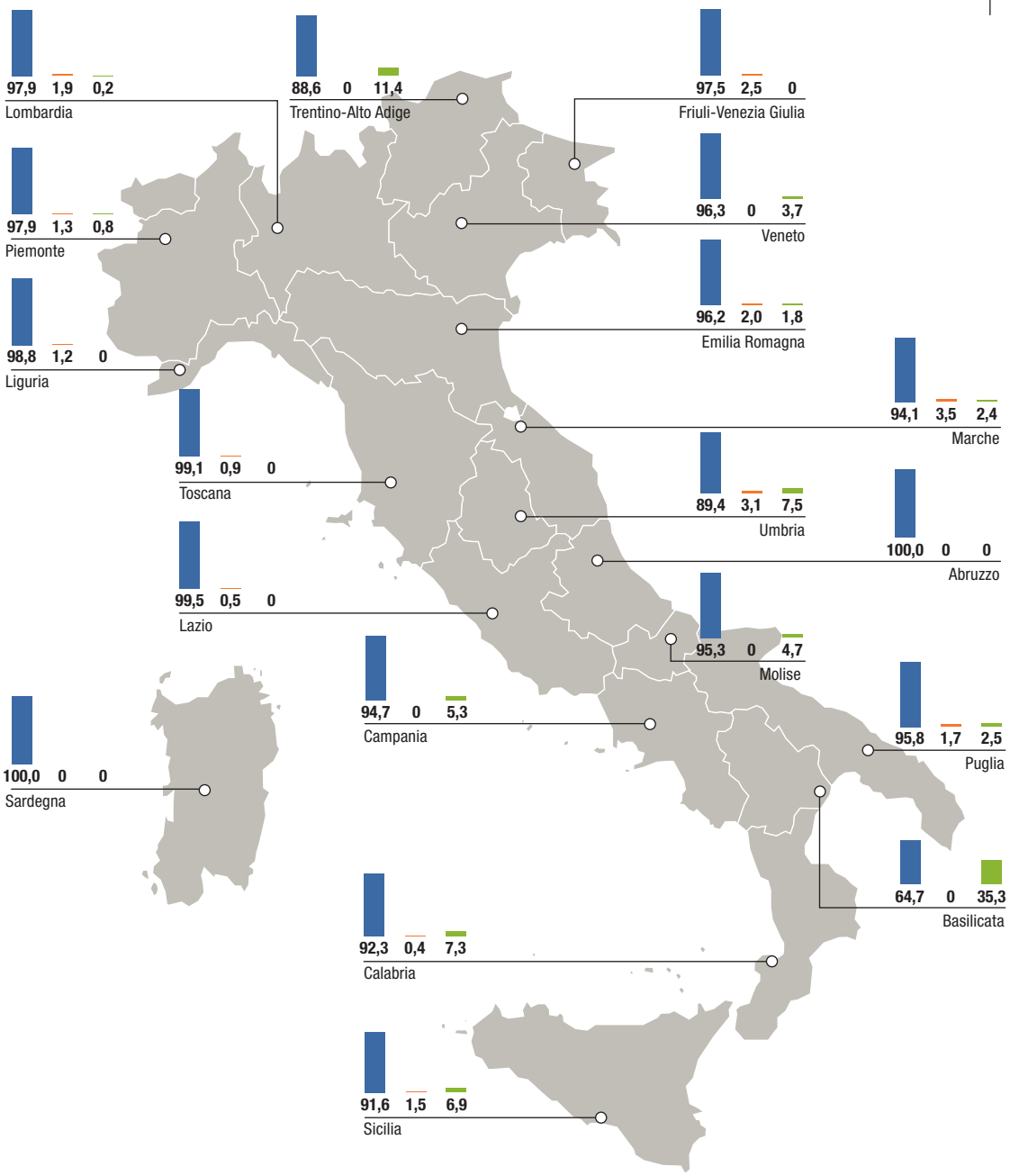


Figura 2.54

Accolti per categorie ordinarie/disagio mentale/MSNARA (dato aggregato su base regionale)

Valori percentuali



I permessi di soggiorno

Tra gli accolti, il 63% è richiedente protezione internazionale, mentre i restanti sono titolari di una forma di protezione (per il 13% umanitaria, per il 12% sussidiaria; il restante 12% ha ottenuto lo status di rifugiato). L'alto numero di richiedenti riflette la riorganizzazione della rete dello SPRAR, dal momento che i recenti ampliamenti hanno permesso di accogliere ulteriori richiedenti protezione internazionale in prima istanza. Tale categoria costituisce la quasi totalità dei minori stranieri non accompagnati (89%) e il 61% dei beneficiari ordinari.

Figura 2.55

Beneficiari dei progetti per tipologia di permesso di soggiorno.
Valori percentuali

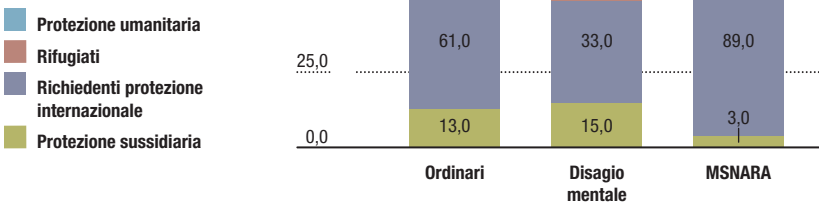
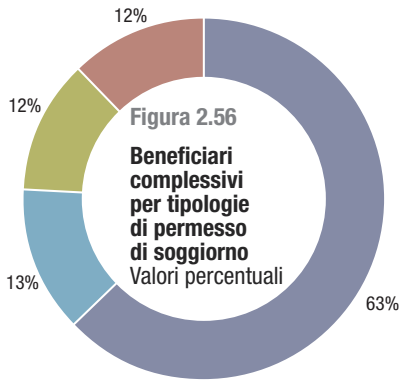


Figura 2.56

Beneficiari complessivi per tipologie di permesso di soggiorno
Valori percentuali



Le nazionalità

Tra le prime nazionalità dei beneficiari accolti nel 2014 troviamo al primo posto la Nigeria (14,4%), seguita da Pakistan (12%), Somalia (10,6%), Afghanistan (9,1%) e Gambia (9%). I Paesi successivi, che singolarmente si attestano tutti al di sotto dell'8%, sono l'Eritrea (7,7%), il Mali (6,9%), il Senegal (4,1%), l'Egitto (3,1% e il Ghana (2,7%). L'incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi è molto elevata tra gli egiziani (42%), seguiti a grande distanza dai nigeriani (12,8%), i senegalesi (12,5%) e i gambiani (11,4%).

Figura 2.57

Beneficiari complessivi. Nazionalità più rappresentate.
Valori percentuali

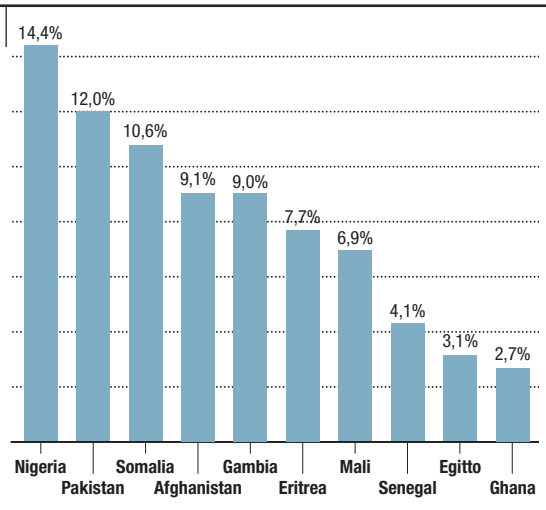
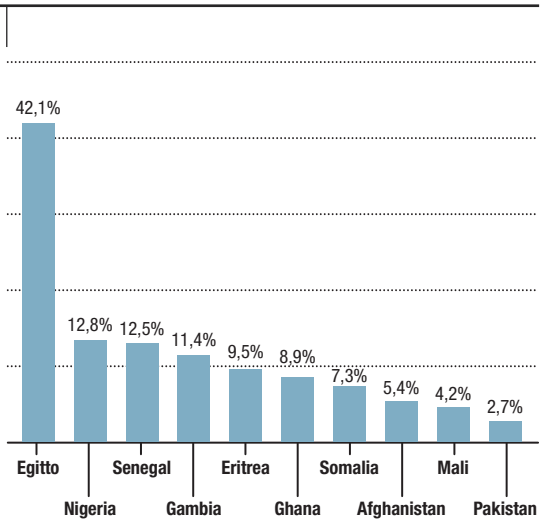


Figura 2.58

Incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi.
Valori percentuali



Analizzando, invece, la suddivisione fra i sessi rispetto alle diverse provenienze si conferma una netta prevalenza maschile, specie in alcune nazionalità in cui tale componente raggiunge la quasi totalità delle presenze: è il caso del Gambia (99,8%), del Mali (99,6%), del Pakistan (97,7%), del Senegal (96,1%), del Ghana (95,5%) e dell'Afghanistan (95,3%). Le nazionalità che presentano l'incidenza femminile maggiore tra i primi dieci Paesi di provenienza sono l'Egitto (35,6%), l'Eritrea (26,4%), la Somalia (26,3%) e la Nigeria (23,9%).

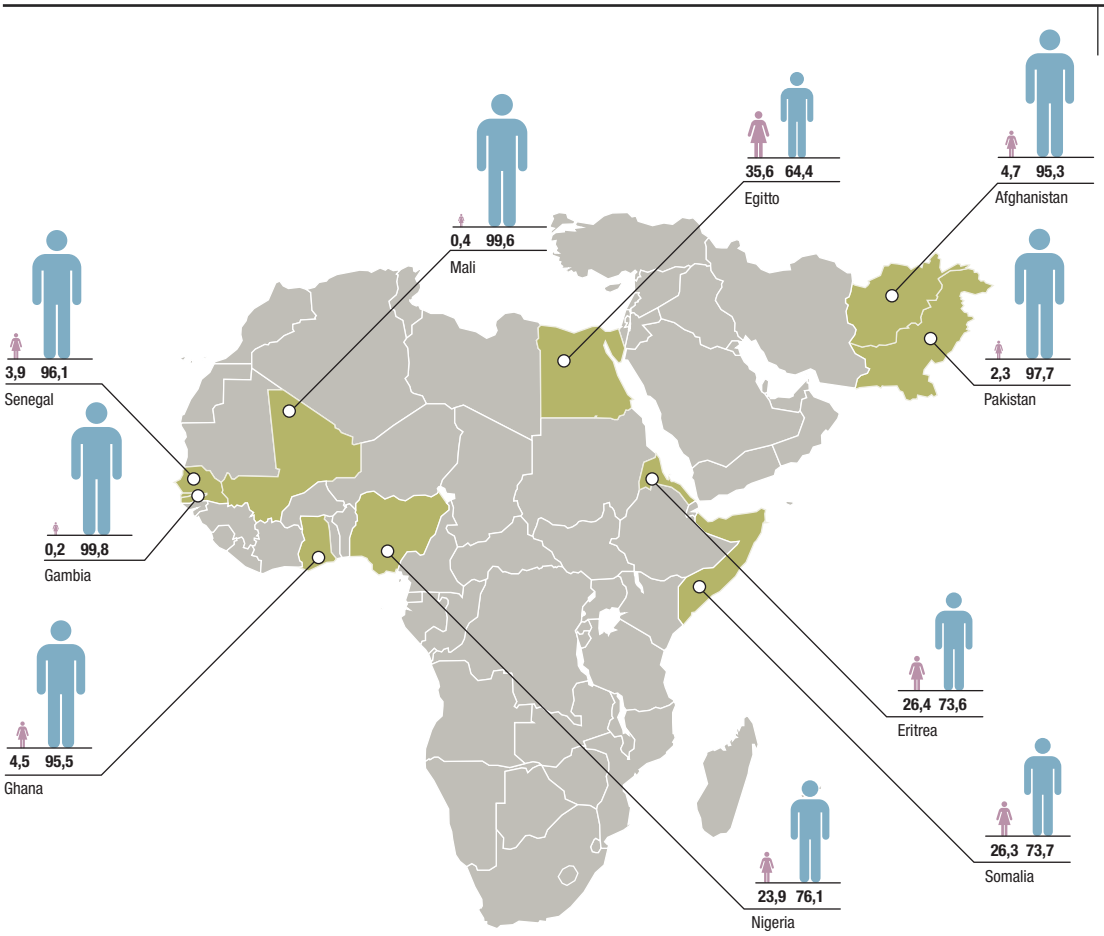


Figura 2.59

Prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi per genere.
Valori percentuali

L'appartenenza di genere

Se analizziamo con maggior dettaglio la componente di genere dei beneficiari complessivi, quella maschile si conferma in crescita: l'84,5% contro il 15,5% delle donne. Gli uomini rappresentano il 71% dei beneficiari con disagio mentale, l'84% degli ordinari, sino a coprire la quasi totalità dei casi (tranne uno) dei MSNARA accolti. Nei progetti ordinari, le nazionalità prevalenti sono la Nigeria (14,4%), il Pakistan (12,4%) e la Somalia (11%): tra queste, si evidenzia come la componente maschile costituisca la quasi totalità dei pakistani (97,6%).
Tra i beneficiari con disagio mentale, dove c'è una presenza femminile maggiore, le nazionalità prevalenti sono la Nigeria (15,2%), l'Afghanistan (13,6%) e l'Eritrea (9,8%): in questo caso, la componente maschile costituisce la totalità degli afghani, ma la componente femminile riesce a raggiungere oltre il 60% sia tra i nigeriani che tra gli eritrei. I minori stranieri non accompagnati, provenienti principalmente da Gambia (29,1%), Senegal (13,2%) e Nigeria (10,4%), sono, come abbiamo già evidenziato, tutti maschi.

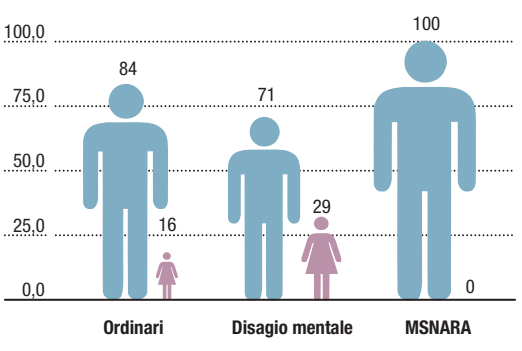
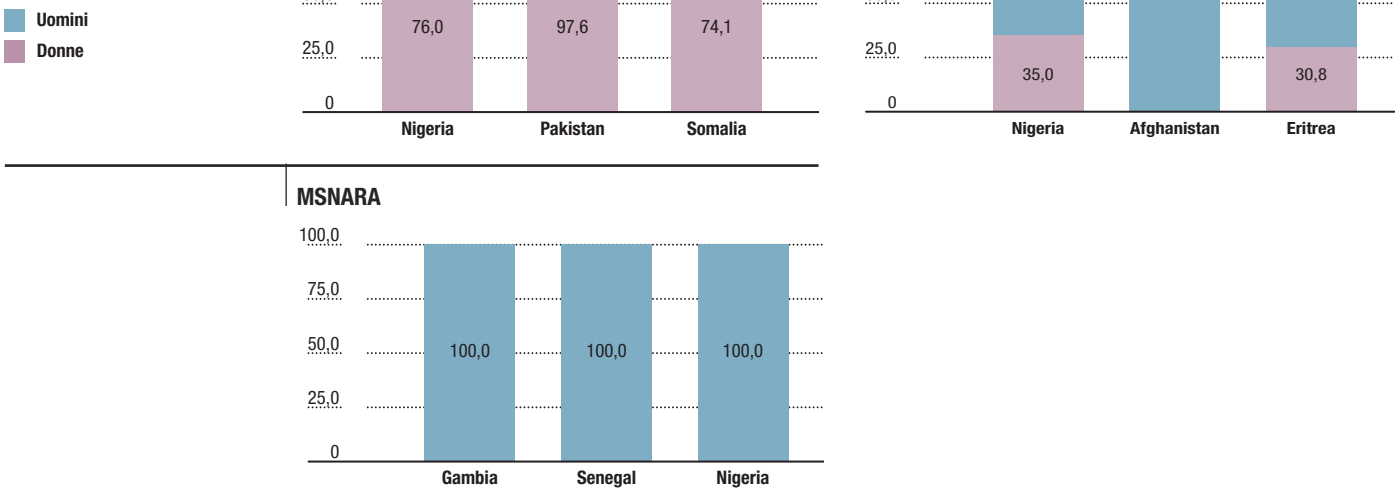


Figura 2.60

Genere dei beneficiari per tipologia di progetto.
Valori percentuali

Figura 2.61

Genere dei beneficiari per tipologia di progetto e prime tre nazionalità.
Valori percentuali



Le fasce d'età

Relativamente all'età dei beneficiari accolti, la componente maggiormente rappresentata è quella della fascia d'età dai 18 ai 25 anni, con una percentuale del 45%; quella successiva, che comprende le persone fra i 26 e i 30 anni, è del 22%. La somma di queste due fasce di età rappresenta il 67% del totale degli accolti. A seguire vi è poi la fascia di età compresa fra i 31 e i 35 anni (11%) e quella compresa fra i 36 e i 40 anni (5%). L'insieme delle persone con un'età compresa fra i 18 e i 40 anni rappresenta il 90% del totale degli accolti, mentre negli altri raggruppamenti è variamente suddiviso il restante 10%. Stando a questi parziali del 2014, si conferma la crescita della fascia d'età dai 18 ai 25 anni. Considerando la componente di genere nelle diverse fasce d'età, l'incidenza femminile risulta superiore dai 0 ai 5 anni (46,9%), dai 6 ai 10 anni (45,6%) e nelle fasce d'età oltre i 50 anni.

Figura 2.62

Beneficiari per fasce d'età e sesso.
Valori percentuali

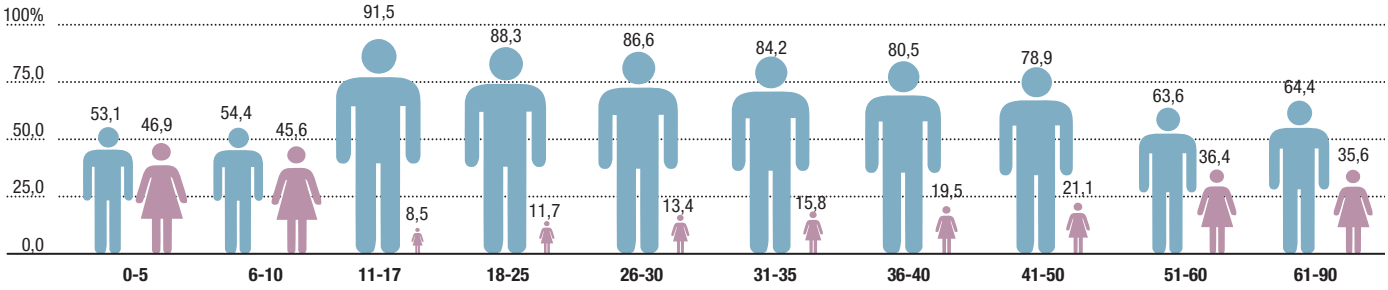
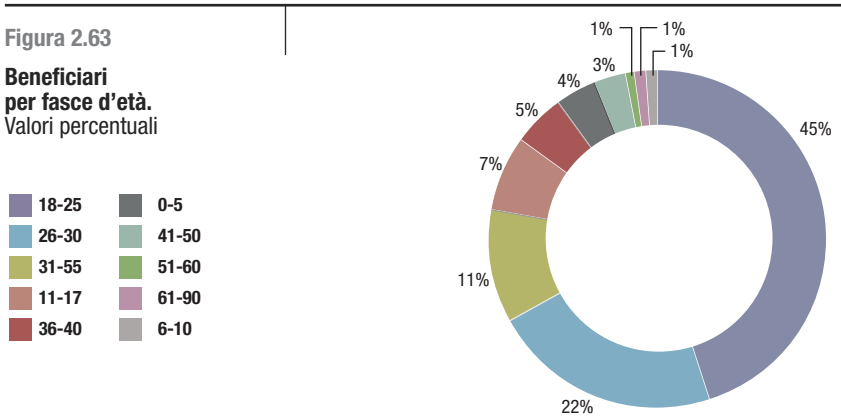


Figura 2.63

Beneficiari per fasce d'età.
Valori percentuali



I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA) nella rete SPRAR: i posti di accoglienza e gli accolti

Nella prima parte del 2014 la rete strutturale dello SPRAR ha messo a disposizione, per la specifica categoria dei minori stranieri non accompagnati richiedenti e titolari di una forma di protezione, 658 posti di accoglienza (il dato è aggiornato al 1 agosto 2014).

Nel primo semestre del 2014 il numero di minori stranieri non accompagnati richiedenti e titolari di una forma di protezione accolti nei progetti dello SPRAR è stato pari a 395 beneficiari.

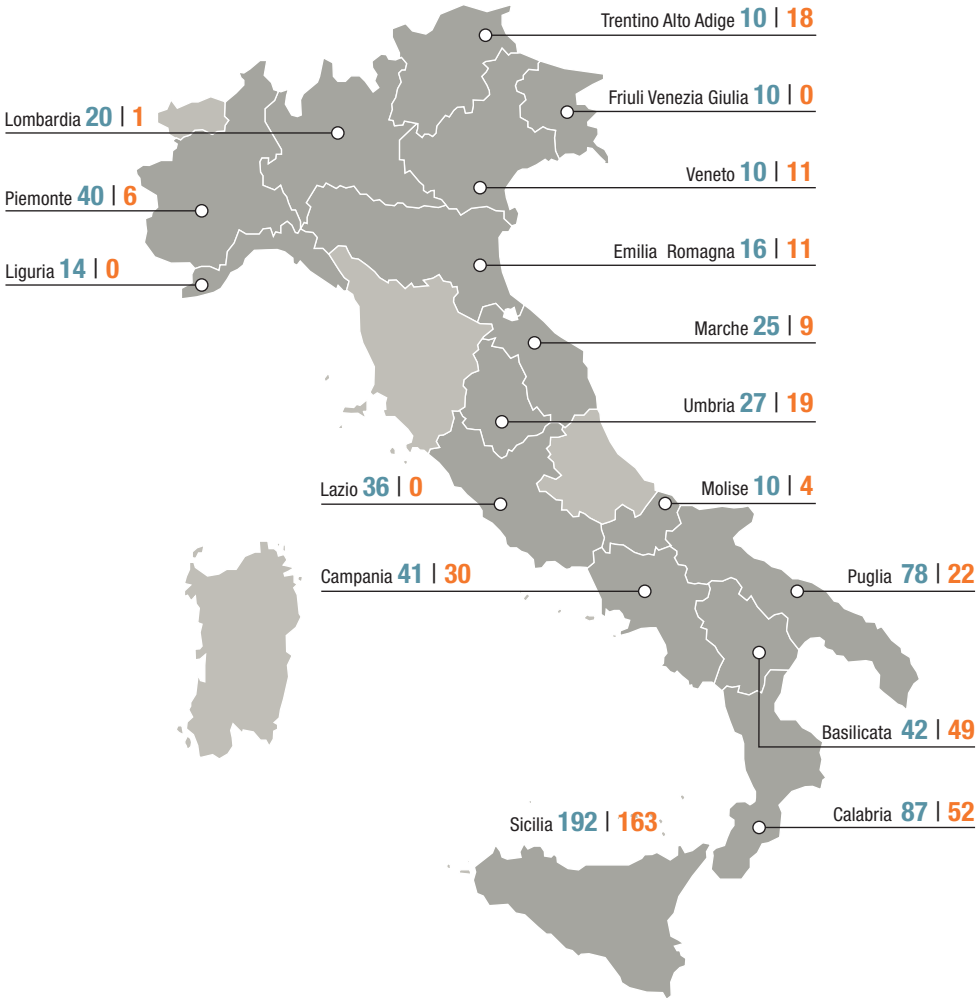


Figura 2.64

I MSNARA accolti e i posti di accoglienza a loro dedicati.
Valori assoluti

Posti per MSNARA

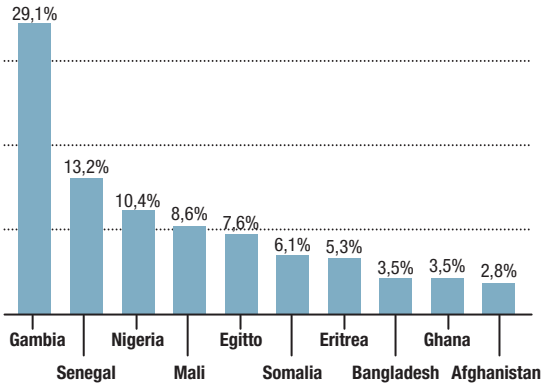
MSNARA accolti

La nazionalità e le fasce d'età dei MSNARA accolti

Tra le nazionalità più rappresentate, il Gambia si colloca al primo posto con il 29,1%, seguito da Senegal (13,2%), Nigeria (10,4%), Mali (8,6%), Egitto (7,6%), Eritrea (5,3%), Bangladesh (3,5%), Ghana (3,5%) e Afghanistan (2,8%). Da questi dati parziali del 2014, si evince una netta differenza rispetto agli anni precedenti, in cui la nazionalità afghana era quella prevalente, assieme alla bengalese e alla pakistana. I minori accolti sono quasi tutti di sesso maschile (tranne un caso) e per lo più compresi nella fascia d'età tra i 16 e i 17 anni, che rappresenta il 65%. Rispetto al 2013, sembra manifestarsi un nuovo abbassamento dell'età media, giacché risultano presenti casi di minori tra gli 11 e i 13 anni (sebbene costituiscano l'1%) e aumentati i minori tra i 14 e i 15 anni (17%).

Figura 2.65

Prime dieci nazionalità dei MSNARA accolti nella rete SPRAR.
Valori percentuali



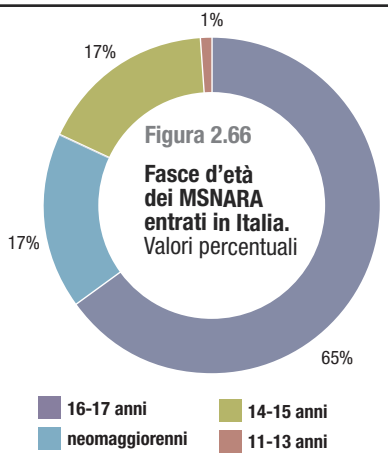


Figura 2.66

Fasce d'età dei MSNARA entrati in Italia.
Valori percentuali

Modalità di ingresso in Italia dei MSNARA e servizi loro erogati

La quasi totalità dei MSNARA ha fatto ingresso in Italia tramite lo sbarco (91%), dato che innalza il trend di crescita degli ultimi anni. Residuali invece gli ingressi tramite le frontiere terrestri (4%), portuali (3%) e aeroportuali (1%).

Per quanto riguarda i principali servizi erogati ai MSNARA accolti, il 17% riguarda le attività multiculturali, il 14% l'assistenza sanitaria, il 13% la mediazione linguistico-culturale, un altro 13% l'assistenza sociale, il 12% l'inserimento lavorativo e l'11% l'orientamento e l'informazione legale.

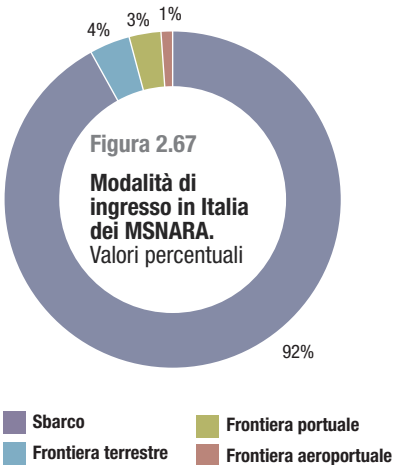


Figura 2.67

Modalità di ingresso in Italia dei MSNARA.
Valori percentuali

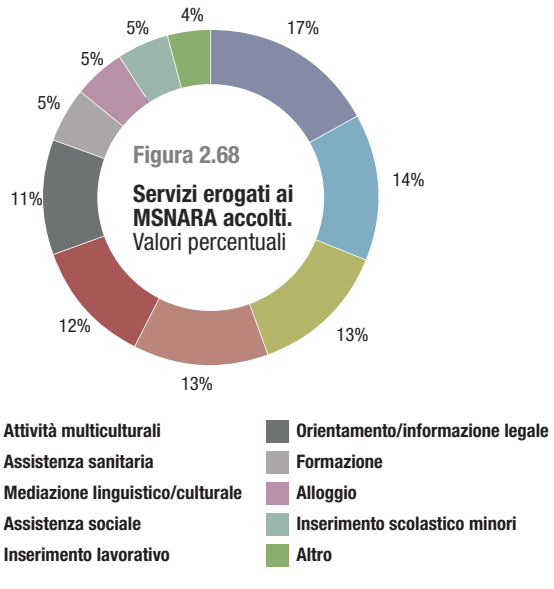


Figura 2.68

Servizi erogati ai MSNARA accolti.
Valori percentuali

I servizi erogati ai beneficiari complessivi

I servizi erogati dai progetti territoriali dello SPRAR nel primo semestre 2014 a favore dei beneficiari complessivi sono stati 48.231. Tali servizi riguardano principalmente l'assistenza sanitaria (21,2%), la mediazione linguistico-culturale (16,5%), l'assistenza sociale (15,5%), le attività multiculturali (12,1%), l'inserimento lavorativo (11%) e l'orientamento legale (8,7%).

Disaggregando il dato sulla base delle tipologie di beneficiari (va sottolineato che nel corso dell'anno un singolo beneficiario usufruisce di più servizi), si rileva che i servizi sono stati complessivamente erogati per oltre la metà (il 51%) a richiedenti asilo e, in parti uguali (16%) a titolari di protezione umanitaria, titolari di protezione sussidiaria e rifugiati.

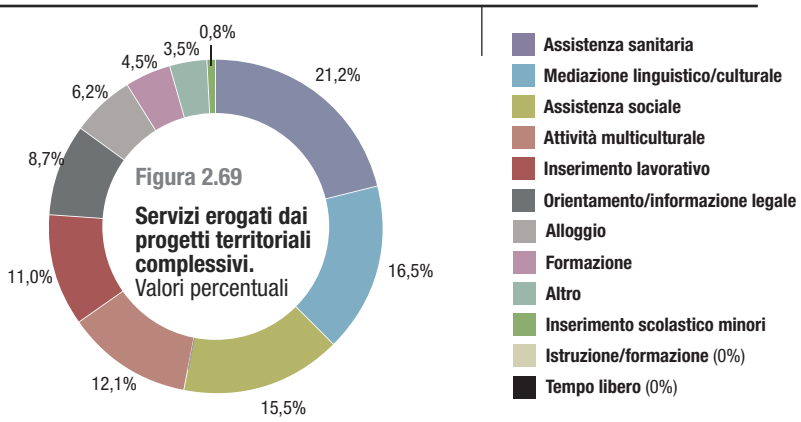


Figura 2.69
Servizi erogati dai progetti territoriali complessivi.
Valori percentuali

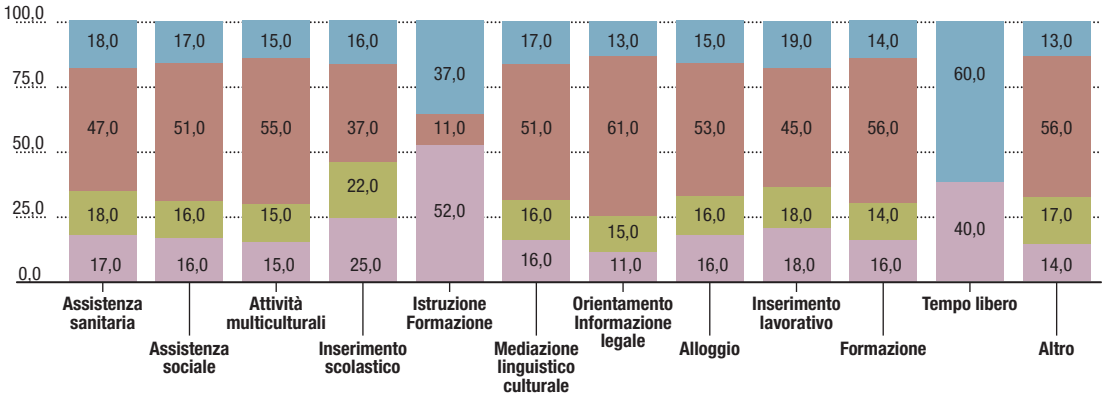


Figura 2.70
Servizi erogati per tipologie di beneficiari.
Valori percentuali

Analizzando infine il dato sulla base delle categorie di progetto, emerge che i progetti ordinari, dati gli alti numeri di beneficiari da essi accolti, hanno erogato il 95% dei servizi complessivi, mentre il 3% è stato erogato dai progetti dedicati ai MSNARA e l'1% da quelli dedicati al disagio mentale e alla disabilità. Tali dati rispecchiano la ripartizione degli accolti tra le diverse tipologie di progetto (ordinari, disagio mentale e MSNARA).

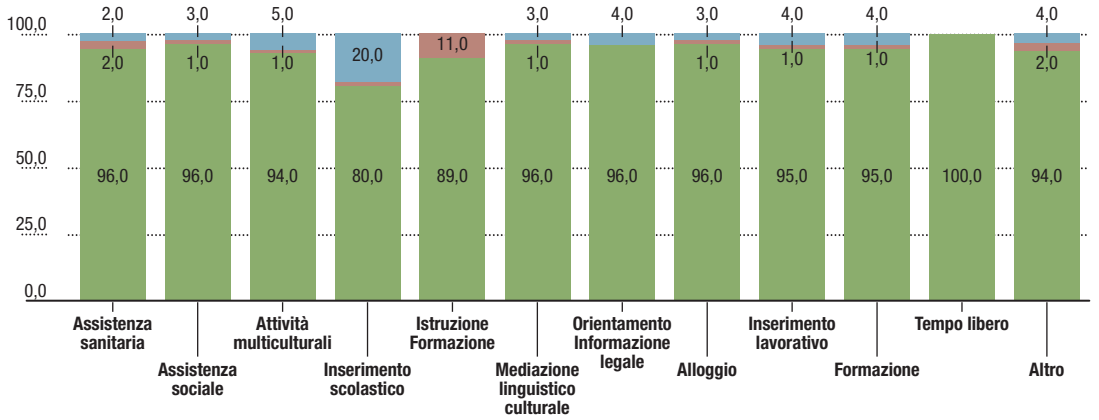


Figura 2.71
Servizi erogati per categorie di progetto.
Valori percentuali

Storie /

La storia di J.

HO DUE FRATELLI più piccoli di me. Mia madre vive a Damasco con loro; mio padre è morto quando avevo 16 anni. Lei cucinava per tutti, ma dopo la morte di mio padre ha dovuto iniziare a lavorare nel negozio di famiglia, un'oreficeria. Io frequentavo le scuole superiori, e un giorno mia madre mi ha detto che da quel momento toccava a me preparare da mangiare per tutta la famiglia. Prima non ho mai cucinato perché lei voleva che io mi dedicassi solo allo studio. A mia madre non è mai piaciuto fare la casalinga; lei non amava cucinare.

Io domandavo alle mie zie, quattro sorelle di mio padre, tutte bravissime a preparare dolci e ogni tipo di cibo. Due sono rimaste in Siria, una zia è andata a vivere in Libano e un'altra in America con la sua famiglia. Quando andavo a trovarle mi preparavano dolci molto buoni, e chiedevo la ricetta. Poi tornavo a casa e provavo a rifarli, ma telefonavo spesso per chiedere consigli. In effetti, come mia madre, non sono mai stata una grande cuoca, tanto che la prima volta che ho invitato Bashar a pranzo gli ho fatto trovare cibo cinese comprato al ristorante. Io sognavo di laurearmi e di insegnare in università.

Mio marito l'ho conosciuto dieci anni fa. Sua mamma e mia madre erano già amiche e un giorno la madre è venuta a trovarci con lui, proprio per farci conoscere. La prima volta che l'ho visto non mi è piaciuto molto perché aveva un atteggiamento un po' presuntuoso: lui era già un avvocato e io ero una studentessa in giurisprudenza al primo anno. Quando sono arrivati a casa io stavo studiando, appena ha visto i miei libri di testo ha iniziato a pavoneggiarsi dicendo che poteva darmi una mano. Lui mi ha lasciato il numero di telefono ma io non volevo dargli questa soddisfazione. Dopo qualche giorno, però, ho iniziato a sentire il desiderio di parlare con lui ma non l'ho chiamato perché anche io sono molto orgogliosa. Dopo qualche giorno arriva la telefonata di sua madre che mi dice che suo figlio voleva parlare con me, ma era troppo timido per farlo direttamente. Avevo 24 anni. Ero contentissima perché volevo parlare con lui; quando ho sentito la sua voce ero agitata e felice nello stesso tempo.

Per una settimana mi ha telefonato tutte le notti, e mi diceva che non riusciva a lavorare bene perché non dormiva e pensava sempre a me. Parlavamo di tutto: della vita, dei nostri sogni. E lui era molto dolce con me, era molto romantico. Dopo una settimana mi ha chiamata e mi ha detto basta non possiamo continuare così, e che aveva voglia di vedermi.

È venuto a trovarmi a casa e ha portato dei dolci, li aveva comprati in una pasticceria molto famosa che si chiama Juli, come me. È molto lontana da casa sua ma lui è andato apposta per via del nome. Ma quel primo pranzo è stato un disastro. Lui mangiava molto poco, e alla fine mi ha confessato che non amava il cibo cinese. Mi sono sentita in imbarazzo e ho organizzato subito un altro pranzo. Quella volta però ho preparato da sola: Sheik el mahshi e kibbeh.

Ci siamo sposati nella chiesa di San Giorgio a Damasco con rito cattolico. Abbiamo fatto il ricevimento allo Sheraton di Damasco con più di trecento invitati. Siamo andati in viaggio di nozze in Turchia. Siamo stati molto bene e dopo un anno è arrivato il nostro primo figlio.

La nostra vita era felice; avevamo sempre gente a casa: parenti, amici e colleghi di mio marito. Spesso organizzavamo feste sul nostro terrazzo.

Sei anni dopo, quando è nata la nostra bambina nel mio Paese c'era la guerra. Era il 2011 e anche se nella nostra città non c'era la guerra, da quel terrazzo sentivamo i bombardamenti in tutte le città intorno a Damasco: Aleppo, Homs, Douma, Harasta, Shaba e Yelda.

Da quel momento la nostra vita non è più stata la stessa. Sono successe cose terribili ma siamo fortunati perché siamo ancora tutti vivi.

Un giorno è esplosa una vettura vicino alla scuola di Jude e sono morte dieci persone. Bashar è andato a prendere il bambino a scuola e lui era terrorizzato. Un altro giorno una automobile è esplosa vicino all'autobus che aveva appena preso mio figlio. Bashar si stava facendo la barba quando abbiamo sentito l'esplosione che ha fatto tremare le finestre. Siamo usciti per strada ma era tutto bloccato, c'era tanta polizia. Ci sono stati più di cinquanta morti. Tutti i bambini piangevano. Ma non è finita qui. Quel pomeriggio mia figlia Hannah piangeva, e così ho deciso di portarla fuori, al supermercato vicino casa. Siamo uscite a piedi, senza passeggino, perché lei voleva camminare. Mentre eravamo per strada un'automobile si è fermata vicino a noi e un uomo ha aperto la portiera: voleva prendere la mia bambina. Non so come ho fatto, ma l'ho afferrata in tempo e sono scappata nel negozio. Lì ho iniziato a urlare e la macchina è andata via. Stavo male, stavo svenendo dalla paura; mia figlia piangeva. Mi hanno soccorsa le persone che erano nel negozio.

Era un mercoledì, lo ricordo perché è stato il giorno più brutto della mia vita. Ed è stato quel giorno che mio marito ha deciso di lasciare la Siria, perché quella non era più la nostra vita.

In due giorni abbiamo impacchettato tutto. Ad aiutarci c'era anche mia madre che non smetteva di piangere. Ma sapeva anche lei che non avevamo altra scelta. Venerdì eravamo già in Libano ad

Storie /

Tratto da:
Cum-panis, Storie di fuga, identità e memorie, in quattro ricette,
a cura di Associazione Culturale Multietnica "La Kasbah onlus",
Edizioni Erranti, 2014

aspettare l'aereo che ci avrebbe portati in Svezia.

Lì abbiamo presentato domanda di asilo, ma dopo due mesi ci hanno comunicato che non potevano accettarla e che dovevamo andare in Italia perché mio marito c'era stato quindici anni prima con un visto turistico. La polizia ci ha accompagnati all'aeroporto e siamo stati messi su un aereo diretto a Roma Fiumicino.

E lì ci siamo davvero resi conto che la nostra vita non era più la stessa. Siamo rimasti trenta ore nell'aeroporto; abbiamo dormito a terra, abbiamo pianto. Nessuno ci diceva nulla, non potevamo andare da nessuna parte, neanche nel supermercato dell'aeroporto. A mezzogiorno un uomo ci ha portato un sandwich e una bottiglia di acqua piccola per ognuno di noi. C'erano tante altre persone; tutte Dublino come noi. Il giorno dopo alle sei di sera sono venuti a prenderci e ci hanno portato in un centro per rifugiati. Eravamo circa sessanta; il bagno in comune. Avevamo una camera per tutta la famiglia e non potevamo cucinare. Dopo cinque mesi siamo stati trasferiti in una palazzina adibita all'accoglienza per i rifugiati. Stavolta ogni famiglia aveva un appartamento per sé, ma nessuno aveva la cucina. Per mangiare ci portavano i pasti preconfezionati. L'unica cosa che potevo preparare era il latte per i miei bambini.

Siamo rimasti lì per più di un anno, e quando avevamo cominciato ad ambientarci ci hanno detto che dovevamo andare di nuovo via.

Adesso viviamo in Calabria. Non so ancora che direzione prenderà la nostra vita…

Intanto per la prima volta da quando abbiamo lasciato la Siria ho potuto finalmente cucinare… Avete mai provato Sheik el mahshi?



La Storia di K.R.M

K.R.M., DI ORIGINE IRANIANA, è entrato nel progetto SPRAR di Narni – Disagio Mentale ad aprile 2011, su segnalazione del Servizio Centrale, in quanto affetto da una "depressione maggiore grave" diagnosticata presso il DSM dell'Azienda Sanitaria Locale di Matera. Il disturbo psichiatrico presentato aveva determinato una condizione di invalidità, relativamente alle abilità lavorative, relazionali e sociali, oltre ad un rischio suicidale. M. era accolto, insieme alla sua famiglia (moglie e due figli minori) presso il Progetto di Matera, trasferito dal CARA di Bari-Palese. La presenza sul territorio di Narni di un progetto per categorie ordinarie e di uno per categorie vulnerabili-disagio mentale ha reso possibile l'accoglienza dell'intero nucleo familiare, arrivato già in possesso di permessi di soggiorno come rifugiati politici. La famiglia è arrivata a Narni affrontando il viaggio in treno. Gli operatori presenti in stazione ad accoglierla, si sono trovati davanti un uomo privo di forze, completamente debilitato ed incapace anche semplicemente di tenersi in piedi. Il primo periodo dell'accoglienza è stato tutto dedicato alle questioni sanitarie, visite, accertamenti ed esami specialistici, nel tentativo di dare spiegazione ai molteplici malesseri lamentati dal Sig. M. Contemporaneamente, ha preso avvio la relazione terapeutica con lo psichiatra del progetto, che progressivamente ha cambiato la terapia farmacologica prescritta precedente-

La Storia di K.R.M

mente, ottenendo risultati positivi nel breve periodo.

Riacquistata la forma fisica, M. ha preso parte, insieme alla moglie, al corso di lingua italiana interno al progetto ed è stato iscritto ad una palestra per svolgere attività fisica a scopi terapeutici e riabilitativi. Nel frattempo, si è provveduto all'iscrizione dei minori alla scuola elementare e alla scuola dell'infanzia, e si è lavorato dal punto di vista legale per correggere i documenti che presentavano diversi errori nelle generalità riportate.

Nel mese di novembre, la famiglia ha cominciato a esternare il desiderio di trasferirsi a Bolzano, dove vive una famiglia di connazionali amici che li avrebbero sostenuti nella ricerca di una soluzione abitativa autonoma e di un lavoro per il Sig. M.

A dicembre è stato trovato un appartamento in affitto, grazie alla mediazione in ambito alloggiativo degli operatori con il proprietario. Il Sig. M. si è recato a Bolzano per la sottoscrizione del contratto di affitto. Sono state, quindi, espletate tutte le pratiche per ottenere dal Servizio Centrale l'autorizzazione ad erogare il contributo alloggio e il 16 dicembre la famiglia si è potuta trasferire, accompagnata da alcuni operatori.

La famiglia si è quindi stabilita a Bolzano dove ancora risiede e dove il Sig. M. sembra aver trovato un impiego grazie all'aiuto del connazionale, ormai residente sul territorio da molti anni.

Tratta da:
Secondo Rapporto sul sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati in Umbria e focus sull'emergenza nord africa.
2001 – 2012, maggio 2013.

Storie /



Storia di M.

SONO M., NATO IN UN PAESE africano nel 1985 di religione musulmana, parlo il wolof, il francese, un po' di arabo e di inglese.

Sono cresciuto con la mia famiglia, ho frequentato la scuola per otto anni ma ho abbandonato gli studi perché mi sembrava che non ci fossero sbocchi possibili per un laureato nel mio Paese. Mio padre era un membro attivo di un gruppo che si opponeva al governo. Nel mio Paese è abitudine che i diversi gruppi politici vestano divise che permettono di riconoscerli e visto che mio padre era un sarto, era lui che cuciva le divise delle guardie rivoluzionarie.

Nell'anno 2000 ho aderito anch'io al gruppo e ho cominciato a lavorare nella propaganda e nell'organizzazione dei militanti sempre nell'ottica di abbattere il presidente. Un giorno del 2008 le truppe del governo hanno preso la capitale e hanno cominciato a bombardare. È stata un'esperienza molto difficile, si sentiva il rumore di diverse armi, c'erano colpi dappertutto, c'era tanta gente che gridava e molto fumo. Un gruppo armato, appartenente alle forze governative, è arrivato a casa mia, hanno sfondato la porta e sono entrati. Eravamo riuniti tutti i membri della famiglia nella prima stanza, hanno chiesto di me e di mio padre. Mio padre si è fatto avanti e ha detto che usciva lui da solo. Appena fuori dalla porta gli hanno sparato tre colpi di arma da fuoco e lo hanno ucciso. Quando abbiamo sentito gli spari siamo usciti tutti a vedere cosa era successo, mi hanno preso, dato pugni e anche una coltellata nel petto (è ancora visibile la cicatrice) e mi hanno detto che dovevo andare con



UNHCR/F.MALAVOLTA/2014

Tratta da:
Secondo Rapporto sul sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati in Umbria e focus sull'emergenza nord africa.
2001 – 2012, maggio 2013.

loro o avrebbero ucciso mia madre, mio fratello e le mie sorelline. Mi hanno fatto salire sulla loro macchina e siamo partiti. Gli uomini armati che hanno ucciso mio padre appartenevano alle forze governative. Loro cercavano me perché mi accusavano di passare informazioni ai ribelli. Mi hanno portato con loro perché volevano che li aiutassi a trovare altri militanti del mio movimento. Siamo saliti in macchina ma non siamo potuti andare oltre perché c'erano combattimenti dappertutto. Mi hanno legato e lasciato accanto alla strada, si sono allontanati e dopo qualche tempo sono tornati e mi hanno fatto salire ancora una volta in macchina. Ci siamo diretti ad un loro campo dove abbiamo passato la notte. Il giorno dopo non siamo usciti dal campo base perché si combatteva ovunque e non si riusciva ad arrivare nel quartiere dove abitavano i membri del gruppo rivoluzionario che i miei carcerieri pretendevano che segnalassi.

In ogni momento mi ricordavano che avrebbero ammazzato la mia famiglia se io non collaboravo con loro. Nel campo ho incontrato un militante governativo che era stato un mio compagno di scuola e lui mi ha aiutato a scappare. Erano più o meno le tre di notte, mi sono allontanato senza problemi ma non sono tornato a casa mia, sono andato a casa di un amico, ho aspettato un po' e alle cinque del mattino sono partito verso la frontiera. Ho fatto a piedi i pochi chilometri che mi separavano dalla frontiera dove sono arrivato in giornata. Non avevo documenti, ma camminavo insieme a tantissime persone che cercavano di scappare e nessuno controllava o chiedeva documenti.

I profughi si ammassavano sui ponti e ho visto morire qualcuno cadendo dal ponte a causa della folla che spingeva. Sono arrivato nel Paese vicino e da lì, da una cabina telefonica, ho chiamato una persona che conoscevo. La persona che ho chiamato era un commerciante per il quale lavoravo dall'anno 2005 vendendo i cellulari. Questa persona, grazie alla televisione, aveva visto cosa stava succedendo nel mio Paese e che migliaia di profughi scappavano nei Paesi limitrofi. Mi ha detto di aspettarlo dov'ero che lui sarebbe venuto a prendermi, e così è stato. È arrivato in macchina e insieme siamo andati alla capitale del Paese. Ho chiesto al commerciante di farmi lavorare con lui e ho cominciato ad aiutarlo. Lavorando con lui, mi sono reso conto che, oltre alla vendita dei cellulari, trafficava armi: il mio compito era quello di aiutarlo a caricare il veicolo con le armi, accompagnarlo nei viaggi e una volta arrivati a destinazione, scaricare il tutto e consegnare la merce al compratore.

Sono andato avanti facendo questo lavoro da marzo a ottobre 2008. Vivevo nello stesso magazzino insieme ad altri sei ragazzi che lavoravano per lui, guadagnavo circa 300 euro, il che era un buon stipendio in quel posto. Non sono mai riuscito a inviare soldi a mia madre perché pensavo fosse pericoloso far sapere che ero vivo, dove ero e cosa facevo. Anche se guadagnavo bene, si trattava di un brutto lavoro, era pericoloso e io non volevo continuare a lungo quel commercio, perciò ho chiesto al commerciante di aiutarmi ad andare via. Lui mi ha procurato un passaporto di un Paese africano con il visto per l'Europa e il biglietto aereo. Ho pagato circa 1600 euro. Non potendo spedire soldi alla mia famiglia, avevo risparmiato tutto quello che avevo guadagnato lavorando.

Ho viaggiato dall'Africa in Europa. Sono sbarcato in una città europea e sono uscito dall'aeroporto senza problemi. Ho chiesto aiuto agli africani che ho trovato per strada. Ho spiegato che avevo un passaporto falso e loro mi hanno consigliato di andare alla stazione e prendere un treno per l'Italia. Mi hanno spiegato che se la polizia mi trovava in possesso di un passaporto falso mi avrebbero spedito in Africa. Ho seguito il consiglio, sono arrivato a Roma in ottobre. A Roma non conoscevo nessuno ma ho chiesto di nuovo informazioni agli africani per la strada: mi hanno consigliato di andare alla polizia ma io avevo paura. Mi hanno spiegato che qui è diverso dall'Africa, qui la polizia non spara alle persone. Dopo aver dormito alla stazione due giorni ho vagato per la città finché ho incontrato un africano che mi ha accompagnato all'ARCI dove, dopo tre giorni, ho potuto parlare con una persona che parlava il francese il quale mi ha accompagnato alla Questura di Roma. Sono stato anche alla Casa dei Diritti Sociali dove ho potuto fare delle fotografie e mi hanno dato una tessera. Sono arrivato al Centro SPRAR di Todi nel dicembre 2008 e ho formalizzato la mia richiesta di protezione internazionale presso la Questura di Perugia.

Nel giugno 2010 ho ottenuto il permesso di soggiorno con protezione sussidiaria, intanto ho studiato l'italiano conseguendo la licenza media. Nel settembre 2011 ho deciso di ritornare in Africa per rivedere la mia famiglia, e sei mesi dopo sono rientrato in Italia. Attualmente collaboro nella gestione del Centro rifugiati di Todi.



L'accoglienza a livello regionale dei richiedenti asilo e rifugiati[1]

1. A cura della Fondazione Migrantes in collaborazione con Cittalia

L'accoglienza nelle regioni italiane

Nelle schede che seguono si cercherà di rendere visibili, attraverso tutti i dati a disposizione, il numero di persone ufficialmente accolte nelle regioni italiane attraverso i diversi sistemi di prima e seconda accoglienza.
Necessita però fare una premessa in quanto, mancando la possibilità di riuscire ad ottenere con precisione il numero della presenza effettiva nei territori, bisogna fare attenzione a non confondere il numero delle accoglienze ufficiali con quello della reale presenza di richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale nelle diverse regioni italiane. Le fonti di seguito utilizzate indicano il numero dei presi in carico dal sistema nazionale o nei centri di prima accoglienza (CDA, CARA, CPSA) e nei CAS (Centri di accoglienza straordinaria istituiti dall'inizio dell'operazione Mare Nostrum di ottobre 2013). Vi sono, inoltre, i dati di chi viene accolto nel progetto nazionale SPRAR di accoglienza decentrata. Mancano indicazioni relative ai richiedenti asilo che arrivano e che fanno domanda d'asilo dopo essere arrivati nel nostro territorio per cui possono trascorrere anche due/tre mesi dal momento in cui si presentano in questura a quello in cui riescono ad entrare in accoglienza. Manca, inoltre, la rilevazione di quante persone rimangono nei territori una volta usciti dai percorsi ufficiali di accoglienza. Di molti, poi, si continua a considerare la prima residenza che non corrisponde più al posto dove effettivamente risiedono perchè sono tanti quelli che si spostano dal Sud al Nord (e viceversa) del nostro Paese alla ricerca di occasioni di lavoro per poi finire, sottopagati e sfruttati, a vivere in stabili occupati o in baracche. Il numero di queste persone, di chi cioè lavora in nero nei cantieri edili o nella raccolta della frutta e verdura pur avendo un regolare permesso di soggiorno o di chi vive in stabili occupati, o baracche di fortuna è una realtà di cui occorre necessariamente tenere conto.
Pur con questi limiti, le schede regionali qui proposte tentano di fotografare la situazione a livello regionale e provinciale così come si presentava a fine agosto 2014. Peraltro, si è tentato di rilevare l'incidenza di questo fenomeno sulla popolazione residente nella convinzione che un tema così "sensibile" possa essere più correttamente affrontato se inserito in un quadro di riferimento più ampio e che la procedura seguita sia una riflessione, oggettiva ed obiettiva, sull'impatto che l'arrivo dei richiedenti asilo ha avuto e sta avendo sui vari territori in Italia.
Da una prima analisi dei dati emerge un peso delle accoglienze a livello regionale diversamente distribuito con un carico maggiore in Sicilia dove i profughi accolti sono il 26% del totale nazionale. A seguire il Lazio (11,2%) la Puglia (10,3%), la Calabria (8,3%) e la Lombardia (8,0%, di cui molti siriani perlopiù in transito nella regione).
Con riferimento, invece, all'incidenza che queste presenze hanno sulla popolazione regionale, la Sicilia si conferma, anche in questo caso, la regione più coinvolta con lo 0,25%, seguita dal Molise (0,22%), dalla Calabria (0,21%), dalla Puglia (0,12%) e dal Lazio (0,09%).

Fonti

I dati su province/numero comuni e numero abitanti sono stati presi dai dati ISTAT aggiornati al 01/01/2014

I dati SPRAR 2013

I dati SPRAR 2014 sono relativi al primo semestre 2014 sono stati messi a disposizione dal Servizio Centrale – SPRAR

I dati/CDA/CARA/CPSA/ CAS/minori non accompagnati quando disponibili sono del Ministero dell'Interno del 26 e del 25 agosto 2014

Abruzzo

TERAMO
47 COMUNI / 311.103 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	150
SPRAR	75
CAS	108
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**183**

L'AQUILA
108 COMUNI/396.701 AB.

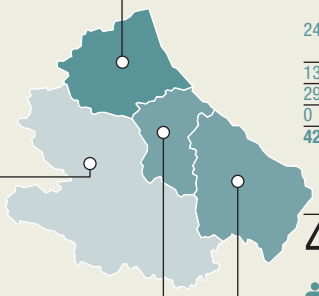
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	21
SPRAR	16
CAS	9
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**25**

PESCARA
46 COMUNI/322.401 AB

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	21
SPRAR	16
CAS	90
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**106**

CHIETI
104 COMUNI/393.734 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	50
SPRAR	23
CAS	87
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**110**



ABRUZZO		ITALIA
242	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
130	SPRAR	11.040
294	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
424	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

424 PRESENZE 200 x



0,031%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 1.333.939



0,84%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

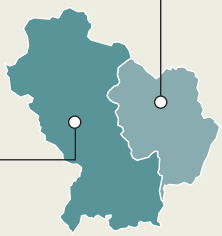
Basilicata

MATERA
31 COMUNI/20.133 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	128
SPRAR	68
CAS	162
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**230**

POTENZA
100 COMUNI/377.258 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	167
SPRAR	71
CAS	265
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**336**



BASILICATA		ITALIA
327 SU 389	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
139	SPRAR	11.040
427	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
566	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

566 PRESENZE 200 x



0,097%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 578.391



1,13%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Calabria

CATANZARO
80 COMUNI/363.979 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	327
SPRAR	126
CAS	384
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**510**

COSENZA
155 COMUNI/719.345 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	341
SPRAR	102
CAS	375
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**477**

VIBO VALENZIA
50 COMUNI/163.382 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	100
SPRAR	37
CAS	426
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**463**

REGGIO CALABRIA
97 COMUNI/559.759 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	405
SPRAR	200
CAS	600
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**800**

CROTONE
27 COMUNI/174.068 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	400
SPRAR	246
CAS	116
CDA/CARA	1.531
TOTALE PRESENZE	**1893**

CALABRIA		ITALIA
1.477 SU 1.511	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
711	SPRAR	11.040
1.901	CAS	28.514
1.531	CDA/CARA/CPSA	10.331
4.143	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

4.143 PRESENZE

200 x



0,209%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 1.980.533



8,30%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Campania

BENEVENTO
78 COMUNI/283.763 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	141
SPRAR	56
CAS	273
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**329**

CASERTA
104 COMUNI/923.113 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	221
SPRAR	130
CAS	474
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**604**

NAPOLI
92 COMUNI/127.390 AB.

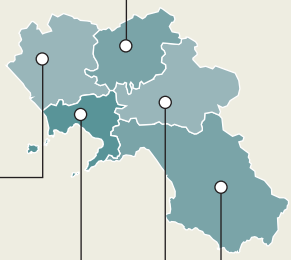
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	367
SPRAR	104
CAS	641
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**745**

AVELLINO
118 COMUNI//430.214 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	162
SPRAR	99
CAS	300
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**399**

SALERNO
158 COMUNI/1.105.485 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	330
SPRAR	171
CAS	661
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**832**



CAMPANIA		ITALIA
1.053 SU 1.062	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
560	SPRAR	11.040
2.349	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
2.909	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

2.909 PRESENZE 200 x



0,049%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 5.869.965



5,83%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Emilia Romagna

PARMA
46 COMUNI/443.176 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	63
SPRAR	107
CAS	214
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**321**

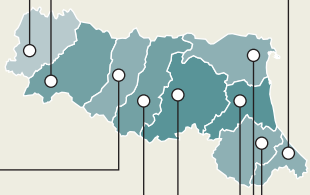
RIMINI
26 COMUNI/334.254 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	54
SPRAR	55
CAS	132
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**187**

EMILIA ROMAGNA		ITALIA
690 SU 690	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
607	SPRAR	11.040
1.795	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
2.402	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

PIACENZA
48 COMUNI/288.483 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	21
SPRAR	15
CAS	148
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**163**



2.402 PRESENZE (200 x )



REGGIO EMILIA
45 COMUNI/534.258 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	39
SPRAR	33
CAS	169
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**202**

MODENA
47 COMUNI/700.918 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	98
SPRAR	100
CAS	190
CDA/CARA/CPSA	0
MNA	8
TOTALE PRESENZE	**298**

FORLì-CESENA
30 COMUNI/396.636 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	51
SPRAR	52
CAS	166
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**218**

BOLOGNA
56 COMUNI/1.001.170 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	138
SPRAR	127
CAS	446
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**573**

RAVENNA
18 COMUNI/392.35 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	78
SPRAR	62
CAS	179
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**241**

FERRARA
24 COMUNI/355.101 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	88
SPRAR	56
CAS	151
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**207**

0,054%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 4.446.354



4,81%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Friuli-Venezia Giulia

GORIZIA
25 COMUNI/141.076 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI 30

SPRAR	34
CAS	65
CDA/CARA	204
TOTALE PRESENZE	**303**

UDINE
135 COMUNI/537.258 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI 111

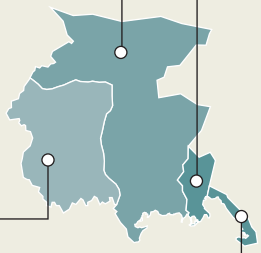
SPRAR	83
CAS	207
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**290**

PORDENONE
51 COMUNI/314.644 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI 78

SPRAR	83
CAS	87
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**170**

TRIESTE
6 COMUNI/235.700 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI 83

SPRAR	77
CAS	225
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**302**

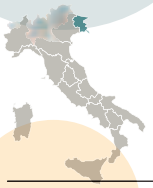


FRIULI-VENEZIA GIULIA	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	ITALIA
302 SU 302		19.193
277	SPRAR	11.040
584	CAS	28.514
204	CDA/CARA/CPSA	10.331
1.065	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

1.065 PRESENZE 200 x



0,086%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 1.229.363



2,31%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Lazio

RIETI
73 COMUNI/159.670 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI 251

SPRAR	148
CAS	185
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**333**

ROMA
121 COMUNI/4.321.244 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI 3.436

SPRAR	1.815
CAS	1.597
CDA/CARA	805
MNA	67
TOTALE PRESENZE	**4284**

VITERBO
60 COMUNI/322.195 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI 145

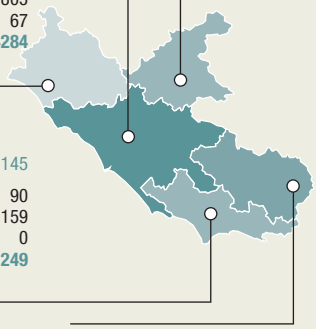
SPRAR	90
CAS	159
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**249**

LATINA
33 COMUNI/569.664 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI 239

SPRAR	109
CAS	221
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**330**

FROSINONE
91 COMUNI/497.678 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI 327

SPRAR	129
CAS	327
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**426**



LAZIO	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	ITALIA
4.094 SU 4.277		19.193
2.291	SPRAR	11.040
2.484	CAS	28.514
805	CDA/CARA/CPSA	10.331
5.580	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

5.580 PRESENZE 200 x



0,095%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 5.870.451

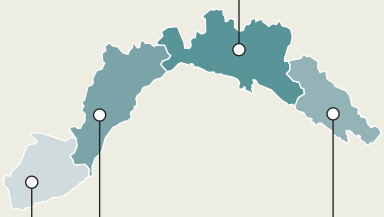


11,18%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Liguria

GENOVA
67 COMUNI/868.046 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	183
SPRAR	188
CAS	243
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**431**



SAVONA
69 COMUNI/217.703 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	72
SPRAR	29
CAS	150
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**179**

IMPERIA
67 COMUNI/283.813 AB.

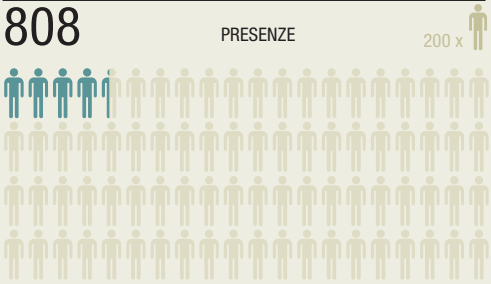
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	4
SPRAR	3
CAS	68
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**71**

LA SPEZIA
32 COMUNI/222.377 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	30
SPRAR	30
CAS	87
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**117**

LIGURIA		ITALIA
299 SU 299	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
250	SPRAR	11.040
558	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
808	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

808 PRESENZE



0,050%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 1.591.939



1,61%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Lombardia

LOMBARDIA		ITALIA
754 SU 920	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
568	SPRAR	11.040
3.441	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
4.009	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

4.009 PRESENZE — 200 x



0,040%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 9.973.397



8,03%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

LECCO
89 COMUNI/340.814 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	25
SPRAR	19
CAS	158
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**177**

CREMONA
115 COMUNI/362.141 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	57
SPRAR	35
CAS	173
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**208**

MONZA-BRIANZA
55 COMUNI/862.648 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	201
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**201**

BERGAMO
242 COMUNI/1.107.441 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	33
SPRAR	33
CAS	293
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**326**

COMO
154 COMUNI/598.810 AB.

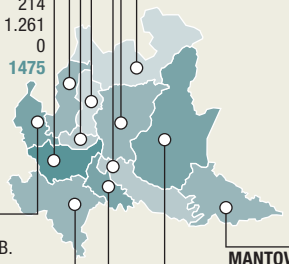
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	238
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**238**

SONDRIO
78 COMUNI/182.480 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	21
SPRAR	4
CAS	159
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**163**

MILANO
134 COMUNI/3.176.180 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	435
SPRAR	214
CAS	1.261
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**1475**



VARESE
139 COMUNI/887.997 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	87
SPRAR	64
CAS	155
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**219**

MANTOVA
69 COMUNI/415.147 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	49
SPRAR	17
CAS	183
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**200**

PAVIA
189 COMUNI/548.326 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	45
SPRAR	30
CAS	229
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**259**

BRESCIA
206 COMUNI/1.262.295 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	136
SPRAR	120
CAS	304
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**424**

LODI
61 COMUNI/229.082 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	33
SPRAR	32
CAS	87
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**119**

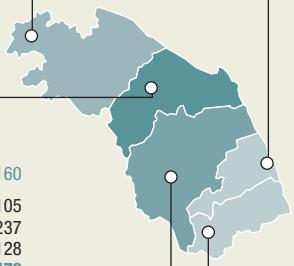
Marche

PESARO-URBINO
59 COMUNI/364.385 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	70
SPRAR	57
CAS	156
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**213**

FERMO
40 COMUNI/176.408 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	58
SPRAR	37
CAS	123
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**160**



ANCONA
47 COMUNI/497.275 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	160
SPRAR	105
CAS	237
CDA/CARA	128
TOTALE PRESENZE	**470**

MACERATA
57 COMUNI/321.314 AB.

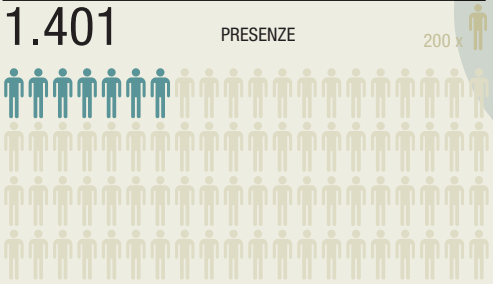
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	150
SPRAR	129
CAS	243
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**380**

ASCOLI PICENO
33 COMUNI/211.756 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	57
SPRAR	42
CAS	144
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**186**

MARCHE		ITALIA
495 SU 495	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
370	SPRAR	11.040
903	CAS	28.514
128	CDA/CARA/CPSA	10.331
1.401	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

1.401 PRESENZE



0,090%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 1.553.138

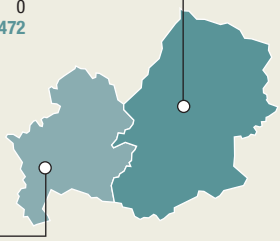


2,80%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Molise

CAMPOBASSO
84 COMUNI/227.482 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	343
SPRAR	57
CAS	415
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**472**



ISERNIA
52 COMUNI/87.243 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	92
SPRAR	28
CAS	218
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**246**

MOLISE		ITALIA
333 SU 377	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
85	SPRAR	11.040
633	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
718	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

718 PRESENZE



0,228%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 314.000



1,40%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Piemonte

NOVARA
88 COMUNI/371.686 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	156
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**156**

VERBANO CUSEO OSSOLA
77 COMUNI/161.412 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	127
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**127**

VERCELLI
86 COMUNI/177.109 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	84
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**84**

TORINO
315 COMUNI/2.297.917 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	677
SPRAR	580
CAS	519
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**1099**

CUNEO
250 COMUNI/592.365 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	196
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**196**

ALESSANDRIA
190 COMUNI/433.996 AB.

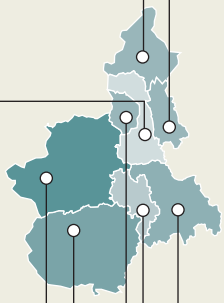
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	83
SPRAR	70
CAS	152
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**222**

BIELLA
82 COMUNI/182.325 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	21
SPRAR	13
CAS	94
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**107**

ASTI
118 COMUNI/219.988 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	60
SPRAR	50
CAS	129
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**179**



PIEMONTE		ITALIA
841 SU 841	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
713	SPRAR	11.040
1.457	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
2.170	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

2.170 PRESENZE

200 x



0,048%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 4.436.798



4,35%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

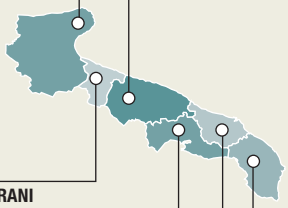
Puglia

FOGGIA
61 COMUNI/635.344 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	216
SPRAR	110
CAS	141
CDA/CARA	698
TOTALE PRESENZE	**949**

BARI
41 COMUNI/1.261.964 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	582
SPRAR	321
CAS	128
CDA/CARA	1.746
TOTALE PRESENZE	**2.195**



BARLETTA-ADRIA-TRANI
10 COMUNI/393.7691 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	49
SPRAR	4
CAS	151
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**155**

TARANTO
29 COMUNI/590.281 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	221
SPRAR	101
CAS	624
CDA/CARA/CPSA	0
MNA	174
TOTALE PRESENZE	**899**

BRINDISI
20 COMUNI/401.652 AB.

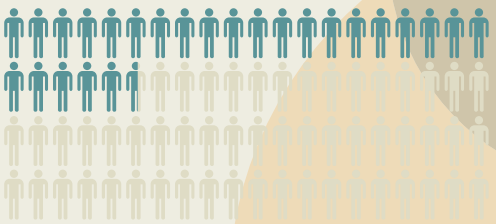
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	174
SPRAR	51
CAS	267
CDA/CARA	186
TOTALE PRESENZE	**504**

LECCE
97 COMUNI/807.256 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	457
SPRAR	297
CAS	310
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**607**

PUGLIA		ITALIA
1.3851 SU 1.823	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
884	SPRAR	11.040
1.621	CAS	28.514
2.630	CDA/CARA/CPSA	10.331
5.135	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

5.135 PRESENZE



0,125%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 4.090.266



10,29%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Sardegna

SARDEGNA		ITALIA
79 SU 84	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
57	SPRAR	11.040
709	CAS	28.514
288	CDA/CARA/CPSA	10.331
1.054	TOTALE PRESENZE	49.885

NUORO
52 COMUNI/158.980 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	179
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	179

OLBIA TEMPIO
26 COMUNI/158.518 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	0
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	0

SASSARI
66 COMUNI/335.097 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	249
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	249

CARBONIA-IGLESIAS
23 COMUNI/128.551 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	0
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	0

ORISTANO
88 COMUNI/163.511 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	109
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	109

MEDIO CAMPIDANO
28 COMUNI/100.676 AB.

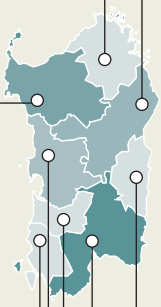
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	0
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	0

OGLIASTRA
23 COMUNI/57.699 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	0
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	0

CAGLIARI
71 COMUNI/560.827 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	84
SPRAR	57
CAS	172
CARA/CPSA	288
TOTALE PRESENZE	517



1.054 PRESENZE



0,063%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 1.663.859



2,11%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Sicilia

AGRIGENTO
43 COMUNI/448.831 AB.

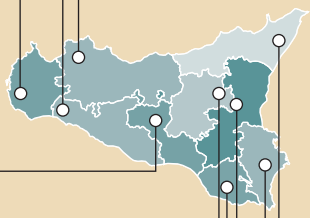
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	845
SPRAR	501
CAS	826
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**1.327**

PALERMO
82 COMUNI/1.275.598 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	394
SPRAR	133
CAS	971
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**1.104**

TRAPANI
24 COMUNI/436.150 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	696
SPRAR	424
CAS	2.279
CDA/CARA	275
TOTALE PRESENZE	**2.978**



CALTANISETTA
22 COMUNI/274.731 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	331
SPRAR	217
CAS	446
CDA/CARA	502
TOTALE PRESENZE	**1.165**

ENNA
20 COMUNI/172.456 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	130
SPRAR	59
CAS	383
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**442**

RAGUSA
12 COMUNI/318.249 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	367
SPRAR	219
CAS	389
CPSA	176
TOTALE PRESENZE	**784**

CATANIA
58 COMUNI/1.115.704 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	718
SPRAR	464
CAS	0
CDA/CARA	3.792
TOTALE PRESENZE	**4.256**

MESSINA
108 COMUNI/648.371 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	202
SPRAR	100
CAS	233
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**333**

SIRACUSA
21 COMUNI/404.847 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	422
SPRAR	241
CAS	439
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**680**

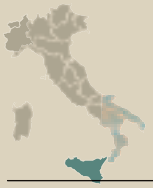
SICILIA		ITALIA
3.679 SU 4.012	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
2.358	SPRAR	11.040
5.966	CAS	28.514
4.745	CDA/CARA/CPSA	10.331
13.069	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

13.069 PRESENZE

200 x



0,256%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 5.094.937



26,19%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Toscana

TOSCANA		ITALIA
526 SU 526	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
340	SPRAR	11.040
1.569	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
1.909	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

PISTOIA
22 COMUNI/291.788 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	43
SPRAR	23
CAS	132
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**155**

FIRENZE
42 COMUNI/1.007.252 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	125
SPRAR	86
CAS	284
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**370**

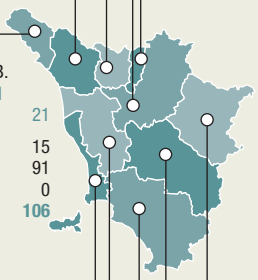
LUCCA
34 COMUNI/394.600 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	73
SPRAR	57
CAS	184
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**241**

PRATO
7 COMUNI/253.245 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	65
SPRAR	56
CAS	102
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**158**

1.909 PRESENZE (200 x)



MASSA CARRARA
17 COMUNI/200.325 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	21
SPRAR	15
CAS	91
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**106**

AREZZO
37 COMUNI/346.661 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	50
SPRAR	24
CAS	184
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**208**

LIVORNO
20 COMUNI/340.471 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	47
SPRAR	32
CAS	168
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**200**

PISA
37 COMUNI/420.254 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	81
SPRAR	37
CAS	116
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**153**

SIENA
36 COMUNI/270.817 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	21
SPRAR	10
CAS	184
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**194**

GROSETTO
28 COMUNI/225.098 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	124
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**124**

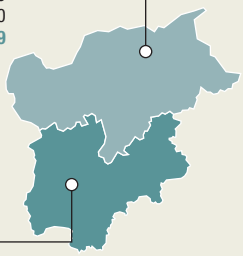
0,050%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 3.750.511



3,82%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

BOLZANO
116 COMUNI/515.714 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	119
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**119**



TRENTO
216 COMUNI/536.237 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	142
SPRAR	151
CAS	186
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**337**

TRENTINO-ALTO ADIGE		ITALIA
142 SU 142	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
151	SPRAR	11.040
305	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
456	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

456 PRESENZE 200 x



Trentino-Alto Adige

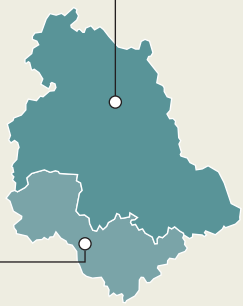
0,043%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 1.051.951



0,91%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

PERUGIA
59 COMUNI/665.217 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	179
SPRAR	134
CAS	342
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**476**



TERNI
33 COMUNI/231.525 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	193
SPRAR	120
CAS	123
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**243**

UMBRIA		ITALIA
333 SU 333	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
254	SPRAR	11.040
305	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
559	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

559 PRESENZE 200 x



Umbria

0,062%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 896.742



1,12%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Valle d'Aosta

AOSTA
74 COMUNI/125.591 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	48
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**48**



VALLE D'AOSTA		ITALIA
0 SU 0	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
0	SPRAR	11.040
48	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
48	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

48 PRESENZE 200 x

0,037%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 128.591



0,09%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali

Veneto

TREVISO
95 COMUNI/887.722 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	128
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**128**

BELLUNO
67 COMUNI/209.430 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	0
SPRAR	0
CAS	144
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**144**

VERONA
98 COMUNI/921.717 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	42
SPRAR	62
CAS	172
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**234**

VICENZA
121 COMUNI/869.813 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	39
SPRAR	37
CAS	179
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**216**

PADOVA
104 COMUNI/936.233 AB.

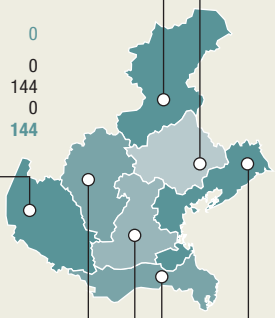
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	57
SPRAR	55
CAS	151
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**206**

ROVIGO
50 COMUNI/244.062 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	25
SPRAR	25
CAS	137
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**162**

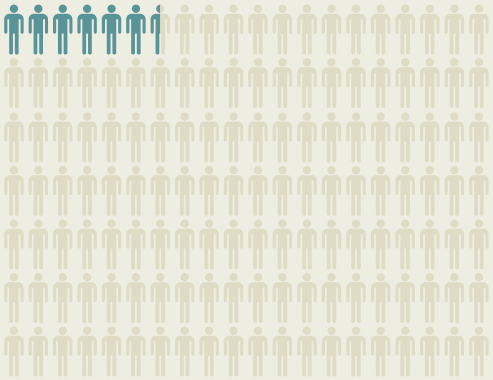
VENEZIA
44 COMUNI/857.841 AB.

POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	117
SPRAR	116
CAS	89
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	**205**



VENETO		ITALIA
278 SU 280	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	19.193
295	SPRAR	11.040
1.000	CAS	28.514
0	CDA/CARA/CPSA	10.331
1.295	**TOTALE PRESENZE**	**49.885**

1.295 PRESENZE 200 x



0,026%
Le presenze in rapporto agli abitanti regionali
ABITANTI 4.926.818



2,59%
Le presenze regionali in rapporto a quelle nazionali



UNHCR/A.DUCLOS/FEBRUARY 2011

Capitolo 3 /

Soggetti particolarmente vulnerabili[1]

Nessuno lascia la casa a meno che
la casa non sia la bocca di uno squalo
scappi al confine solo
quando vedi tutti gli altri scappare
i tuoi vicini corrono più veloci di te
il fiato insanguinato in gola

WARSAN SHIRE
La Diaspora in versi
traduzione di Paola Splendore

1. A cura di UNHCR, Cittalia e Caritas Diocesana

3.1 Gli apolidi[2]



3.1.1 Cosa significa essere apolidi

Secondo la definizione data dalla *Convenzione relativa allo statuto delle Persone Apolidi* adottata a New York il 28 settembre 1954, l'apolide è la persona che nessuno Stato considera come suo cittadino in applicazione della sua legislazione.

L'apolidia, dunque, è la condizione cui è soggetto l'individuo al quale, per circostanze varie e quasi sempre indipendenti dalla propria volontà, viene negata la titolarità ai diritti e ai doveri correlati alla cittadinanza.

Se, da un lato, il fenomeno definisce in negativo una posizione di vulnerabilità ed assenza di diritti, spesso "sommersa" ed invisibile agli occhi delle Istituzioni, non bisogna dimenticare che l'apolidia comporta anche un elevato costo umano e sociale, poiché mette in discussione la percezione dell'individuo nei confronti della comunità e può portare a situazioni di marginalità, instabilità e conflitto.

Lo *status* di cittadino garantisce un vincolo identitario con la comunità statale, i suoi valori e simboli. Per questo motivo, essere apolidi non comporta solo una serie di complicazioni burocratiche in grado di influire sul corso della vita di un individuo fino a determinarne le sorti: significa anche essere privi di radici, di "identità e personalità"[3].

La nazionalità[4] costituisce il legame fra la persona e la comunità statale di appartenenza ed è un diritto fondamentale dell'individuo[5]: spesso definito come il "diritto di avere diritti"[6], lo *status* di cittadino garantisce la titolarità a godere dei diritti civili e politici, permette di avere accesso alle cure mediche, all'istruzione e al mercato del lavoro, di partecipare alla vita politica del proprio Paese e di "contribuire alla creazione di un mondo comune"[7].

L'apolide privo di documenti e il cui *status* non è stato definito dallo Stato di residenza abituale può incontrare difficoltà ad accedere alle cure sanitarie e agli studi, al lavoro, all'assistenza sociale; non può viaggiare né può sposarsi.

Vivendo, inoltre, in una situazione di perenne irregolarità di soggiorno, è esposto al rischio di subire periodi di detenzione amministrativa e ad essere oggetto di ordini di espulsione.

Inoltre, trovandosi in una situazione di vulnerabilità e "invisibilità" giuridica, l'apolide potrebbe facilmente essere vittima di lavoro nero, sfruttamento e traffico di esseri umani.

2 A cura di UNHCR.

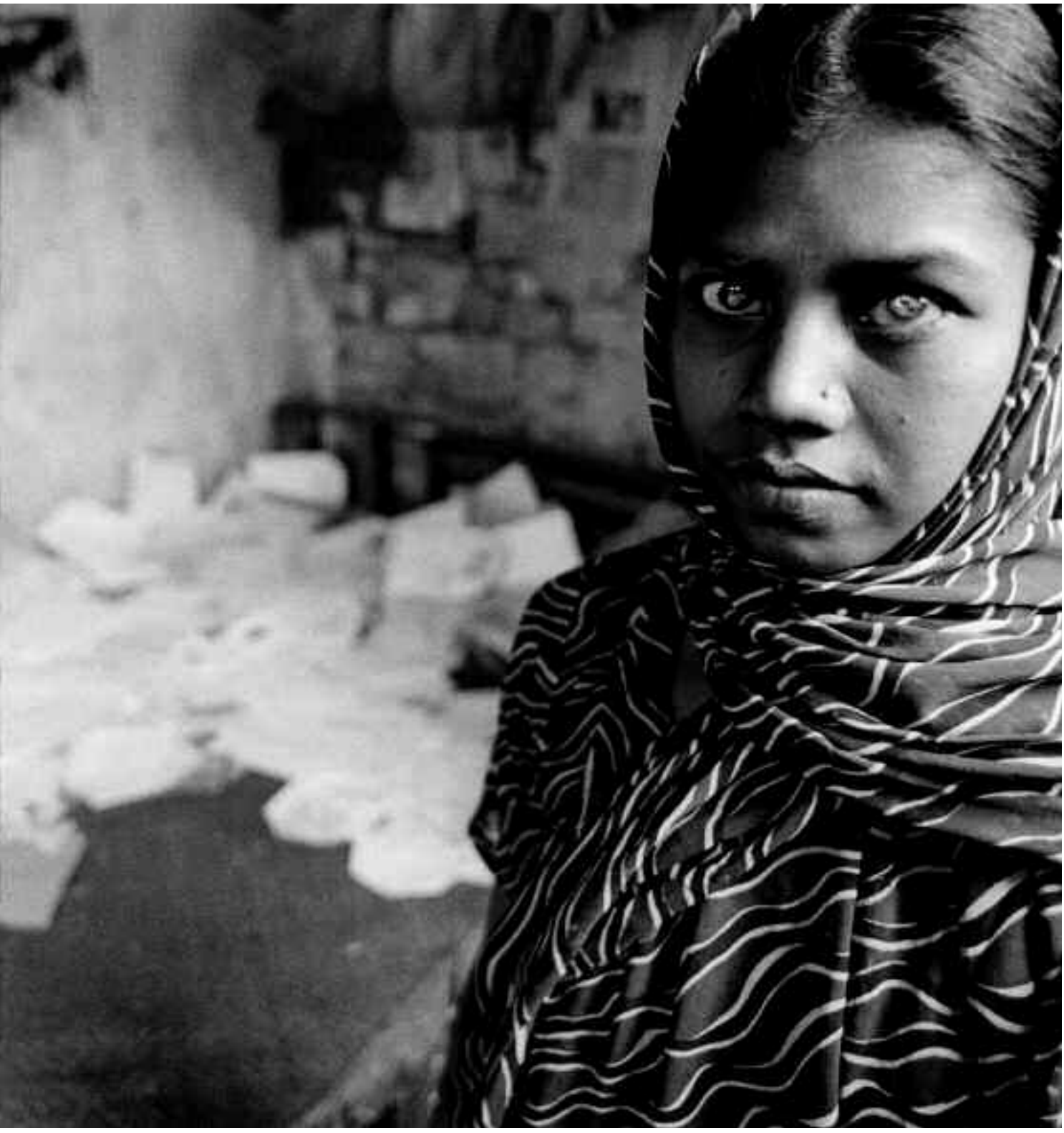
3 "*...Per me essere apolide significa non avere identità né personalità*". Testimonianza di Railya Abulkhanova, apolide di 36 anni, nata e cresciuta nell'*ex* Repubblica Sovietica del Kazakhstan. Il video che racconta la storia di Railya è stato prodotto dall'UNHCR.

4 Nel presente contributo i termini "nazionalità" e "cittadinanza" si utilizzeranno alternativamente come sinonimi.

5 Gli strumenti internazionali che sanciscono il diritto ad avere o ad acquisire una nazionalità sono: la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani; il Patto internazionale sui Diritti civili e politici; la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne; la Convenzione sui diritti del bambino; la Convenzione internazionale per la protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie; la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

6 UNHCR e IPU, "*Nazionalità e apolidia – Un manuale per i Parlamentari*", 2005, pag. 7.

7 "*...essi potrebbero vivere e morire senza lasciare traccia, senza aver contribuito in nulla alla creazione di un mondo comune*". Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo*.



UNHCR/ G.CONSTANTINE

3.1.2 Le cause dell'apolidia

La condizione di apolide può essere determinata da numerose circostanze inerenti a situazioni esterne alla volontà dell'individuo, e, come vedremo successivamente, non è necessariamente legata ad un contesto migratorio.

Una prima necessaria distinzione da effettuare è quella tra apolidia originaria e apolidia successiva. Mentre la prima descrive la situazione della persona che fin dalla nascita non è mai stata titolare di una cittadinanza, l'apolidia successiva interviene in un determinato momento della vita di un individuo, in cui alla perdita della propria cittadinanza non corrisponde l'acquisto di una nuova.L'apolidia originaria si verifica nel mo-

mento in cui un bambino è impossibilitato ad acquisire la nazionalità dei genitori o dello Stato di nascita: questa condizione può essere determinata da inadempimenti amministrativi (come la mancata registrazione della nascita), dall'impossibilità di acquisire una cittadinanza per la condizione di apolidia dei genitori o a causa di conflitti tra le legislazioni in materia di cittadinanza dei Paesi con i quali il bambino ha legami. Tali conflitti sono dovuti alla difformità che le legislazioni nazionali in materia di acquisto e concessione della cittadinanza mantengono in quanto emanazione della sovranità dei singoli Stati[8]. Un esempio pratico è rappresentato dalla concomitanza di due circostanze quali la nascita in un Paese che prevede la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* e l'impossibilità di acquisire la nazionalità dei propri genitori in quanto cittadini di uno Stato che attribuisce la cittadinanza esclusivamente ai bambini nati nel territorio nazionale, secondo il principio dello *ius soli:* in tal caso, il neonato è esposto al rischio di diventare apolide. Un'ulteriore causa di apolidia può essere rintracciata nell'interazione con normative sulla cittadinanza marcatamente discriminatorie nei confronti delle donne: sono, infatti, ben 27 i Paesi al mondo ove la trasmissione della cittadinanza per via materna non avviene in condizioni paritarie rispetto a quella paterna[9]. Una diretta conseguenza di tali legislazioni può esporre i minori al rischio di diventare apolidi nel caso in cui il padre sia apolide o impossibilitato a trasmettere la propria cittadinanza per vari motivi (abbandono, inadempimenti burocratici, ecc.). Storicamente, il fenomeno dell'apolidia comincia ad assumere tratti preoccupanti in termini numerici nel periodo successivo alla fine della Prima Guerra Mondiale, in cui il cambiamento dell'assetto geopolitico mondiale dovuto in gran parte allo sgretolamento dei grandi Imperi ha portato a massicci trasferimenti di popolazioni e alla nascita di nuovi Stati nazionali. In circostanze simili, infatti, ove si verificano cioè variazioni territoriali e trasferimenti di sovranità, interi gruppi di una popolazione sono esposti al pericolo di diventare apolidi, avendo perso il legame di nazionalità con l'entità statale preesistente e potendo rischiare di non acquisire la cittadinanza del nuovo Stato. Essendo, infatti, inevitabile che le legislazioni e le prassi in materia di cittadinanza (acquisto, rinuncia, perdita e naturalizzazione) dei nuovi Stati vengano modificate, gli individui possono diventare apolidi nel caso in cui non riescano a rientrare nei nuovi termini di legge o ad adempiere alle pratiche amministrative necessarie ad ottenere la nazionalità. A seguito della dissoluzione dell'Unione sovietica, dell'*ex* Jugoslavia e della Cecoslovacchia negli anni '90, milioni di persone sono divenute apolidi, tra cui principalmente migranti e gruppi etnici ai margini della società. Nonostante molti di questi casi di apolidia siano stati risolti attraverso interventi dei Go-

8 CFR. art. 1 della *Convenzione su alcune questioni relative al conflitto tra leggi sulla nazionalità*, l'Aja, 12 aprile 1930.

9 Per maggiori informazioni sulla discriminazione di genere nelle legislazioni sulla nazionalità vedi anche *Background Note on Gender Equality, Nationality Law and Statelessness*, UNHCR 2014.



verni, si ritiene che gli apolidi in Europa siano ancora 600.000[10], per la maggior parte residenti nei Paesi dell'*ex* URSS. Allo stesso modo, può accadere che al termine di guerre e conflitti interetnici i Governi emanino leggi sulla cittadinanza volte ad escludere gli "indesiderati": in questi casi, la denazionalizzazione e la conseguente apolidia sono il risultato di scelte politiche di Governi, espressioni di discriminazioni a danno di particolari gruppi di popolazione. È il caso della popolazione di etnia Rohingya in Myanmar, discriminata dalla giunta militare al potere per motivi religiosi: si tratta, infatti, di una popolazione musulmana in un Paese a maggioranza buddista. Nel 1982 fu emanata una legge che privava l'intera comunità della cittadinanza birmana, rendendo così i Rohingya uno dei più consistenti gruppi di apolidi al mondo.

Un altro caso riguarda alcune minoranze che durante il periodo coloniale sono state oggetto di trasferimenti forzati in funzione del loro impiego come forza lavoro per alcune mansioni specifiche e che, al momento dell'indipendenza, sono state escluse dall'accesso alla cittadinanza: ne sono un esempio gli *ex* apolidi Hill Tamils in Sri Lanka e i Nubiani in Kenya[11].

10 UNHCR, *The State of the World's Refugees*, 2012.

11 *Ibid*., pag. 15.



UNHCR/A.HOLLMANN

Storie /

Mahmud

Il Sahara occidentale è un territorio conteso che si trova sulla costa nord-ovest dell'Africa, al confine con il Marocco, la Mauritania e l'Algeria. Nel 1976, dopo che la Spagna, ex potenza colonizzatrice, si ritirò dal Sahara spagnolo, il Marocco reclamò il territorio e lo annesse completamente nel 1979. Tra il ritiro della Spagna e l'annessione del Marocco, si stima che circa 110.000-155.000 Sahrawi abbiano chiesto asilo in Algeria. La maggior parte di queste persone risiede all'interno di quattro campi situati vicino Tindouf, nel sud dell'Algeria, e vive in una condizione di apolidia da circa 36 anni.[12] Mahmud[13] è un Sahrawi originario della periferia di El Ayun, nel Sahara occidentale. Quando sua madre morì Mahmud, ancora minorenne, decise di partire con altri sei coetanei per raggiungere l'Italia, dove è stato accolto in una struttura per minori. Nonostante quanto disposto dalla legge in materia di permessi di soggiorno per i minori stranieri presenti sul territorio, le Autorità italiane non rilasciarono a Mahmud alcun titolo di soggiorno, almeno non prima di portare a buon fine le ricerche sulla sua cittadinanza di origine, ricerche che fino a quel momento non avevano dato nessun risultato. Nel marzo del 2003, alcuni operatori sociali appartenenti all'associazione che aveva in custodia Mahmud cominciarono ad occuparsi del suo caso e si recarono al Consolato marocchino per richiedere l'emissione di un passaporto per il ragazzo, privo di documenti. Le Autorità del Marocco non furono tuttavia in grado di rilasciare il documento, poiché, secondo quanto dichiararono agli operatori, l'identità di Mahmud era oggetto di un'indagine non ancora giunta a termine. È solo sei anni dopo, nel 2009, che Mahmud, non avendo ancora ricevuto nessuna risposta in merito alla sua identità, riesce a dare un nome alla sua condizione di "invisibile": apolidia. Il ragazzo, infatti, non figura nel registro dell'anagrafe marocchina, e la storia della sua famiglia non può essere ricostruita dalle Autorità, che non sono in grado, dunque, di emettere alcun documento che attesti la sua identità o che gli permetta di viaggiare. Con l'ausilio di un avvocato, Mahmud ha dato avvio alla richiesta di riconoscimento del suo *status* di apolidia attraverso l'Autorità giudiziaria italiana: al termine della procedura, durata due anni, a Mahmud è stato riconosciuto lo statuto di apolide e rilasciato un regolare permesso di soggiorno di durata biennale. Trascorsi cinque anni di residenza regolare in Italia, Mahmud potrà presentare domanda per ottenere la cittadinanza italiana.

12 Southwick K. e Lynch M., "*Nationality rights for all - A progress report and global survey on statelessness*", Refugees International, 2009, pag. 28. Per un approfondimento sul fenomeno dell'apolidia con riferimento alla popolazione Sahrawi in tutta la sua complessità, vedi anche Farci P., "*Apolidia*", Giuffré editore, Milano 2012, pagg. 276-288.

13 Si è scelto di utilizzare un nome fittizio per proteggere la *privacy* del protagonista di questa storia. La storia è stata raccolta ed elaborata nel contesto delle ricerca condotta da UNHCR nel novembre 2011"*Mapping Statelessness in Italy*", a cura di Giulia Perin.

3.1.3 L'apolidia nel mondo

Nonostante l'impegno della comunità internazionale e l'esistenza di Convenzioni internazionali volte a contrastare e prevenire il fenomeno dell'apolidia, le stime relative al numero di apolidi nel mondo sono ad oggi a dir poco preoccupanti. Una delle problematiche maggiori legate alla descrizione del fenomeno con riferimento alla sua diffusione a livello globale risiede nella mancanza di dati affidabili sul numero della popolazione apolide o esposta al rischio di apolidia. Tale lacuna è dovuta principalmente alle condizioni di vita in cui versano le persone apolidi, spesso legate a contesti di precarietà e marginalità, oltre che a uno scarso interesse nei confronti del fenomeno, che solo negli ultimi anni ha riscosso l'attenzione della comunità internazionale. Dall'ultimo rapporto statistico pubblicato dall'UNHCR e riferito al 2013[14], i dati relativi alla popolazione apolide rilevati a livello nazionale non sono in grado di fornire un quadro completo: ad un esame delle rilevazioni si riscontra, infatti, un notevole divario tra i numeri relativi alle persone apolidi e la stima, anch'essa elaborata dall'UNHCR, che descrive la presenza di circa 10 milioni di apolidi nel mondo[15].

L'individuazione delle persone apolidi rimane un' importante sfida per gli Stati al fine di identificare la portata del fenomeno per poter attuare delle strategie efficaci e porre rimedio al limbo giuridico e all'assenza di diritti in cui si trovano milioni di persone. Le statistiche di cui dispone l'UNHCR per il 2013 includono gli apolidi riconosciuti come tali ai sensi della Convenzione del 1954, coloro che non vengono considerati cittadini di nessuno Stato sulla base della legislazione nazionale e persone di nazionalità indeterminata.

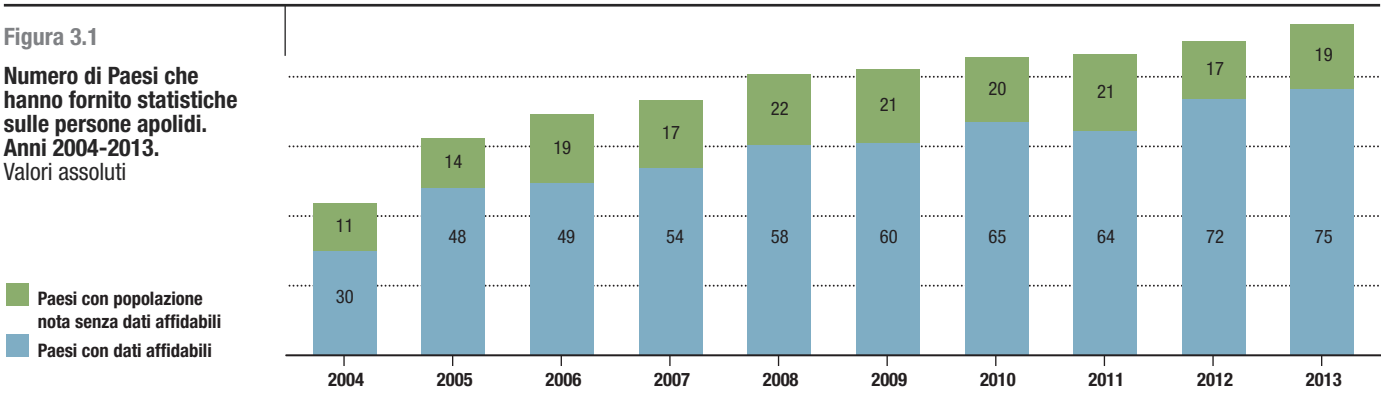
La speranza è quella di procedere verso un organico ed efficace sistema di rilevazione dei dati relativi alla presenza di persone apolidi. Come si vede dal grafico, negli ultimi dieci anni si sono registrati importanti progressi in questo senso: ad oggi, sono 75 i Paesi che hanno istituito delle procedure per la raccolta di dati statistici affidabili con riferimento alla popolazione apolide.

14 UNHCR *GLobal Trends*, 2013.

15 Stima dell'UNHCR. Per maggiori informazioni statistiche visitare il link: http://popstats.unhcr.org/PSQ_POC.aspx.

Figura 3.1

Numero di Paesi che hanno fornito statistiche sulle persone apolidi. Anni 2004-2013.
Valori assoluti



3.1.4 Il mandato dell'UNHCR: rifugiati e apolidi

A seguito della Seconda Guerra Mondiale, nella comunità internazionale sorse contemporaneamente la necessità di stabilire dei meccanismi di tutela per i rifugiati e per le persone apolidi.

Solo una minoranza tra le persone apolidi nel mondo sono al contempo rifugiati, e dunque titolari della protezione garantita dalla Convenzione di Ginevra relativa allo Status dei Rifugiati del 1951. Già l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nell'affrontare la relazione fra l'apolide e il rifugiato, aveva sottolineato come l'apolidia, includendo in questa definizione l'impossibilità di stabilire la nazionalità di un individuo, possa dar luogo a sfollamenti; in questo senso, l'Assemblea ha sottolineato come la prevenzione e la riduzione dell'apolidia e la protezione delle persone apolidi rivestano una particolare importanza altresì nella prevenzione di situazioni di potenziali rifugiati[16]. Al fine di affrontare la questione della tutela delle persone apolidi, in particolare di quelle non rifugiate, la comunità internazionale ha adottato in seno alle Nazioni Unite due strumenti fondamentali: la Convenzione relativa allo statuto delle Persone Apolidi,

16 A/RES/50/152.

adottata a New York il 28 settembre 1954, e la Convenzione per la Riduzione dell'Apolidia, adottata il 30 agosto 1961. Inizialmente l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati aveva ricevuto un mandato limitato alle persone apolidi che erano anche rifugiate ai sensi della Convenzione di Ginevra: fu in questi termini che l'Ufficio fu coinvolto nella redazione della Convenzione del 1954. In seguito, attraverso le Risoluzioni 3274 (XXIX) del 1974 e la 31/36 del 1976, il mandato dell'UNHCR fu esteso al fine di permettere all'Agenzia di compiere le funzioni di cui all'art. 11 e 20 della Convenzione del 1961 sulla Riduzione dell'Apolidia e al fine di includere anche la protezione delle persone apolidi rientranti nella definizione di cui alla Convenzione del 1954. L'Ufficio è stato incaricato con la responsabilità degli apolidi attraverso la Risoluzione dell'Assemblea Generale 50/152 del 1995, che ha sostenuto la Conclusione dell'Executive Committee dell'UNHCR n. 78. Successivamente, con la Risoluzione 61/137 del 2006, l'Assemblea Generale ha delineato le quattro aree di intervento dell'UNHCR: l'identificazione, la prevenzione, la riduzione dell'apolidia e la protezione delle persone apolidi.

3.1.5 Profili di tutela previsti dalle due convenzioni sull'apolidia

Dal punto di vista del diritto internazionale, come detto in precedenza, una delle più vaste prerogative nell'esercizio del potere sovrano degli Stati risiede nella libertà di stabilire le leggi sull'acquisto, il trasferimento e la perdita della cittadinanza.

Tuttavia, tale discrezionalità è limitata dagli obblighi internazionalmente assunti da ciascuno Stato e dal diritto internazionale consuetudinario in materia di protezione dei diritti umani, in questo caso dal diritto fondamentale dell'individuo a una nazionalità.

Il principale strumento internazionale a tutela delle persone apolidi è la Convenzione relativa allo statuto delle persone apolidi adottata a New York il 28 settembre 1954[17].

All'articolo 1, la Convenzione riporta la definizione di apolide, ovvero la persona che nessuno Stato riconosce come proprio cittadino in applicazione della sua legislazione.

Al comma 2 dello stesso articolo sono elencate le categorie di persone che si considerano escluse dalla definizione di cui al comma 1, e cioè: le persone che beneficiano attualmente di una protezione o di un'assistenza da parte di un organismo o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, fin tanto che beneficeranno di detta protezione o assistenza; le persone considerate dalle autorità competenti del Paese nel quale le stesse hanno stabilito la loro residenza come aventi i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza di questo Paese; le persone delle quali si avranno fondate ragioni per credere che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, che abbiano commesso un crimine grave di diritto comune fuori del Paese di residenza prima di esservi ammesse o che si siano rese colpevoli di atti contrari agli scopi ed ai principi delle Nazioni Unite.

I rifugiati – definiti come tali in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 o in base alle definizioni più estese proprie degli strumenti regionali in materia – che si trovano sotto il mandato di protezione internazionale dell'UNHCR possono altresì essere compresi nella definizione di cui all'art. 1(1). Se un apolide è simultaneamente un rifugiato, secondo l'UNHCR questo dovrebbe ricevere il più alto grado di protezione possibile (che nella maggior parte dei casi coinciderà con lo *status* di rifugiato), non ultimo quello relativo alla protezione contro il *refoulement*[18].

Così come previsto con riferimento alla Convenzione di Ginevra del 1951, i diritti garantiti dalla Convenzione del 1954 non sono limitati agli individui cui è stato riconosciuto lo *status* di apolide da un'Autorità nazionale o dall'UNHCR. Una persona deve considerarsi apolide nel momento in cui soddisfa i criteri elencati all'art. 1 della Convenzione: la determinazione del suo *status*, nonostante sia decisiva al fine del riconoscimento ufficiale dei diritti garantiti dalla Convenzione, assume natura meramente dichiarativa e non costitutiva[19].

Nel resto del testo convenzionale si è concepita la cornice giuridica entro la quale inquadrare lo *status* delle persone apolidi nell'ordinamento nazionale degli Stati parte del trattato, e a garantire alle persone che rientrano nella definizione dell'articolo 1 una serie di garanzie e di diritti uniformi a livello internazionale.

La Convenzione contiene anche delle dispo-

17 La traduzione italiana della Convenzione è disponibile al link: http://www.unhcr.it/sites/53a16111ob80eeeaac7000002/assets/53a164a80b80eeaac70001fb/CONVENZIONE_SULLO_STATUTO_DEGLI_APOLIDI__DEL_1954.pdf.

18 CFR. *Expert Meeting "The concept of Stateless persons under International Law: summary conclusions"*, UNHCR 2010 e Linee Guida in materia di Apolidia n. 3, *Lo status degli apolidi a livello nazionale,* UNHCR 2012.

19 V. Linee Guida in materia di Apolidia n. 3, *Lo status degli apolidi a livello nazionale,* UNHCR 2012.

sizioni di tipo pratico che non sono presenti in altri strumenti internazionali, come la garanzia della libertà di movimento delle persone apolidi attraverso il rilascio di titoli di viaggio.

La Convenzione stabilisce (articoli 12-32) un vasto elenco di diritti civili, economici, sociali e culturali da attribuire agli apolidi. Il testo suddivide tali diritti nelle categorie seguenti:

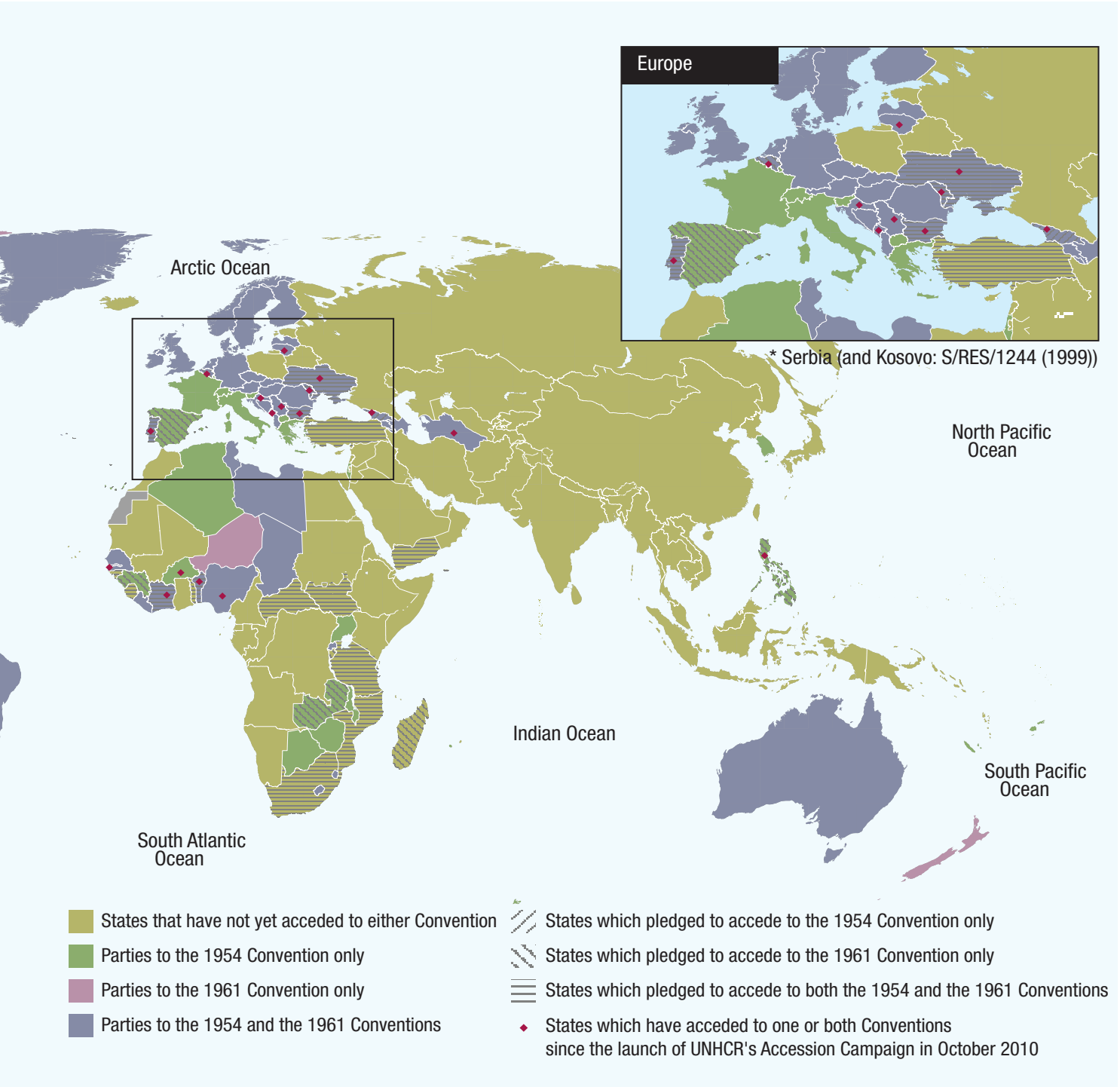
- *Status* giuridico (*status* personale, diritti di proprietà, diritto di associazione, accesso alla giustizia);
- Accesso al lavoro retribuito (incluso impiego salariale, lavoro autonomo, accesso alle professioni liberali);
- Stato sociale (incluso razionamento, alloggi, istruzione pubblica, soccorso pubblico, legislazione del lavoro, sicurezza sociale);
- Provvedimenti amministrativi (inclusi assistenza amministrativa, libertà di movimento, documenti di identità, documenti di viaggio, carico fiscale, trasferimento di beni, espulsione e naturalizzazione).

Un sempre maggior numero di Stati ha riconosciuto l'importanza della Convenzione del 1954, che ha registrato un notevole incremento nelle adesioni: solo negli ultimi tre anni, gli Stati parte sono passati da 65 a 82. Come detto in precedenza, l'apolidia può risultare dal conflitto tra le differenti legislazioni adottate dai Paesi in materia di cittadinanza: al fine di prevenire futuri casi di apolidia, è necessario dunque che gli Stati adottino misure a livello nazionale e in cooperazione con gli altri Stati al fine di assicurare il godimento del diritto fondamentale a una nazionalità. Di conseguenza, la definizione di un quadro giuridico regionale e internazionale in materia di prevenzione dell'apolidia è fondamentale per contribuire all'armonizzazione dei conflitti fra legislazioni potenzialmente in grado di creare di situazioni di apolidia a danno dei bambini. In questo spirito, la comunità internazionale ha sviluppato una serie di standard addizionali rispetto agli strumenti di tutela esistenti, che sono stati adottati attraverso la Convenzione per la Riduzione dell'Apolidia del 1961[20]. Questo strumento internazionale assume grande rilevanza nel contesto migratorio attuale, ove i flussi di persone in movimento sono sempre maggiori e sempre più individui devono confrontarsi con complesse procedure atte a stabilire la propria nazionalità. La Convenzione elenca una serie di misure concrete e dettagliate rivolte agli Stati al fine di ridurre il fenomeno dell'apolidia. Tali misure possono essere suddivise in quattro aree tematiche principali: misure per evitare l'apolidia nei confronti dei minori (artt. 1-4); misure per evitare l'apolidia dovuta a perdita o rinuncia della propria nazionalità (artt. 5-7); misure per evitare l'apolidia dovuta alla privazione della nazionalità (artt. 8-9); misure per evitare l'apolidia nel contesto della successione fra Stati. Le misure per evitare l'apolidia tra i minori rivestono una particolare importanza: la Convenzione stabilisce, infatti, che gli Stati parte debbano riconoscere la cittadinanza ai bambini che sarebbero altrimenti apolidi attraverso due modalità alternative: il riconoscimento alla nascita per operazione di legge o attraverso la presentazione di un'istanza da parte dell'interessato, che può essere subordinata alla presenza di alcuni requisiti[21]. Nonostante la Convenzione abbia registrato un mi-



20 La traduzione italiana della Convenzione è disponibile al link: http://www.unhcr.it/sites/53a16111ob80eeaac7000002/assets/53a164aa0b80eeaac70001fd/CONVENZIONE_SULLA_RIDUZIONE_DELL_APOLIDIA_1961.pdf

21 Come si vedrà successivamente, nonstante l'Italia non abbia ancora aderito alla Convenzione del 1961, la normativa italiana già prevede l'applicazione della prima ipotesi, cioè il riconoscimento della cittadinanza italiana alla nascita per operazione di legge a "*chi è nato nella Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono*" (art. 1, co. 1, l. 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*).



nore successo in termini di adesioni rispetto alla Convenzione del 1954, il trend sembra essere cambiato e vi è stato un notevole incremento nelle ratifiche del trattato: negli ultimi tre anni, ben 22 Stati hanno aderito alla Convenzione del 1961, che attualmente registra 60 Stati firmatari. Al fine di identificare le persone apolidi definite ai sensi dell'art. 1 della Convenzione del 1954 e di garantire loro il godimento dei diritti ivi elencati, ogni Stato parte è tenuto a istituire delle procedure a livello nazionale volte a certificare lo *status* di apolide. La Convenzione del 1954, infatti, stabilisce la definizione di apolidia senza però definire un procedimento per il riconoscimento della condizione di apolide. Meno di 15 Paesi al mondo hanno adottato una procedura per il riconoscimento di tale *status*[22], fra questi l'Italia. D'altro canto, date le molteplici sfaccettature che può assumere il fenomeno dell'apolidia, le procedure per il riconoscimento dello *status* di apolide potrebbero non costituire soluzioni adatte a trattare i casi di determinate popolazioni apolidi. Nel caso specifico degli apolidi *in situ*, escludendo dunque l'apolidia sorta in un contesto migratorio, le procedure che si concludono con la determi-

Figura 3.2

Stati parte delle Convenzioni sull'apolidia e stati che si sono impegnati ad aderirvi al 1° luglio 2014

22 Dato riferito al 2013. V. European Network on Statelessness, *Statelessness determination and the protection status of stateless persons*, 2013. Gli altri Stati sono: Spagna, Lituania, Ungheria, Moldavia, Georgia, Filippine, Regno Unito, Francia, Messico, Repubblica Slovacca, Turchia.

nazione dello *status* di apolide non risultano appropriate: a causa dei "profondi legami instaurati da tempo" con i Paesi di residenza, infatti, gli standard internazionali suggeriscono piuttosto l'istituzione di campagne mirate al fine di attribuire la cittadinanza o sforzi mirati alla verifica della cittadinanza[23].

A tal fine, la Convenzione contiene delle disposizioni che vincolano gli Stati firmatari ad inserire nelle proprie legislazioni sulla cittadinanza delle misure volte a facilitare la naturalizzazione degli apolidi, in modo da permettere loro di formalizzare o di perfezionare l'inserimento nel tessuto sociale nazionale.

In Italia, la persona cui è stato riconosciuto lo *status* di apolide è equiparata ai rifugiati con riferimento ai requisiti per presentare la domanda di cittadinanza italiana: sono infatti richiesti cinque anni di soggiorno regolare in Italia.

23 V. Linee-Guida in materia di Apolidia n° 2, Procedure per la determinazione dello status di apolide, UNHCR, 2012.

3.1.6 L'apolidia in Italia: numeri e sfide[24]

L'apolidia in Italia è un fenomeno ancora scarsamente percepito ed affrontato nel dibattito pubblico, nonostante attenga alla sfera della tutela dei diritti fondamentali e sia, secondo le stime più recenti elaborate dalle associazioni di settore, presente nel Paese in maniera rilevante.

Prima di addentrarsi in una breve ricognizione delle stime esistenti per tentare di dare un quadro del fenomeno, è bene ricordare ancora una volta come la natura stessa dell'apolidia, che si riscontra principalmente in contesti "sommersi", precari e ai margini della società, impedisca di avere una visione chiara sull'entità e sulla diffusione territoriale del problema. Si prenda ad esempio in considerazione il divario esistente tra i dati ricavabili dall'ultimo rilevamento effettuato da ISTAT nel 2014[25], che riporta la presenza di 583 persone apolidi iscritte alle anagrafi dei Comuni di residenza, e la stima, elaborata dalla Comunità di Sant'Egidio, che indica la presenza in Italia di 15.000 persone Rom provenienti dalla *ex* Jugoslavia a rischio di apolidia. Tale stima è stata ripresa da più parti: è infatti stata utilizzata nel Rapporto sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia[26] redatto dalla Commissione Diritti Umani del Senato nel maggio 2011 e da un report dell'*ex* Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, del luglio 2011[27].

D'altro canto, i dati ISTAT non possono definirsi esaustivi per una serie di ragioni: innanzitutto, il numero include esclusivamente le persone regolarmente soggiornanti in Italia. Potrebbero, inoltre, non esservi incluse le persone in possesso di un titolo di viaggio rilasciato da un altro Stato (come, ad esempio, i Tibetani e i Palestinesi) e le persone impossibilitate a registrare la propria residenza presso l'anagrafe per vari motivi (come l'assenza di requisiti di idoneità alloggiativa richiesti in alcuni Comuni)[28].

Nel 2011, in adempimento al suo mandato e, con particolare riferimento alle attività rivolte all'identificazione delle persone apolidi, l'UNHCR ha elaborato una mappatura del fenomeno dell'apolidia in Italia: lo studio, intitolato "*Mapping Statelessness in Italy*", ha tentato di delineare il fenomeno in tutta la sua complessità, individuando delle direzioni di ricerca e evidenziando la grande frammentarietà delle informazioni reperibili sul numero e sulla composizione della popolazione apolide nel Paese.

In particolare, lo studio ci aiuta a far luce sulla dimensione del fenomeno e sulla diversità dei dati che si possono riscontrare confrontando le fonti disponibili, rendendo evidente la necessità di istituire dei meccanismi di identificazione di casi di potenziale apolidia al fine di garantire alle persone accesso alle informazioni legali concernenti la procedura per il riconocimento dello *status* di apolide e i diritti che da questo *status* derivano.

L'UNHCR auspica che possano istituirsi dei percorsi di formazione rivolti agli operatori del settore – con particolare riferimento agli attori in contatto con persone rom – sul fenomeno dell'apolidia, sulle procedure per il riconoscimento della stessa e sullo *status* giuridico garantito a livello nazionale in favore delle persone apolidi e i diritti ad esso collegati, incluso l'accesso alla cittadinanza dopo cinque anni di residenza.

Tale formazione dovrebbe includere personale della Pubblica Amministrazione in diretto contatto con il pubblico. È infatti altamente probabile, come dimostrato nel corso delle ricerche condotte nell'ambito del *Mapping,* che una situazione di apolidia potenziale o conclamata possa essere identificata già nel corso della registrazione dei dati personali degli utenti dei servizi pubblici.

Nel 2009, ad esempio, il Ministero della Salute ha registrato, con riferimento alle ammis-

24 Questo paragrafo è basato sulla ricerca *"Mapping Statelessness in Italy"* condotta dall' UNHCR nel novembre 2011, a cura di Giulia Perin.

25 Dati disponibili al link: http://www.istat.it/it/archivio/129854

26 Il rapporto è disponibile al link:http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20rom,%20sinti%20e%20caminanti.pdf

27 Disponibile al link: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1826921

28 CFR. UNHCR *"Mapping Statelessness in Italy",* novembre 2011.

Tipo di scuola	Studenti apolidi	Studenti di nazionalità sconosciuta o non dichiarata
Scuola materna (3-6 anni)	59	
Scuola elementare (6-11 anni)	181	
Scuola media inferiore (11-14 anni)	48	2.236
Scuola media superiore (14-19 anni)	3	
Totale	**291**	

Tabella 3.1

Riferita all'anno scolastico 2009/2010

Regioni italiane	Alunni apolidi	Totale alunni con cittadinanza non italiana (valori assoluti)
Piemonte	9	73.914
Valle D'Aosta	0	1.632
Lombardia	9	191.526
Trentino A.A.	5	17.299
Veneto	7	91.867
Friuli V.G.	1	18.563
Liguria	2	22.742
Emilia Romagna	9	90.286
Toscana	43	62.449
Umbia	0	17.390
Marche	1	27.118
Lazio	20	75.338
Campania	118	21.095
Puglia	0	16.329
Basilicata	0	2.326
Calabria	0	13.447
Sicilia	1	23.492
Sardegna	21	5.010
Nord-Ovest	20	289.814
Nord-Est	22	218.015
Centro	64	182.295
Sud	118	68.004
Isole	22	28.502
Italia	**246**	**786.630**

Tabella 3.2

Riferita all'anno scolastico 2012/2013.

Dati del Servizio Statistico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Anno 2013.

sioni alle strutture sanitarie pubbliche, 5.376 persone apolidi e 14.883 persone la cui nazionalità non è stata identificata[29].

Nonostante la rappresentatività di questi dati possa essere messa in discussione prendendo in considerazione che alcune ospedalizzazioni potrebbero aver interessato più volte la stessa persona ed essere tuttavia registrate in questo elenco, è evidente che la creazione di una rete tra le varie strutture pubbliche potrebbe, attraverso l'informazione e la corretta conoscenza del sistema italiano ed internazionale in materia, incoraggiare le persone che riscontrano anomalie con riferimento ai documenti attestanti la loro nazionalità a sanare il proprio *status* e avere accesso a una maggiore tutela.

Allo stesso modo, la scuola si presenta ancor più come un ambiente ove è possibile identificare casi di apolidia tra le nuove generazioni. Come si vede dalla tabella 3.1, i dati del Ministero dell'Istruzione riferiti all'a.s. 2009/2010 presentano la più significativa presenza di studenti apolidi nella scuola elementare.

Una testimonianza raccolta nell'ambito della ricerca "*Mapping Statelessness in Italy*" dimostra come, in ambito scolastico, la mancanza di informazione da parte dei genitori e dei dipendenti della Pubblica Amminstrazione può portare a tra-

29 I dati qui riportati fanno riferimento allo studio "*Mapping Statelessness in Italy*" condotto dall' UNHCR nel 2011. Tuttavia, come precisato nel rapporto, "both the statistical data provided by the Ministry of Health and the Ministry of Education are low-reliable, as they are mainly founded on self-declarations of the concerned persons. However, they confirm the existence of a high number of hidden stateless persons".

scurare una situazione di potenziale apolidia.

M. è nata in Italia. Sua madre ha origini rom e proviene dalla ex Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Nonostante fosse priva di documenti di identità e di qualunque prova riguardante la sua cittadinanza, la madre di M. ha registrato la nascita di sua figlia. Quando M. ha cominciato ad andare a scuola, gli insegnanti le hanno chiesto della documentazione e, quando hanno saputo che la bambina possedeva solo il certificato di nascita, non hanno indagato ulteriormente. La madre, dal canto suo, non avendo avuto problemi in relazione all'inserimento scolastico della figlia, non ha agito di conseguenza.

In questo caso, la sensibilizzazione del personale scolastico (insegnanti, personale amministrativo) con riferimento all'identificazione di casi di potenziale apolidia e dei relativi rimedi giuridici potrebbe contribuire ad una maggiore tutela nei confronti dei bambini e, di riflesso, delle loro famiglie.

30 Tabella A allegata al regolamento approvato con D.;. Interno 18 aprile 2000, n. 142.

31 CFR. art. 9 co. 2 Cod. Proc. Civ.

32 Cass., I Sez. Civile, sentenza n. 7614 del 4 aprile 2011.

33 Cass., sentenza n. 28873/2008.

Il "doppio binario" per il riconoscimento dell'apolidia in Italia

L'Italia è uno fra i 12 Paesi al mondo ad aver istituito una procedura per il riconoscimento dello *status* di apolidia sulla base della Convenzione del 1954 Relativa allo Statuto delle Persone Apolidi, ratificata nel 1962 con legge n. 306.

La procedura per il riconoscimento dello *status* di apolidia in Italia è esperibile attraverso un procedimento amministrativo ovvero attraverso la promozione di un'azione giudiziale dinanzi al giudice ordinario. Il procedimento per la certificazione della condizione di apolidia in via amministrativa rientra tra le prerogative del Ministero dell'interno ed è regolato dall'art. 17 del D.P.R. 572/93: in base a tale norma, il Ministero "può" certificare la condizione di apolidia su istanza apposita presentata dalla persona interessata e corredata dei documenti necessari. La domanda, presentata presso la Prefettura locale, verrà in seguito inoltrata al Ministero dell'interno, dipartimento Libertà civili e Immigrazione. Una volta esaminata la documentazione presentata dall'istante, il Ministero dell'interno può richiedere un parere al Ministero degli Esteri al fine di accertare l'effettiva assenza di un vincolo di cittadinanza fra il richiedente lo *status* di apolide e lo/gli Stato/i con cui può aver avuto legami significativi, ad esempio per nascita, per residenza o per cittadinanza precedente. Il procedimento, in questo caso, può durare fino a 895 giorni.[30] Una seconda modalità attraverso la quale si può ottenere il riconoscimento dell'apolidia è l'accertamento dello *status* in via giudiziale presso il Tribunale ordinario[31].

La procedura per la certificazione della condizione di apolidia attraverso il ricorso al giudice esisteva in Italia precedentemente alla ratifica della Convenzione del 1954, e nel corso degli anni vi sono stati orientamenti giurisprudenziali difformi con riferimento al rito applicabile al procedimento. Nel 2011, la Corte di Cassazione si è espressa confermando l'applicabilità del rito ordinario[32]. Una delle distinzioni tra i procedimenti per la certificazione dello *status* di apolidia in via amministrativa e in via giudiziale si riscontra nei requisiti di accesso alla procedura. Mentre, infatti, la prima può essere intrapresa solo dallo straniero regolarmente soggiornante in Italia, la procedura in via giudiziale permette che la situazione personale del richiedente sia esaminata indipendentemente dal possesso di un titolo di soggiorno. Come confermato dalla giurisprudenza, le due procedure sono da considerarsi come due vie alternative attraverso le quali ottenere il riconoscimento dello *status* di apolide[33].



Per entrambe le procedure si pone il problema relativo all'onere della prova, ossia l'individuazione della parte su cui ricade la responsabilità di fondare una domanda o una dichiarazione.



UNHCR/J.ZOCHERMAN

Di solito, infatti, spetta al richiedente fornire la documentazione necessaria a dare fondamento all'istanza presentata presso l'Autorità amministrativa o giudiziaria. Secondo le Linee-Guida dell'UNHCR in materia di procedure per il riconoscimento dello status di apolide[34], "l'onere della prova è in linea di principio condiviso, cosicché sia il richiedente che l'esaminatore devono cooperare nell'ottenere le prove e stabilire quali sono i fatti. Si tratta di una procedura che prevede collaborazione e che mira a chiarire se un individuo rientra nell'ambito di applicazione della Convenzione del 1954." Inoltre, data la natura dell'apolidia, le autorità per il riconoscimento dell'apolidia dovranno tener conto del fatto che i richiedenti lo status di apolide sono spesso impossibilitati a fornire prove documentali a supporto della propria istanza[35]. Con riferimento allo *status* giuridico del richiedente la certificazione di apolidia, la legge italiana prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per "attesa apolidia"[36]; all'apolide che ha ottenuto lo *status* è invece riconosciuto un permesso di soggiorno rinnovabile della durata di due anni.[37]

Riguardo l'acquisto della cittadinanza del Paese di residenza da parte delle persone apolidi, l'art. 32 della Convenzione del 1954 impone agli Stati l'adozione di meccanismi volti a facilitare l'assimilazione e la naturalizzazione degli apolidi. Nell'ordinamento italiano, due sono le diposizioni che riguardano le persone apolidi e la cittadinanza. La prima, in linea con quanto previsto dagli standard internazionali di tutela[38], prevede la concessione della nazionalità ai bambini nati in Italia che sarebbero altrimenti apolidi. L'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 prevede che "*è cittadino per nascita chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono*".

La legge specifica che, in questi casi, la cittadinanza italiana non verrà concessa qualora l'ordinamento del Paese di origine dei genitori preveda la trasmissione della cittadinanza al figlio nato all'estero subordinandola al compimento di una dichiarazione di volontà o di formalità amministrative (come la registrazione del nuovo

34 V. Linee-Guida in materia di Apolidia n° 2, Procedure per la determinazione dello status di apolide, UNHCR, 2012.

35 *Ibid*., par. 38.

36 D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, art. 11, co. 1, lett. c).

37 Nessun norma nell'ordinamento italiano fa riferimento a un titolo di soggiorno per titolari dello *status* di apolidia.

38 La Convenzione sui diritti del fanciullo ("CRC") enuncia il diritto di ogni bambino ad acquisire una nazionalità (art. 7). In particolare, all'art. 2 si enuncia che "gli Stati parte vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare nei casi in cui, se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide". Una delle principali garanzie di protezione dei bambini dall'apolidia di riduzione di futuri casi di apolidia è costituita dall'art. 1 della Convenzione del 1961 sulla Riduzione dell'apolidia, che obbliga ogni Stato Contraente a concedere la propria cittadinanza a una persona nata nel suo territorio che sarebbe altrimenti apolide. Tale cittadinanza dovrà essere concessa alla nascita o previa presentazione di un'istanza successiva. Tale norma è ribadita anche all'interno della Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 (art. 6, co.2). La condizione di apolidia può insorgere nei bambini a causa di diverse condizioni: mancata registrazione alla nascita presso il Consolato del Paese di cittadinanza dei genitori, condizione di apolidia dei genitori, conflitti di legge tra le normative dei Paesi di nazionalità dei genitori e/o tra queste e il Paese di nascita del bambino.

nato presso il Consolato)[39].

L'apolidia è un'anomalia suscettibile di moltiplicarsi in maniera esponenziale con il trascorrere delle generazioni, considerando che, se non opportunamente sanata attraverso il riconoscimento di una cittadinanza, la condizione di *vacuum* giuridico sarà con ogni probabilità trasmessa ai discendenti, dando luogo a un circolo vizioso di carenza di diritti che può avere conseguenze devastanti sulla vita di una persona.

La seconda disposizione con riferimento alla cittadinanza prevede la possibilità per l'apolide di presentare domanda per la concessione della cittadinanza italiana trascorsi cinque anni di residenza regolare in Italia[40].

39 Art. 2, D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572, *"Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza"*.

40 Art. 9 legge. 5 febbraio 1992, n. 91, *"Nuove norme sulla cittadinanza"*.

41 Come ha dichiarato l'Alto Commissario Antonio Guterres nel 2012: *"These protracted statelessness situations are not a problem to be addressed at some future date. Solution are needed now, and I call on States to make a firm commitment to ending statelessness within the next decade"*.

Una campagna lunga dieci anni

Il 2014 segna una tappa particolarmente importante nel percorso per la lotta contro l'apolidia in quanto ricorre il 60° Anniversario della Convenzione di New York del 1954 Relativa allo statuto delle Persone Apolidi.

A partire dal 2011 sono stati lanciati numerosi segnali da parte di entità statali e sovranazionali nel senso di garantire uno sforzo per contrastare il fenomeno dell'apolidia.

Tale impegno si concretizza attraverso l'adozione degli strumenti regionali e internazionali volti a tutelare le persone apolidi e a prevenire il fenomeno dell'apolidia, nonché attraverso la corretta implementazione degli standard di tutela in favore degli apolidi negli ordinamenti nazionali. Il modo più efficace per proteggere gli apolidi è l'elaborazione di una normativa che prevenga l'insorgere del fenomeno di apolidia prevedendo strumenti volti a tutelare le persone a rischio di apolidia, come la concessione della nazionalità ai bambini che sarebbero altrimenti apolidi. Tuttavia, come si è tentato di evidenziare, oltre alla prevenzione dei futuri casi di apolidia, la priorità resta il raggiungimento di una soluzione per le situazioni esistenti di apolidia "sedimentata"[41], un fenomeno con un impatto devastante sulla vita di 10 milioni di persone.

Con riferimento all'Italia, è auspicabile la promozione di una regolamentazione organica dell'apolidia che sia in linea con gli standard internazionali di tutela per quanto riguarda la procedura per il riconoscimento dello *status* di apolide e l'effettiva garanzia dei diritti di cui alla Convenzione del 1954 per le persone apolidi.

Nel novembre 2014 l'UNHCR lancerà una campagna globale di comunicazione e advocacy che avrà come obiettivo l'eliminazione dell'apolidia in dieci anni.



Storie /



UNHCR/ G.CONSTANTINE

Faisal

FAISAL[42] ha un forte accento meridionale quando parla italiano, e cittadino italiano lo è davvero, ormai da più di otto anni. Faisal è nato in Pakistan orientale, corrispondente all'odierno Bangladesh. Pochi mesi dopo la sua nascita, si trasferì con sua madre e suo padre, ufficiale dell'esercito, in Pakistan occidentale. Poco dopo, suo padre fu ucciso mentre tentava di raggiungere l'India con i suoi soldati, e, quella stessa notte, sua madre fu prelevata dalla loro casa. Il giorno successivo, il piccolo Faisal fu trovato solo in casa dalla domestica pakistana che era al servizio della sua famiglia, e che da quel momento lo ha allevato come un figlio. Fin da giovane, a causa della sua origine bengalese ed essendo privo di documenti, Faisal era spesso fermato dalla polizia pakistana e condotto in prigione. In queste occasioni, la sua madre adottiva, che lavorava al servizio di una famiglia influente, era stata sempre in grado di proteggerlo dagli abusi delle forze dell'ordine che, in modo costante, lo trattenevano in caserma per diversi giorni. Quando questa morì, Faisal, che aveva allora sedici anni, decise di fare ritorno a quella che considerava casa sua, il Bangladesh.

Dopo aver inoltrato alle Autorità bengalesi un'istanza per ottenere la cittadinanza, gli fu comunicato che i termini di presentazione prescritti dalla legge erano scaduti, e che per questo motivo Faisal non possedeva i requisiti per poter richiedere la cittadinanza del Bangladesh. Decise allora di recarsi in Iran, dove realizzò ben presto che le condizioni di vita a Teheran erano molto peggiori di quelle in Pakistan.

Trasferitosi successivamente in Turchia, la sua situazione non migliorò: quando ripensa a quel periodo della sua vita, Faisal ricorda i frequenti arresti cui era sottoposto – quasi uno ogni fine settimana – perché privo di documenti.

Dopo essere stato respinto ben sedici volte dalla Grecia, Faisal riesce finalmente a giungere in Italia, dove viene trasferito in un centro di accoglienza presso xxx, comune in provincia di Potenza. In Italia, Faisal trova delle persone che si appassionano alla sua storia e che decidono di aiutarlo nel tortuoso percorso giudiziario per ottenere il riconoscimento dello *status* di apolidia. Non essendovi una prassi uniforme in merito al permesso di soggiorno da rilasciare nelle more della procedura per la certificazione dell'apolidia, Faisal è stato fatto oggetto di un titolo di soggiorno "per motivi di giustizia" che non gli ha permesso di lavorare per tutta la durata della procedura di esame dell'istanza da lui presentata, cioè per due anni. Per fortuna, Faisal ha potuto contare sull'aiuto della comunità lucana di xxx, che lui considera la sua nuova famiglia. L'esito del procedimento giudiziario intrapreso da Faisal per ottenere il riconoscimento dello *status* di apolide si è concluso positivamente. Cinque anni dopo, come previsto dalla legge, Faisal ha potuto presentare la domanda per la cittadinanza italiana, che gli è stata concessa dopo un'attesa di circa due anni e mezzo.

Faisal ha lavorato per dodici anni in un parco archeologico a circa 100 km da xxx, il primo posto al mondo che si sente di chiamare "casa". Nonostante la sua intenzione di non lasciare mai più xxx, nel 2014 Faisal ha perso il lavoro e si è recato in Francia, dove ha trovato un nuovo impiego. Il suo sogno, però, rimane quello di poter tornare al più presto in Italia, a "casa" sua.

42 Il vero nome di Faisal e del Comune in provincia di Potenza in cui abita sono stati alterati per proteggere la privacy del protagonista della storia. La storia è stata raccolta ed elaborata nel contesta della ricerca condotta da UNHCR nel novembre 2011 "*Mapping Statelessness in Italy*", a cura di Giulia Perin.

3.2 I richiedenti asilo vittime di tratta[43]

3.2.1 Premessa

In Italia la correlazione e l'interdipendenza tra protezione internazionale e tratta di esseri umani nell'ambito dei flussi migratori irregolari appare sempre più forte, sebbene la letteratura sull'argomento risulti scarsa e non siano disponibili dati quantitativi. Se nel complesso la consistenza reale del fenomeno resta sostanzialmente sconosciuta, l'esperienza nei territori e tra gli operatori dei centri di accoglienza evidenzia come spesso nel percorso dei richiedenti asilo ci siano situazioni identificabili come tratta e, al contrario, in quello delle vittime di tratta condizioni che possono essere equiparabili a quelle dei richiedenti asilo. Come riportato nelle linee guida dell'UNHCR (vedi box di sintesi a pagina 158)[44], una domanda di protezione internazionale presentata da una vittima di tratta può derivare da circostanze diverse: la persona potrebbe essere stata trafficata a scopo di sfruttamento e aver chiesto protezione allo Stato in cui si trova in quel momento; potrebbe essere fuggita all'estero a seguito di un'esperienza di tratta interna; potrebbe non essere stata coinvolta nel *trafficking* ma temere concretamente di esserlo e quindi lasciare il proprio paese in cerca di protezione. O ancora, potrebbe rischiare di subire un danno grave (discriminazioni, ritorsioni, isolamento, ecc.) o di essere ri-trafficata nel caso in cui rientrasse nel paese di origine. Se le diverse situazioni che possono delinearsi non sono sempre di facile interpretazione e vanno pertanto valutate caso per caso, dal punto di vista giuridico la questione del legame tra tratta e asilo appare ormai linearmente definita: in virtù dell'interpretazione della clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo 14 del primo Protocollo di Palermo[45], si tratta infatti di applicare l'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 alle vittime di tratta riconoscendo la sussistenza del "fondato timore di persecuzione", legato ad almeno una delle fattispecie di motivi contemplati dalla Convenzione stessa (razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche). Nello specifico, la persecuzione consisterebbe in tutti quegli atti o comportamenti, inerenti l'esperienza di tratta stessa, che costituiscono una violazione dei diritti umani (prostituzione o lavoro forzato, violenza fisica e sessuale, prelievo di organi, restrizione della liberta personale, minacce, negazione di cibo o cure mediche, ecc.). In Italia il sistema di protezione per richiedenti/titolari di protezione internazionale e il sistema di protezione per vittime di tratta – l'uno coordinato da un sistema centrale, l'altro di valenza territoriale e presa in carico diretta – costituiscono strutturalmente due circuiti separati e paralleli. Tuttavia, di pari passo con la diffusione di una maggiore consapevolezza del fenomeno tra gli operatori del settore, iniziano a crearsi proficui momenti di sovrapposizione e rinvio, che sarebbe auspicabile trasformare in prassi. Difatti, anche se l'obbligo di collegamento tra rispettive amministrazioni competenti è stato istituito solo recentemente con il d.lgs. 24/2014, è documentato che la protezione internazionale è stata riconosciuta a vittime di tratta in più occasioni. Obiettivo di questo approfondimento è quello di illustrare gli ambiti di interconnessione tra fenomeno della tratta e della protezione internazionale. Dopo aver presentato il fenomeno della tratta nei suoi tratti caratteristici e nei suoi aspetti normativi, si focalizzerà l'attenzione sul tema della connessione tra tratta e asilo per poi fare brevemente cenno alla questione chiave dell'identificazione.

3.2.2 Il fenomeno della tratta: cenni al quadro normativo internazionale e italiano

Il fenomeno della tratta di esseri umani, in costante evoluzione, comprende attualmente modalità di azione, tipologie di vittime e forme di sfruttamento sempre più diversificate e complesse. Accanto ai modelli per così dire "tradizionali" di sfruttamento, stanno infatti sorgendo nuove forme di tratta finalizzate a una vasta gamma di

43 A cura di Cittalia e Caritas Italiana.

44 UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, 2006, http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/ITA-Tratta.pdf.

45 In base alla clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo 14 del Protocollo, "(1) Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica i diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e individui ai sensi del diritto internazionale (...), in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e il principio di non- refoulement". Il medesimo principio è ribadito dall'art. 40.4 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani. Il par. 377 del Rapporto esplicativo che accompagna la Convenzione in relazione all'art. 40, stabilisce difatti che: "Il fatto di essere vittima di tratta di esseri umani non può precludere il diritto di chiedere e ottenere asilo e le Parti dovranno garantire che le vittime di tratta abbiano adeguato accesso a eque ed efficienti procedure d'asilo. Le Parti dovranno inoltre intraprendere tutte le misure necessarie ad assicurare il pieno rispetto del principio di *non-refoulement*".



attività illegali coercitive (furto, borseggio, accattonaggio, vendita di prodotti contraffatti, coltivazione e spaccio di droga, e seppure con frequenza ben minore, rimozione di organi, matrimoni forzati)[46].

Al di là delle forme di sfruttamento a cui vengono sottoposte, le vittime sono accumunate da una condizione di vulnerabilità di base che influisce pesantemente sulla loro capacità di autodeterminazione. I contesti di origine sono sovente caratterizzati da povertà endemica, conflitti sociali, violenza di genere, discriminazioni, mancanza di politiche di welfare, disoccupazione e assenza di prospettive concrete di realizzazione. Molte persone fuggono da nuclei familiari culturalmente deprivati e disfunzionali, hanno abbandonato prematuramente la scuola o hanno esperienza di unioni precoci fallimentari.

Nel corso degli ultimi anni il quadro legislativo europeo e nazionale sulla tratta si è andato evolvendo in relazione alla crescente complessità del fenomeno[47]. A livello internazionale, la promulgazione dei Protocolli Addizionali delle Nazioni Unite, allegati alla Convenzione di Palermo del 2000[48], ha rappresentato un vero e proprio momento di svolta nella lotta alla tratta di esseri umani poichè per la prima volta si giungeva, dopo difficili negoziazioni, ad una definizione di *trafficking*[49] universalmente condivisa, nonchè ad una chiara distinzione dal reato di *smuggling*[50]. Se la

46 Sulle forme emergenti di tratta CFR. Střítecký V., Topinka D., *et al., Discovering Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation and Forced Labour: European Perspective*, La Strada Česká republika, Prague, 2013. Cfr. anche United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons*, Vienna, 2012, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf.

47 CFR. http://europa.eu/legislation_ summaries/justice_freedom_security/fight_against_trafficking_in_human_beings/index_it.htm ; Mancini D., *Traffico di migranti e tratta di persone,* Angeli, Milano, 2008.

48 Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini e Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (entrati in vigore il 28 gennaio 2004).

49 Si ricorda che in base all'art. 3 del primo Protocollo, per *trafficking* (tratta di persone) si intende "il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi". Il consenso della vittima è irrilevante nel momento in cui viene utilizzato uno dei mezzi indicati mentre in caso di minori, ogni atto a scopo di sfruttamento costituisce tratta anche se non comporta l'utilizzo dei suddetti mezzi. Sul dibattivo relativo alla controversa definizione di trafficking, CFR. Ditmore M., & Wijers M., *The negotiations on the UN Protocol on Trafficking in Persons*, Nemesis, Issue 4, 2003.

50 In base al secondo Protocollo, per *smuggling* (traffico di migranti) si intende "il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente".

Focus /

Linee Guida di protezione internazionale dell'UNHCR

L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta



IL COINVOLGIMENTO DELL'UNHCR nella questione della tratta è essenzialmente legato a due aspetti. In primo luogo, l'Agenzia ha la responsabilità di garantire che rifugiati, richiedenti asilo, sfollati interni, apolidi e altre persone che rientrano nella sua competenza non cadano vittime della tratta. In secondo luogo, l'Agenzia ha la responsabilità di assicurare che gli individui che sono stati vittime di tratta e che temono di subire persecuzione al loro ritorno nel paese d'origine, o gli individui che temono di essere vittime di tratta, la cui domanda di protezione internazionale rientra nella definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione del 1951 e/o nel suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati (d'ora in avanti "Convenzione del 1951"), siano riconosciuti rifugiati e ricevano la protezione internazionale cui hanno titolo.

Non tutte le vittime o potenziali vittime di tratta rientrano nell'ambito della definizione di rifugiato. Per essere riconosciuti rifugiati devono essere soddisfatti tutti gli elementi contenuti nella definizione di rifugiato. Le Linee Guida intendono fornire indicazioni sull'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 alle vittime, o alle potenziali vittime, della tratta. Il documento copre inoltre le questioni relative alle vittime di tratta che sorgono nel contesto della Convenzione del 1954 sullo status delle persone apolidi e della Convenzione del 1954 sulla riduzione dell'apolidia del 1961. La protezione delle vittime o delle potenziali vittime di tratta, così come delineata nelle linee guida, si aggiunge e si distingue dalla protezione contemplata nella Parte II del Protocollo sulla tratta.

Una domanda di protezione internazionale presentata da una vittima o potenziale vittima di tratta può avere origine in circostanze diverse. La persona potrebbe essere stata vittima di tratta all'estero, potrebbe essere fuggita dai suoi sfruttatori e potrebbe aver chiesto protezione allo Stato nel quale ella o egli si trova in quel momento. La vittima potrebbe essere stata vittima di tratta all'interno dei confini del territorio nazionale, potrebbe essere fuggita dai suoi



UNHCR/L.ASTROM/1989

sfruttatori ed essere fuggita all'estero in cerca di protezione internazionale. L'individuo interessato potrebbe non essere stato vittima di tratta ma potrebbe temere di diventarlo e potrebbe essere fuggito all'estero in cerca di protezione internazionale. In tutti questi casi, perché l'individuo possa essere riconosciuto come rifugiato, deve sussistere un "fondato timore di persecuzione" legato ad almeno una delle fattispecie contemplate dalla Convenzione. Possono essere considerate persecuzione azioni che coinvolgono gravi violazioni dei diritti umani, come una minaccia alla vita o alla libertà, o altri tipi di gravi danni o situazioni intollerabili, così come accertato alla luce delle opinioni, dei sentimenti e delle caratteristiche psicologiche del richiedente asilo. Il reclutamento forzato o ingannevole di donne e minori per fini di prostituzione forzata o sfruttamento sessuale è una forma di violenza legata al genere, che può costituire persecuzione.

La definizione di rifugiato ha una portata tale da contemplare agenti di persecuzione sia statuali che non statuali. Se è vero che la persecuzione è spesso perpetrata dalle autorità di un paese, essa può essere attuata anche da individui se le azioni persecutorie sono "consapevolmente tollerate dalle autorità o se le autorità si rifiutano o si dimostrano non in grado di offrire un'efficace protezione".Con riferimento al luogo della persecuzione, per rientrare nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951, il richiedente deve trovarsi fuori del proprio paese d'origine e, a causa di un fondato timore di persecuzione, essere impossibilitato o non volere avvalersi della protezione di quel paese. Il requisito di trovarsi fuori del proprio paese, comunque, non significa che l'individuo debba essere necessariamente partito a causa di un fondato timore di persecuzione; tale timore potrebbe essere sorto dopo aver lasciato il proprio paese d'origine (rifugiato *sur place*).

In relazione alle domande d'asilo che coinvolgono la tratta, è probabile che la questione più complessa per la persona incaricata di prendere la decisione sia quella relativa al nesso causale tra il timore di persecuzione e una delle fattispecie contemplate dalla Convenzione ("per ragioni di" razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale od opinione politica). Quando il persecutore attribuisce o imputa una fattispecie della Convenzione al richiedente, questo è sufficiente per soddisfare il nesso causale.

Al momento di valutare e far fronte alla situazione di qualcuno che è stato vittima di tratta, è importante riconoscerne le potenziali implicazioni rispetto all'apolidia. Possono esservi situazioni in cui individui apolidi sono vittime di tratta fuori del loro paese di residenza abituale. La mancanza di documentazione combinata con la mancanza di cittadinanza può rendere impossibile un ritorno sicuro nel loro paese di residenza abituale. Ciò non è sufficiente per fare di qualcuno un rifugiato, ma l'individuo in questione può avere titolo allo status di rifugiato se il rifiuto da parte del paese di residenza abituale a consentire il rientro è connesso a una delle fattispecie contenute nella Convenzione e l'impossibilità a rientrare nel paese comporta un grave danno o una grave violazione, o violazioni, dei diritti umani che costituiscono persecuzione.

Nelle Linee Guida sono poi indicati aspetti procedurali idonei da un lato a garantire recupero fisico, psicologico e sociale alle vittime di tratta e accesso ad eque ed efficienti procedure d'asilo e a un'adeguata consulenza legale, se presenti i requisiti per presentare efficacemente una domanda d'asilo, dall'altro, ad accogliere richiedenti che denunciano di essere stati vittima di tratta e nell'intervistare tali individui, è estremamente importante creare un ambiente solidale, in modo che essi possano sentirsi rassicurati sulla riservatezza della loro domanda.

prima definizione configura lo spostamento di un essere umano (anche all'interno dei confini nazionali) utilizzando una vasta gamma di mezzi di coercizione (che vanno ben oltre la mera violenza) a fini di sfruttamento in diversi settori illeciti, la seconda indica piuttosto il favoreggiamento dell'ingresso irregolare, ossia non un crimine contro la persona, ma la violazione delle leggi di uno Stato[51]. Oltre ai Protocolli di Palermo, un altro strumento fondamentale nella lotta al *trafficking* è rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani[52], che da un lato disciplina il fenomeno della tratta (considerata una violazione dei diritti umani e un affronto alla dignità e all'integrità delle persone) nel suo complesso, individuando misure finalizzate a prevenire e contrastare il fenomeno e, dall'altro, garantisce alle vittime *standards* di tutela ispirati al principio del riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo. Un ulteriore passo nel contrasto al *trafficking* è stato compiuto con l'adozione della direttiva 2011/36/UE[53]. La direttiva, in sintonia con i Protocolli di Palermo, contempla una definizione più ampia di tratta rispetto alla decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, includendo tra le forme di sfruttamento l'accattonaggio forzato e lo "sfruttamento di attività illecite" (quali il borseggio, taccheggio, traffico di stupefacenti e altre azioni analoghe)[54].

La direttiva, struttura portante della Strategia 2012-2016[55], punisce l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo; rafforza le misure di assistenza e sostegno; implementa misure di sensibilizzazione e riduzione della domanda; prevede l'istituzione di coordinatori nazionali (*National Rapporteur*) o di "istituzioni analoghe" con il compito di monitorare le politiche anti-*trafficking* a livello nazionale e la possibilità per gli Stati membri di perseguire i rispettivi cittadini per reati commessi in altri Stati membri. Non da ultimo, la direttiva contiene disposizioni a carattere processuale dirette a potenziare l'azione di repressione nei confronti dei trafficanti, come ad esempio lo svincolamento dello svolgimento delle indagini dalla denuncia o accusa formale delle vittime. Per quanto concerne il contesto nazionale, a fronte dell'assenza di un *corpus* organico di leggi sulla protezione internazionale, l'Italia dispone di strumenti normativi di tutela delle persone e contrasto alla criminalità che rappresentano tuttora un punto di riferimento per l'intero panorama europeo. In particolare, l'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. 286/98)[56] prevede il rilascio del permesso di soggiorno al fine di consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione, indipendentemente da una formale denuncia degli sfruttatori e dalla testimonianza in un procedimento penale[57].

51 Sugli ultimi sviluppi di *trafficking* e *smuggling* CFR. Shelley, L. *Human Smuggling and Trafficking into Europe: A Comparative Perspective*, Migration Policy Institute, febbraio 2014.

52 Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CETS N.197), Consiglio d'Europa, Varsavia, 16 maggio 2005. Il principale valore aggiunto della Convenzione, entrata in vigore il 1 febbraio 2008, è la promozione del principio che la protezione delle vittime deve essere assicurata "senza alcuna discriminazione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche, difendendo la propria origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la proprietà, la nascita o altra situazione" (art. 3).

53 Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI [GU L 101 del 15.4.2011].

54 Per quanto concerne la tratta per lavoro forzato o grave sfruttamento lavorativo, un passo avanti era stato precedentemente compiuto con la direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Partendo da definizioni di "lavoro" e di "datore di lavoro" estremamente ampie, la direttiva prevede sanzioni (anche di natura penale) solo nei confronti dei datori di lavoro e non degli immigrati impiegati illegalmente i cui diritti sono, al contrario, oggetto anche di misure di protezione. Difatti, la norma stabilisce che gli Stati membri sono obbligati a prevedere "meccanismi efficaci" per consentire ai lavoratori di presentare denuncia nei confronti dei datori di lavoro; inoltre, è contemplata la possibilità che gli Stati membri rilascino permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai lavoratori illegali che siano stati oggetto di particolare sfruttamento nel caso in cui cooperino nei procedimenti penali.

55 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012–2016) [COM(2012) 286 def. – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale]. Vedi European Commission, *The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016* in http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-human-beings/index_en.htm.

56 Su questo punto, CFR. Giammarinaro M.G., *L'innovazione, le prospettive ed i limiti dell'art. 18 del d.lgs. n. 268/98*, in Associazione On the Road (a cura di), *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Milano, Angeli, 2002.

57 In seguito, con l'introduzione del comma 6-bis di cui alla Legge 26 febbraio 2007, n. 17 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di delegazione legislativa", le disposizioni previste dall'art. 18 sono state estese anche "ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea che si trovano in una situazione di gravità ed attualità di pericolo", per consentire la partecipazione ai progetti di protezione anche a cittadini comunitari (significativo è il caso della Romania).

Superando, dunque, una logica meramente premiale, la norma stabilisce che la proposta di rilascio del permesso di soggiorno può essere effettuata oltre che "dal procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento" (percorso *giudiziario*) anche "dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi" (percorso *sociale*). Il questore provvede poi al rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale che, per tutelare la vittima, reca la dicitura "motivi umanitari" (valido sei mesi, rinnovabile e convertibile). Va tuttavia rilevato come dalla sua entrata in vigore in poi, il rilascio di questo permesso di soggiorno sia stato in genere molto "razionato" e, ancor di più, nel caso di istanza promossa attraverso il c.d. percorso sociale. I rilasci hanno oscillato tra le 800 e le 1.000 unità l'anno, ma nel 2012 sono scesi notevolmente, raggiungendo appena le 520 unità.

Con l'approvazione della legge 228/2003 "Misure contro la tratta di persone" si è poi provveduto a ridefinire i reati tratta di persone, schiavitù e servitù, inasprendo le relative pene[58], e ad istituire, con l'art. 13, un "fondo speciale" per la realizzazione di un ulteriore programma di assistenza a breve termine. Recentemente è inoltre stato promulgato il d.lgs.24 del 4.03.2014, che recepisce la direttiva 2011/36/UE. Tra i diversi contenuti introdotti[59], il decreto 24 prevede all'art. 10 misure di coordinamento (ed eventuale rinvio) tra amministrazioni che si occupano di tratta e di asilo, l'obbligo di fornire agli stranieri che si avvalgono dell'art. 18 informazioni sulla protezione internazionale e la trasmissione degli atti al questore da parte delle commissioni territoriali se durante l'esame emergono fondati indizi di tratta. Rispetto al tema della tratta per lavoro forzato, con il d.lgs. 109 del 16.7.2012, l'Italia ha attuato la direttiva 2009/52/CE, relativa a sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in condizioni di soggiorno irregolare. In particolare, oltre a prevedere un'aggravante di pena al reato di cui all'art. 22 del T.U. Immigrazione, che punisce i datori di lavoro che impiegano stranieri in condizione irregolare, nel caso in cui i lavoratori occupati siano in numero superiore a tre ovvero siano minori ovvero siano sottoposti a condizioni di particolare sfruttamento di cui all'art. 603-bis del c.p. (reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), il decreto stabilisce in quest'ultima ipotesi la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero "che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro". Sulla base della normativa vigente, oltre al Numero Verde Nazionale anti-tratta (800.290.290), il sistema italiano di protezione delle persone trafficate prevede programmi di prima assistenza di tre mesi (ai sensi dell'art. 13 della legge 228/2003) per la fornitura di vitto, alloggio, assistenza sanitaria, consulenza e assistenza legale e programmi di assistenza e integrazione sociale di lungo periodo (ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 286/98) che forniscono misure di protezione sociale ad elevato standard, quali piani di recupero individuale e integrazione sociale, strutture residenziali a lungo termine, assistenza sanitaria, consulenza, assistenza legale, istruzione, formazione professionale, inserimento lavorativo. Ogni anno, fino al 2012, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha pubblicato un bando per il finanziamento dei progetti art. 13 e 18 al quale possono rispondere regioni, enti locali ed ONG iscritte in un apposito registro[60]. Tutti i progetti devono essere co-finanziati da regioni e/o enti locali, al fine di garantire la partecipazione e la responsabilità del governo locale negli interventi realizzati; essi, inoltre, sono collegati in rete ad una moltitudine di enti/strutture pubblici e privati che intervengono in diversi punti del percorso di protezione "istituzionale" (aziende sanitarie, associazioni di volontariato, centri per l'impiego, sindacati, forze dell'ordine, ecc).

Come sopra evidenziato, tuttavia, l'ultimo bando congiunto emanato dal Dipartimento delle Pari Opportunità (DPO) risale all'agosto 2012 e con esso sono stati approvati i progetti a valere sull'annualità 21 dicembre 2012 – 22 dicembre 2013. Alla scadenza, i progetti hanno continuato ad operare, ma sulla base di proroghe all'operatività del bando 2012, concesse con distinti provvedimenti, di cui l'ultimo in scadenza il 31.12.2014. Al momento della stampa del presente rapporto, dunque, non vi è certezza circa la prosecuzione delle attività dei suddetti progetti, almeno sulla base dei finanziamenti del DPO.

In ogni caso, gli enti coinvolti nella gestione dei progetti art. 13 e 18 da tempo sottolineano con forza come la – peraltro incerta- dipendenza da finanziamenti annuali (anziché essere trasformati in servizi) costituisca il principale punto di debolezza del sistema, poiché li vincola all'incertezza delle risorse disponibili – già fortemente ridotte negli ultimi anni – e impedisce una programmazione di lungo periodo.

58 Modificando gli articoli 600, 601 e 602 del codice penale, la legge 228 del 2003, recependo le indicazioni contenute nei Protocolli di Palermo, configura il fenomeno della tratta come una specifica ed autonoma ipotesi di reato e introduce, accanto ad una nuova definizione di riduzione in schiavitù come "esercizio su una persona di poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà", il concetto di riduzione in servitù, come "mantenimento di una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento (…) mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi".

59 In particolare, il decreto amplia la definizione di vulnerabilità, riformula gli articoli 600 e 601 del codice penale, prevede misure di speciale tutela per i minori non accompagnati, introduce il diritto all'indennizzo attraverso il Fondo anti-tratta, stabilisce l'adozione di un Piano nazionale contro la tratta e attribuisce il coordinamento delle azioni in materia al Dipartimento per le Pari Opportunità (come meccanismo equivalente).

60 In base ai dati del Dipartimento Pari Opportunità, tra il 2000 e il 2012 sono state assistite 21.795 vittime (di cui 1.171 minori) in progetti art. 18 d.lgs 286/98 e 3.862 (di cui 208 minori) in progetti art. 13 legge 228/2003. Le nazionalità prevalenti sono Nigeria e Romania.

3.2.3 Il fenomeno della tratta in Italia

Dalla fine degli anni '80 ad oggi, il fenomeno della tratta in Italia ha subito una sostanziale evoluzione, tanto da includere attualmente nuove forme di sfruttamento e gruppi di vittime più compositi in termini di nazionalità, genere, età e contesto socio-culturale di provenienza, anche in relazione al cambiamento delle rotte e delle modalità di ingresso[61]. Numerosi studi hanno documentato, da prospettive diverse, tratti caratteristici della tratta a scopo di sfruttamento sessuale e cambiamenti occorsi nell'ultimo decennio[62]: l'implosione del cosiddetto "modello prostituzionale albanese", caratterizzato da modalità di reclutamento e gestione particolarmente violente e la sua sostituzione con quello romeno (tutt'ora predominante) nei primi anni del duemila[63]; il consolidamento del "modello prostituzionale nigeriano", basato sulla schiavitù da debito[64]; l'affermarsi di altri gruppi nazionali (non solo dall'America Latina e da altri paesi dell'Est ma anche dal Maghreb e dalla Cina); lo spostamento "al chiuso" (*indoor)* [65] e la crescita dell'offerta di servizi sessuali via internet; la complessiva riduzione dei livelli di violenza esercitati sulle vittime e, al contempo, la diffusione di forme più "negoziate" di sfruttamento[66], basate su una maggiore contrattazione, partecipazione ai proventi e, come nel caso delle donne romene, sulla presenza della figura del fidanzato/sfruttatore (*loverboy*)[67] e all'adescamento delle vittime attraverso internet. Nonostante la tratta a fini di sfruttamento sessuale costituisca la tipologia più visibile e conosciuta, negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo aumento di casi di tratta a fini di grave sfruttamento lavorativo e lavoro forzato. La crisi economica, la richiesta crescente di manodopera non specializzata, a basso costo e facilmente sostituibile e l'assenza di tutele e di prese di posizione forti da parte delle istituzioni hanno determinato lo scivolamento di molti soggetti vulnerabili in sistemi di illegalità e sfruttamento nell'ambito di vasti settori dell'economia sommersa, quali l'edilizia, l'industria manifatturiera, la pastorizia, il piccolo commercio, il lavoro di cura ma soprattutto l'agricoltura, dove si manifestano maggiormente le pratiche del caporalato, accomunando molte aree del Nord e del Sud Italia[68]. I dati Coldiretti mostrano che circa 300mila braccianti agricoli sono stranieri mentre secondo l' ISTAT la percentuale relativa al lavoro sommerso si aggira intorno al 43%[69]. Una recente ricerca condotta da Caritas Italiana con CNCA, Gruppo Abele e On the Road[70] evidenzia che a questo si sono aggiunte "nuove" forme di tratta finalizzate all'accattonaggio forzato e ad attività illegali coercitive (donne costrette a prostituirsi e a spacciare; uomini ob-

61 Per una ricognizione delle principali rotte verso l'Europa, cfr. http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map

62 Tra i contributi più recenti, vedi Castelli V. (a cura di), *Punto e a capo sulla tratta*, Milano, Angeli, 2014; Calabrò A.R. (a cura di), *Il mercato dei corpi. Politiche di contrasto e vie di fuga*, Napoli, Liguori 2012; Farina P., Ignazi S. (a cura di), *Catene invisibili. Strumenti e dati per comprendere la prostituzione straniera e promuovere percorsi emancipativi*, Milano, Fondazione ISMU, 2012.

63 Su questo aspetto, cfr. in particolare, Carchedi F., *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il caso delle donne albanesi, moldave e rumene, Angeli, Milano*, 2004; Carchedi F., Orfano I., (a cura di) *La tratta di esseri umani in Italia. Evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento,* Angeli, Milano, 2007.

64 Bernardotti B., et al., *Schiavitù emergenti. La tratta e lo sfruttamento delle donne nigeriane sul litorale Domitio*, Ediesse, Roma, 2005; Carchedi F. (a cura di), *La tratta delle minorenni nigeriane in Italia. I dati, i racconti, i servizi sociali,* Unicri, 2010.

65 On the Road, *Tra visibile e invisibile. La prostituzione al chiuso: scenari e prospettive di intervento*, Milano, Angeli,2008; Donadel C., Martini R. (a cura di), *La prostituzione invisibile*, Regione Emilia Romagna, Progetto WEST, 2005; Da Pra Pocchiesa M., Marchisella S., *Prostituzione al chiuso in Italia e in Europa. 2010: come, dove e perchè* in Pagine, n. 1 (2010), pp. 3-112.

66 CFR. Carchedi F., Tola V. (a cura di), *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento*, Ediesse, Roma, 2008; Morniroli A. (a cura di), *Vite clandestine. Frammenti, racconti ed altro sulla prostituzione e la tratta di esseri umani in provincia di Napoli*, Gesco Edizioni, Napoli, 2010.

67 I "*loverboys*" sono giovani uomini che, utilizzando tecniche seduttive e di manipolazione affettiva, avviano forzatamente alla prostituzione o ad altre attività illegali ragazze particolarmente vulnerabili. Per comprendere l'importanza di questa figura, basti pensare che in Olanda nel 2011 è stato adottato un piano nazionale anti-tratta focalizzato proprio sul contrasto alla cosiddetta tecnica del "*Loverboy*". CFR. Ministry of Security and Justice, *Comprehensive Action Plan on the Issue of 'Loverboys'*. Action Plan 2011 – 2014, in http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/Public_RQ/RQ_GRETA_NLD_annexeII.pdf

68 Decine di migliaia di lavoratori stagionali provenienti da Africa, Asia ed Europa dell'Est, viaggiano per l'Italia spostandosi tra la Campania, la Basilicata, la Puglia, la Calabria, la Sicilia ed il Piemonte, seguendo la stagionalità della raccolta e le esigenze del "mercato". I territori protagonisti, loro malgrado, di questo fenomeno rispecchiano una realtà civile e sociale incapace di esercitare il suo diritto/dovere ad un lavoro dignitoso. Se Rosarno ha rappresentato in qualche modo il paradigma di una situazione fuori controllo, oggi basta pensare alle tristi realtà dei ghetti di Rignano Garganico e Borgo Mezzanone, dei campi di sosta di Nardò, ovvero ciò che accade a Palazzo San Gervasio o a Saluzzo per capire che forse si tratta di un fenomeno molto più ampio e diffuso: a Castelvolturno, ad esempio, la quotidiana contrattazione alle rotonde tra lavoratori immigrati e "benefattori"/"datori di lavoro", avviene alla luce del sole, in un contesto di generale disinteresse che ci richiama ad un principio di responsabilità collettiva dove, se nessuno può puntare il dito contro nessuno, contestualmente non può sottrarsi alla consapevolezza di quanto accade sotto gli occhi di tutti (Forti O., "Chi sfrutta chi…l'impegno di Caritas Italiana" in *Agromafie e caporalato, secondo rapporto,* CGIL, marzo 2014, pag. 222).

69 Si veda *Agromafie e caporalato, secondo rapporto,* Op. cit.

70 CFR. *Punto e a capo sulla tratta. Anticipazioni del Primo rapporto di ricerca sulla tratta di persone e il grave sfruttamento*, Caritas Italiana, Cnca, presentato a Roma il 18 ottobre 2013.



Focus /

Progetto "La legalità paga"

Nascita di un innovativo protocollo d'intesa interistituzionale contro la tratta e lo sfruttamento lavorativo in Provincia di Torino

LA FONDAZIONE MIGRANTES, in collaborazione con il Gruppo Abele, l'ASGI (Associazione Studi Giuridici Immigrazione) e l'INPS, ha sostenuto a Torino a partire dal 2013 il progetto "La legalità paga", che ha coinvolto per circa due anni i sindacati, la Prefettura, la Questura e il Comune di Torino. Il progetto, oltre che aiutare a promuovere una conoscenza condivisa e approfondita del fenomeno della tratta e dello sfruttamento del lavoro in Piemonte, ha avuto l'importante esito di costruire un **protocollo d'intesa interistituzionale** "sul rafforzamento della collaborazione per l'analisi, la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani ai fini dello sfruttamento e intermediazione illecita della manodopera nei luoghi di lavoro in Provincia di Torino".

Il protocollo è stato firmato l'11 febbraio 2014 da enti locali (Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino), istituzioni pubbliche (Prefettura e Questura di Torino, Direzione Provinciale dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale INPS, Direzione Territoriale del Lavoro), organi giudiziari (Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino), forze dell'ordine (Comando Provinciale dei Carabinieri e quello della Guardia di finanza), sindacati (CGIL, CISL, UIL), associazioni di categoria (Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura) e altri organismi (fra cui la stessa ASGI, il Gruppo Abele e l'Ufficio Pastorale Migranti di Torino).

L'importanza di questo innovativo protocollo è stata quella di portare delle realtà così diverse a prendere coscienza del problema e a collaborare ognuna nell'ambito delle proprie competenze. Il protocollo ha portato anche all'istituzione, presso la Prefettura di Torino, di un Comitato di studio e coordinamento per «l'analisi, la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento della manodopera straniera».

Il progetto "La legalità paga" prosegue anche nel 2014, sempre grazie al finanziamento della Fondazione Migrantes e alla collaborazione di ASGI, e ha reso e renderà possibile al Gruppo Abele una serie di azioni sul territorio. Una di queste è la formazione di alcuni operatori degli enti firmatari il protocollo d'intesa interistituzionale, riguardo alle leggi in materia di lavoro nero, caporalato e grave sfruttamento sui luoghi di lavoro. Altre importanti azioni consistono nella sensibilizzazione delle comunità migranti, al fine di giungere a una più realistica emersione del fenomeno, accanto alla tutela delle vittime a cui offrire percorsi che restituiscano loro dignità e diritti.

A cura della Fondazione Migrantes

bligati a vendere merce al dettaglio, ad elemosinare e a spacciare o prostituirsi), nonché casi di vittime assoggettate a sfruttamento multiplo. L'abilità dei gruppi criminali, sempre più organizzati a livello transnazionale e radicati nei paesi di origine, sarebbe proprio quella di abbinare la tratta ad altre attività illecite (traffico di migranti, di droga e di armi) e lecite (riciclaggio di denaro sporco sotto copertura di attività commerciali regolari), diversificando gli ambiti in cui sfruttare contemporaneamente le vittime. Inoltre, il medesimo studio sottolinea che la "moltiplicazione dei luoghi" fa sì che sfruttamento da "eccezionale" diventi "normale" sia per quanto concerne la compenetrazione dello sfruttamento nella vita quotidiana (mentre si fa la spesa, si va a lavoro o si naviga su internet) sia rispetto alla tipologia di persone sfruttate, che non vengono riconosciute come tali (operai edili nei cantieri, ambulanti, badanti nelle case private).

3.2.4 La connessione tra tratta e asilo in Italia

Il legame tra fenomeno della tratta e protezione internazionale è ormai emerso in tutta la sua criticità ma presenta aspetti ancora largamente oscuri. Limitate risultano essere, infatti, evidenze empiriche e riflessioni teoriche sul tema, nonché strumenti e mezzi di emersione a disposizione degli operatori. Per tali motivi, l'agenzia *European Migration Network* (EMN) ha avviato una serie di studi in diversi paesi dell'Unione Europea sui processi di identificazione delle vittime di tratta nelle procedure di protezione internazionale e di rimpatrio forzato, monitorando limiti e potenzialità dei quadri normativi e delle pratiche in atto dei diversi contesti nazionali[71].

Per quanto riguarda l'Italia, secondo una ricerca pioneristica recentemente condotta da Cittalia[72], la presenza di vittime di tratta tra coloro che accedono alla protezione internazionale e di casi di richiedenti asilo (o potenziali richiedenti) tra le persone coinvolte nel *trafficking* è crescente. Le situazioni che vengono a delinearsi sono tuttavia complesse e fanno riferimento a vissuti, storie e percorsi migratori talvolta distintamente identificabili, talvolta sfumati e sovrapponibili. Innanzitutto, assumendo che per le persone trafficate lo sfruttamento possa a rigore verificarsi in momenti diversi del percorso migratorio, si identificano differenti categorie, non mutuamente esclusive:

- Vittime sfruttate prima dell'espatrio, oggetto di tratta interna già nel paese di origine;
- Vittime sfruttate durante il viaggio, in uno o più paesi di transito (ad esempio in Libia);



- Vittime sfruttate dopo l'ingresso in Italia;
- Vittime sfruttate dopo l'ingresso in Italia a seguito dell'ottenimento della protezione internazionale.

A fronte di ciò, il gruppo nazionale maggiormente interessato dal fenomeno della connessione è quello nigeriano. I principali tratti distintivi di tale modello prostituzionale sono ben documentati in letteratura: obbligo di restituzione del debito contratto con le organizzazioni criminali di espatrio, coinvolgimento delle famiglie nel "patto", gestione dello sfruttamento prevalentemente ad opera di figure femminili (*maman*), modalità di assoggettamento e basate su alti livelli di "consenso", progetto prostituzionale a termine, possibilità di "carriera" all'interno del sistema[73]. La tratta a scopo di sfruttamento sessuale dalla Nigeria riguarda migliaia di donne originarie so-

71 EMN, *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*, Synthesis Report, march 2014.

72 La ricerca, condotta in sette regioni (Piemonte, Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Puglia e Abbruzzo), proponeva di analizzare il fenomeno della connessione tra tratta e asilo e la percezione degli *stakeholders* coinvolti, coinvolgendo gli operatori di accoglienza di entrambi i sistemi (SPRAR, strutture art. 13 e art. 18), nonché esperti e altri soggetti interessati. Vedi *No Tratta, Vittime di tratta e richiedenti/titolari protezione internazionale*, Rapporto di ricerca, CITTALIA, Gruppo Abele, On the Road, Roma 30 Giugno 2014.

73 Bernardotti B., et al., 2005, op. cit.; Carchedi F. (a cura di), 2010, op. cit.



UNHCR/A.D'AMATO

prattutto dall'area di Edo State, molte delle quali minorenni. Da quanto emerso, le vittime attualmente coinvolte presentano fattori di particolare vulnerabilità: gran parte di esse proviene da contesti rurali estremamente poveri e da nuclei familiari disfunzionali, ha bassa scolarizzazione, limitate risorse personali e talvolta persino problemi di tipo cognitivo. Le donne nigeriane che arrivano in Italia via terra, ossia che non vengono "trasportate" in aereo attraverso tragitti più o meno diretti, sono spesso sottoposte a sfruttamento sessuale già nei paesi di transito. Tristemente noto è il caso delle *connection houses* in Libia, dove molte raccontano di avere iniziato ad esercitare la prostituzione in attesa di tentare la traversata del Mediterraneo. Tali esperienze, unite alle violenze subite durante il lungo viaggio, hanno l'effetto di limitare ulteriormente la capacità di autodeterminazione delle vittime e quindi le possibilità di "sganciamento" dal sistema di sfruttamento. Una volta giunte in Italia, una parte rilevante viene indotta dalle organizzazioni a richiedere asilo, al fine di ottenere un titolo di soggiorno provvisorio per evitare l'espulsione o l'invio in un centro di identificazione (CIE). Quasi tutte le istanze vengono poi respinte ma i tempi lunghi della burocrazia italiana (che può impiegare anche alcuni anni per concludere l'iter, compreso l'eventuale ricorso al diniego) consentono alla *maman* di sfruttare la donna almeno per il tempo necessario a "ripagare" l'esorbitante debito e, nel caso riesca a fare ingresso in una struttura di protezione, ad evitare addirittura i "costi" di vitto e alloggio. L'utilizzo strumentale della protezione non significa comunque che, di fronte alla *non credibilità* dei fatti narrati, l'unica risposta possibile da parte del sistema sia il respingimento. Difatti, in alcune commissioni territoriali, tra cui quella di Torino (si veda il box) che ha sottoscritto un apposito Protocollo[74], l'orientamento prevalente è quello di considerare *in sé* le storie-copione, i racconti inverosimili o la presenza di palesi incongruenze come importanti indicatori di *trafficking* e di cercare di mettere in atto durante l'audizione varie strategie di "aggancio e disvelamento" per convincere la richiedente a riferire il vissuto di tratta. Ed è per tale via che, riconoscendo il "danno grave" o il "fondato timore di persecuzione" legato alla tratta, si prospetta la possibilità di concedere alla vittima (in questo caso nigeriana) la protezione internazionale in virtù della sua appartenenza ad un "determinato gruppo sociale" considerato oggetto di grave violazione di diritti umani in uno specifico momento storico e contesto socio-culturale.

Oltre al gruppo nigeriano, la connessione tra tratta e asilo coinvolge anche altre nazionalità (nonché altri gruppi sociali come uomini, transgender o minori). Rispetto alla tratta a fini di grave sfruttamento lavorativo, accanto a casi definiti perlopiù "sporadici" o "minoritari" di persone provenienti da altri paesi africani, asiatici e, in minor misura, europei, sembra emergere un legame specifico tra tratta organizzata/ richiesta di asilo e alcuni contesti di origine, tra cui il Bangladesh. Sfruttando vincoli sociali assimilabili a servitù di "tipo feudale", reti organizzate di *trafficking* reclutano cittadini bengalesi (quasi tutti di sesso maschile) per poi inserirli in percorsi di sfruttamento nei mercati informali dell'agricoltura e dei servizi. La condizione di asservimento vissuta nel paese di origine si riproduce nel rapporto con i trafficanti, tanto che queste persone raramente percepiscono la gravità delle vessazioni subite e fanno richiesta di misure di protezione sociale. All'interno di questo sistema, che sembrerebbe caratterizzare anche il target pakistano,

74 Sulla base della prassi che si è andata consolidando, nel mese di giugno 2014 è stato sottoscritto a Torino un Protocollo d'intesa tra il Comune - divisione comunale Politiche sociali e rapporti con le aziende sanitarie - e la Commissione territoriale di Torino per il riconoscimento della protezione internazionale. Da alcuni anni la Commissione Territoriale si avvale infatti della competenza del personale impegnato nel progetto contro la tratta del Comune di Torino per individuare le dinamiche connesse ai casi di vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo. Tale prassi è stata poi formalizzata attraverso la sottoscrizione del Protocollo il quale prevede appunto che la Commissione Territoriale segnali al Servizio Stranieri e Nomadi, previo consenso scritto dei diretti interessati e nel pieno rispetto delle norme in materia di protezione internazionale, o al Servizio Minori - Ufficio Minori Stranieri in presenza di minorenni, situazioni di apparente sfruttamento e tratta di esseri umani concernenti richiedenti protezione internazionale che possano emergere nel corso delle attività valutative della stessa Commissione. Ciò affinché i Servizi stessi possano valutare, nei locali della Commissione, ad opera del personale del Servizio competente in materia, la presenza di quegli elementi propri dei suddetti fenomeni di tratta e sfruttamento.

risulta particolarmente drammatica la situazione di un numero imprecisato di minori trafficati attraverso il canale dei falsi ricongiungimenti familiari, sfruttati anche nei mercati della prostituzione maschile. Molti lavoratori stranieri entrati irregolarmente cadono nei circuiti del grave sfruttamento dopo aver ottenuto un titolo di soggiorno afferente alla protezione internazionale perché fuori dai percorsi di integrazione previsti e privi di una rete alternativa di sostegno. È importante precisare che, in questi casi, affinchè si configuri giuridicamente un'ipotesi di tratta deve sussistere a monte un piano criminoso di sfruttamento e una riduzione della capacità di autodeterminazione della persona. Vanno dunque esclusi coloro che per fare ingresso in Italia si sono avvalsi di servizi di *smuggling*, anche se sono stati oggetto di violenze e abusi. Ma il confine tra situazioni di *smuggling* e di *trafficking* non è sempre di facile determinazione. Talvolta i trafficanti si limitano a facilitare l'ingresso illegale dei migranti senza essere sfruttatori finali e lasciano questo ruolo a cittadini italiani. I caporali e i datori di lavoro fanno parte, pertanto, di un meccanismo molto più complesso nel quale le responsabilità vanno ricercate innanzitutto in un modello di sviluppo insostenibile e fallimentare sul lungo termine, che ha portato ad un sistema economico ormai incontrollato ed incontrollabile, dove il lavoro rischia di perdere il suo valore intrinseco di componente essenziale dei processi di coesione sociale[75].

75 In questo contesto si inserisce il progetto Presidio avviato da Caritas Italiana per il prossimo biennio, per fronteggiare l'autentica emergenza dello sfruttamento agricolo, che non è stato arrestato neanche dopo l'approvazione della legge sullo sfruttamento del lavoro in vigore da agosto 2012. Il progetto coinvolge dieci diocesi italiane al fine di far prendere consapevolezza ai migranti – spesso in regola con il permesso di soggiorno o titolari di una forma di protezione umanitaria – dello sfruttamento cui vengono sottoposti e dei loro diritti. Esso prevede la presenza di dieci presidi da Saluzzo a Ragusa, collocati nelle campagne in cui lo sfruttamento è più intenso e di operatori Caritas a supporto dei lavoratori immigrati in un'ottica di accompagnamento, tutela e prossimità, in stretta collaborazione con gli enti locali, le forze dell'ordine e le istituzioni preposte alla tutela e sicurezza del territorio, nonché le organizzazioni umanitarie e sindacali già impegnate su questo fronte. Ai lavoratori migranti vengono offerti, prima e dopo l'orario lavorativo, assistenza medica e servizi di orientamento legale, per una presa in carico qualificata della situazione lavorativa, un monitoraggio capillare e la successiva denuncia dello sfruttamento, insieme ad una tessera identificativa che consenta alle diocesi il riconoscimento in caso di spostamenti e la conseguente creazione di una rete solidale nazionale.

Storie /

La storia di J.[76]



UNHCR/G.M.B.AKASH/JUNE 2006

J., una giovane donna nigeriana, decide di lasciare il suo paese per raggiungere l'Europa e cercare di vivere più agiatamente. Ruba, quindi, da casa i soldi necessari e parte alla volta della Libia senza dire nulla ai suoi familiari.

In Libia J. viene "presa in carico" da una donna che la costringe a prostituirsi per iniziare a saldare il debito contratto di 25 mila euro per poter raggiungere l'Italia, destinazione finale da lei ambita.

Ribellatasi a questa situazione, J. inizia a subire dalla sua *maman* violenza fisica e psicologica e addirittura un rito voodoo prima di imbarcarsi alla volta dell'Italia. Raggiunto il nostro Paese viene sistemata in un CARA del Lazio e qui resterà dal 2009 al 2013 dando, poco dopo l'arrivo, alla luce un bambino. Per un anno J. condivide la stanza con la *maman* che la costringe a ricominciare a prostituirsi sulla scorta del rito voodoo precedentemente applicatole. In questa situazione, J. non riesce a liberarsi della sua aguzzina e a denunciare i soprusi e le violenze agli operatori della struttura.

Da aprile 2014 J. è inserita nel programma SPRAR in una struttura in Abruzzo; ha iscritto il suo bambino a scuola e ha ottenuto un permesso di soggiorno di assistenza ai minori per motivi familiari (ex art. 31 d.lgs 286/98).

76 No Tratta, Vittime di tratta e richiedenti/titolari protezione internazionale, Rapporto di ricerca, CITTALIA, Gruppo Abele, On the Road, Roma 30 Giugno 2014.

3.2.5 Identificazione delle vittime di tratta richiedenti asilo

Il processo di identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale, vero nodo cruciale della questione della connessione, può avvenire, a rigore, in qualsiasi momento del percorso (fase di primo soccorso allo sbarco, accoglienza o detenzione, controlli di routine, ogni occasione di contatto con i servizi socio-sanitari, ecc.) e riguarda pertanto tutti i soggetti che a diverso titolo entrano in contatto con le potenziali vittime (forze dell'ordine, operatori sociali, membri delle commissioni territoriali, avvocati, personale socio-sanitario, ecc.).

L'intercettazione deve però essere necessariamente supportata da un set di indicatori condivisi, che tengano conto delle diverse forme di sfruttamento, dei luoghi in cui viene praticato e delle caratteristiche delle potenziali vittime (in particolare genere e nazionalità). In Italia non si dispone ancora di protocolli formalizzati per l'identificazione, nonostante il vasto patrimonio di conoscenze e buone pratiche maturato dai vari soggetti locali in tema di assistenza alle vittime di tratta. In base alle testimonianze degli operatori dei centri SPRAR e delle strutture art. 13 e art. 18 raccolte dalla ricerca Cittalia[77], sono numerosi gli "indizi" che possono consentire il riconoscimento, al di là dell'ovvia provenienza da determinati paesi (ad esempio, la Nigeria): innanzitutto, la presenza costante di connazionali a fianco delle potenziali vittime che si spacciano per familiari, amici, fidanzati ma che esercitano forme visibili di controllo e di intimidazione, limitando chiaramente la loro libertà di movimento.

In secondo luogo, lo stesso ricorso a storie inverosimili o preconfezionate rappresenta in sé un importante indicatore di tratta soprattutto se la vittima durante il racconto tende e cadere spesso in contraddizione o non sa argomentare palesi incongruenze (tra i vari elementi "sospetti" più ricorrenti, l'indicazione di un altro paese di provenienza, la negazione dell'esistenza di una rete familiare nel paese di origine, il riferimento al matrimonio forzato come motivo di fuga). La "bugia", anziché motivare una risposta immediata di diniego, dovrebbe dunque costituire, soprattutto in sede di audizione, una sorta di incentivo a "smontare il racconto" in un'ottica non ostile o respingente verso la persona. Altro indizio chiave riguarda poi le rotte migratorie e le modalità di viaggio laddove coincidono con quelle prevalentemente utilizzate dai trafficanti nel medesimo periodo di riferimento. Vi sono infine una serie di indicatori psico-comportamentali che si manifestano frequentemente in situazioni di accoglienza: diffidenza nei confronti degli operatori e dei connazionali, tendenza all'isolamento, riluttanza a sottoporsi a determinati controlli medici; tendenza ad eseguire degli ordini e conseguente scarsa autonomia decisionale, scarsa stima in se stessi, depressione; uscite sospette e non giustificate; reticenza nel raccontare la propria storia migratoria; apatia; poco interesse nei percorsi di integrazione proposti. In conclusione, la necessità di un set formalizzato di indicatori e prassi procedurali, dotato però di un certo grado di flessibilità, è fortemente sentita tra gli operatori del settore italiani, insieme all'attuazione di un sistematico programma di formazione. Occorre inoltre rafforzare la valutazione dei casi ed intensificare la collaborazione tra i vari attori chiave nel processo di identificazione, coinvolgendo sia le ONG specializzate che altre agenzie del settore (tra cui l'UNHCR) nell'individuazione dei bisogni e dei percorsi più consoni di integrazione. Da qui l'esigenza di ampliare le competenze multidisciplinari di quanti operano con le vittime di tratta e/o i richiedenti protezione internazionale (forze di polizia, operatori sociali, magistratura, funzionari dell'immigrazione, personale sanitario e dei centri per l'impiego, ecc.)[78], di standardizzare criteri di valutazione oggettivi soprattutto nello svolgimento dell'intervista ed armonizzare meccanismi di coordinamento all'interno delle Commissioni preposte alla valutazione dei casi (da considerare *in sé*), nonché di rafforzare i dispositivi di tutela delle vittime di tratta e di dotare l'Italia di meccanismi di monitoraggio e valutazione degli interventi.

77 *No Tratta, Vittime di tratta e richiedenti/titolari protezione internazionale*, Rapporto di ricerca, CITTALIA, Gruppo Abele, On the Road, Roma 30 Giugno 2014.

78 Questa necessità è sostenuta dalla stessa direttiva 2011/36/UE, nonché dalla Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), in cui all'art. 29 comma 1 si dice che "Gli Stati membri adottano le misure adeguate per garantire che le autorità competenti e le organizzazioni che danno attuazione alla presente direttiva abbiano ricevuto la necessaria formazione di base riguardo alle esigenze dei richiedenti di entrambi i sessi".

Focus /

Il "sistema" di contrasto alla tratta

SEBBENE L'ITALIA sia storicamente uno dei paesi più impegnati nella lotta al traffico di esseri umani, gli esiti di recenti studi e ricerche[79], già citate in questo capitolo, hanno permesso da un lato di raccogliere una serie di dati e molteplici punti di vista di un ampio campione di enti impegnati da anni nel settore, e dall'altro di avanzare una serie articolata di raccomandazioni per superare le criticità identificate e, dunque, migliorare e ri-strutturare il sistema anti-tratta italiano. In alcuni casi, si tratta di proposte già più volte espresse nel corso degli anni ma rimaste inascoltate, a dimostrazione dello scarso impegno politico ed istituzionale profuso contro un fenomeno che continua a destare scarso interesse, nonostante si fondi sulla sistematica violazione dei diritti umani di migliaia di persone e permetta a gruppi criminali di guadagnare immensi profitti. A conferma di ciò le conclusioni del rapporto GRETA, frutto del monitoraggio del gruppo di esperti del Consiglio d'Europa contro la tratta di esseri umani, pubblicato il 22 Settembre u.s., fanno emergere l'assenza di:

- coordinamento tra istituzioni e società civile,
- una strategia nazionale, capace di identificare, definire e stabilire priorità, obiettivi e attività concrete per la loro attuazione,
- linee guida e/o procedure condivise di identificazione delle vittime
- campagne di informazione e sensibilizzazione

Pertanto, il rapporto raccomanda di:

- rafforzare il quadro istituzionale d'azione alla lotta del traffico,
- riservare maggiore attenzione alle nuove forme di schiavitù, come lo sfruttamento lavorativo[80] in agricoltura, edilizia e cura domestica o il coinvolgimento dei minori avviati all'accattonaggio, le cui vittime sfuggono al radar delle istituzioni,
- formare quanti operano nel settore, all'identificazione delle vittime, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati, ai migranti irregolari e ai richiedenti asilo,
- provvedere ad un'accoglienza adeguata e specifica con particolare riguardo a bambini ed uomini trafficati,
- informare le vittime di tratta del loro diritto di risarcimento/indennizzo così come di assistenza legale,
- adottare un quadro legale di tutela per il ritorno delle persone trafficate,
- rafforzare il controllo e la punibilità su qualsivoglia forma di sfruttamento

Si tratta di considerazioni che ripercorrono quelle formulate un anno fa nel Rapporto "Punto e a capo sulla tratta" che, raccogliendo le predette criticità, proponeva di superarle con una serie di misure e raccomandazioni tra cui:

- la revisione ed il potenziamento dell'attuale *governance* del sistema di interventi contro la tratta, riconsiderando il ruolo assegnato dal Dipartimento per le Pari Opportunità e coinvolgendo i Ministeri che hanno un interesse e un obbligo istituzionale nel prevenire e contrastare il fenomeno della tratta e del grave sfruttamento,
- la predisposizione di una strategia nazionale antitratta, l'adozione di un piano nazionale antitratta, l'istituzione di un sistema di referral e l'emanazione



di linee guida operative da condividere con tutti gli enti e gli attori che, a vario titolo, sono coinvolti nell'emersione, nell'identificazione, nell'assistenza di breve o di lungo periodo o nel rientro volontario assistito delle persone trafficate prese in carico,

- la creazione, di un fondo unico nazionale antitratta, per assicurare una migliorare *governance* e coerenza dei programmi di protezione sociale artt. 13 e 18,
- la revisione delle procedure per la partecipazione ai bandi di finanziamento dei programmi di protezione sociale ai sensi dell'art.13 della

79 CFR. Castelli V. (a cura di), *Punto e a capo sulla tratta,* Milano, Angeli, 2014.

80 "While Italy has longstanding experience in tackling trafficking for the purpose of sexual exploitation, GRETA notes that more attention should be paid to trafficking for labour exploitation, which has been on the rise. The criminalisation of irregular migration has had negative consequences for victims of trafficking. Another aspect which requires additional attention is child trafficking. GRETA calls upon the Italian authorities to strengthen action to combat trafficking for the purpose of labour exploitation, to increase prevention and protection measures that address the particular vulnerability of children to trafficking, and to reduce the vulnerability of irregular migrants to trafficking." Rapporto GRETA, pag.7

Focus /

Commissione territoriale di Torino



UNHCR/A.HOLLMANN/1992

l.228/2003 e dell'art. 18 del d.lgs 286/98 per garantire la realizzazione di interventi adeguati, l'impiego di risorse umane stabili e, soprattutto, la realizzazione di strategie pluriennali di intervento,

- la formazione e l'aggiornamento, degli organici degli Uffici Immigrazione presso le Questure, nonché delle forze di polizia di ogni livello e grado così come della magistratura e degli operatori coinvolti sui luoghi di sbarco ed accoglienza,
- la garanzia di risarcimento alle vittime per i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti, tenendo in massima considerazione i guadagni non percepiti, le lesioni fisiche riportate e quelle psicologiche che ne condizioneranno l'intera vita; incoraggiando ed agevolando la costituzione di parte civile, privilegiando la predisposizione di ogni strumento cautelare idoneo a garantire tale diritti.

Protocollo d'Intesa tra la commissione territoriale di Torino per il riconoscimento della protezione internazionale e il comune di Torino - divisione politiche sociali e rapporti con le aziende sanitarie per attività a favore della popolazione immigrata (rifugiati e richiedenti asilo vittime di tratta e sfruttamento degli esseri umani)

LA COMMISSIONE TERRITORIALE segnala al Servizio Stranieri e Nomadi, previo consenso scritto dei diretti interessati e nel pieno rispetto delle norme in materia di protezione internazionale, o al Servizio Minori - Ufficio Minori Stranieri in presenza di minorenni, situazioni di apparente sfruttamento e tratta di esseri umani concernenti richiedenti protezione internazionale che possano emergere nel corso delle attività valutative della stessa Commissione, affinché i Servizi medesimi possano valutare la presenza di quegli elementi propri dei suddetti fenomeni di tratta e sfruttamento.

Il Servizio Stranieri e Nomadi ed il Servizio Minori - Ufficio Minori Stranieri si rendono disponibili ad esaminare quelle situazioni, nel pieno rispetto del principio di genere e di orientamento sessuale (con particolare attenzione alle donne vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale ascoltate e seguite da personale di genere femminile), per le quali è stato richiesto l'intervento al fine di assistere la Commissione Territoriale nell'acquisizione di elementi valutativi necessari all'esercizio delle funzioni istruttorie e di tutela di cui la Commissione stessa è incaricata e al fine di garantire protezione all'eventuale vittima di tratta e sfruttamento.

Il Servizio Stranieri e Nomadi e il Servizio Minori del Comune di Torino si impegnano con la Commissione Territoriale a promuovere attività formative congiunte negli ambiti di loro competenza.

Storie /



Storia di A. C.[81]

A.C., un ragazzo poco più che ventenne, nel 2007 fugge dal suo villaggio in Mali, per sottrarsi al sacrificio umano cui il capo del suo villaggio l'aveva destinato. Scappa alla volta dell'Algeria prima, e della Libia poi, restandoci meno di un mese, giusto il tempo di guadagnare i 1.000 $ richiesti dai trafficanti per raggiungere l'Italia, lavorando come muratore. Nel 2008 sbarca in Sicilia e viene trasferito in un CARA in Puglia, dove fa richiesta di asilo. Ricevuto il diniego dalla Commissione territoriale, fa ricorso, ottenendo a quel punto un permesso di soggiorno. Uscito dal CARA, tra il 2008 ed il 2010 A. C. sperimenta la realtà del caporalato nel Mezzogiorno d'Italia, lavorando alla raccolta del pomodoro in Puglia, con una paga di 1 euro a cassone per 7 ore di lavoro, senza acqua né cibo, e vivendo in un accampamento di baracche in cartone e legno. Successivamente si trasferisce in Basilicata, dove lavora come bracciante per la raccolta del peperone, guadagnando 3 euro per 8 ore di lavoro, anche qui senza acqua né cibo. Infine, convinto da un amico, raggiunge la Calabria per la raccolta dei mandarini e delle olive. Qui lavora per 8 ore guadagnando 25 euro al giorno e pagando tutto, dal cibo all'acqua calda, usata per lavarsi poiché vive in un fabbricato abbandonato insieme ad altre 400 persone.

I campi di lavoro sono molto distanti dall'alloggio: per raggiungerli ci vogliono almeno 3 ore di macchina. Il padrone, una volta arrivati nei campi, avvisa i lavoratori di fare attenzione all'arrivo della polizia, poi li abbandona, senza lasciare alcun recapito; mentre questi, da soli, iniziano a scaricare le cassette.

In seguito A.C. riesce a scappare e raggiunge la stazione ferroviaria locale: ma poiché è di colore non viene fatto salire sul treno e viene caricato su un pullman delle forze dell'ordine insieme ad altri immigrati e trasferito in un CARA in Puglia. Scappa subito dopo il suo arrivo e trova rifugio in una tendopoli della Croce Rossa, contatta un numero verde di soccorso e, dopo un colloquio con le operatrici dell'associazione locale che lo gestisce, gli viene spiegato in cosa consiste il programma di protezione ex art. 18 d.lgs. n. 286/98 e si dimostra disponibile a denunciare i fatti raccontati nel verbale delle dichiarazioni rese nell'audizione personale della Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

81 No Tratta, Vittime di tratta e richiedenti/titolari protezione internazionale, Rapporto di ricerca, CITTALIA, Gruppo Abele, On the Road, Roma 30 Giugno 2014.

3.3 I minori non accompagnati richiedenti asilo[82]

Nel corso dell'ultimo decennio, la presenza di minori stranieri non accompagnati[83] è divenuta un fattore comune all'interno dei flussi migratori internazionali. Il loro numero è drammaticamente aumentato, tanto che essi rappresentano in molti paesi di destinazione (e anche in Italia) un segmento importante della popolazione alla ricerca di protezione e asilo. I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale rappresentano una categoria particolarmente vulnerabile, portatrice di bisogni, criticità, fragilità e caratteristiche del tutto peculiari, strettamente legate al vissuto traumatico di fuga dal paese di origine e di distacco dal nucleo familiare.

3.3.1 Il quadro giuridico di riferimento

La loro condizione fa riferimento ad un complesso quadro normativo, regolamentato in parte dalla normativa riguardante i minori e in parte dalle nuove normative relative ai flussi migratori, con specifico riferimento alle disposizioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. Infatti, "la tutela prevista dalla normativa in materia di asilo, non è sostitutiva ma bensì aggiuntiva rispetto a quella generica prevista per i minori"[84], i quali non possono in alcun caso essere trattenuti presso i centri di identificazione



82 A cura di Cittalia.

83 La definizione di "minori non accompagnati" comunemente utilizzata è quella contenuta nell'articolo 2 della Direttiva 2001/55/CE del Consiglio: "i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri". In base alla legislazione nazionale, per "minori stranieri non accompagnati" si intendono i minorenni non aventi cittadinanza italiana o d'altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo politico, si ritrovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi d'assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili secondo le leggi vigenti nell'ordinamento italiano (art. 1, comma 2 del DPCM 535/99; D.P.R. 303/2004, art. 1).

84 CIR e Ministero dell'Interno, *Universo rifugiati: dalla persecuzione alla protezione. Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, 2007, p. 7.

o di permanenza temporanea[85].

I minori stranieri non accompagnati che possono aver subito persecuzioni nel loro Paese per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche, hanno diritto a presentare, con il supporto del tutore, domanda di protezione internazionale.

In forza dell'art. 2 comma 5 del d.p.r. 303/2004[86], nonchè dell'art. 26 comma 5 d.lgs. 25/2008 e l'art. 28. del d.lgs 251/2007, si applica la *procedura ordinaria*[87] in base alla quale il questore entro due giorni dalla presentazione della richiesta invia l'istanza alla Commissione territoriale che entro al massimo trenta giorni procede all'audizione. Nel contempo l'accoglienza è effettuata, come disposto dal d.lgs. n. 140 del 2005, ad opera dell'ente locale nell'ambito dei servizi del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). In particolare, in base all'art. 26 comma 5 del decreto legislativo 25/2008 (legge di recepimento della direttiva 2005/85/CE cd. direttiva "procedure"), qualora la richiesta di asilo sia presentata da un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve sospende il procedimento, dà immediata comunicazione al tribunale dei minorenni e al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343 e seguenti del codice civile. Il giudice tutelare nelle quarantotto ore successive alla comunicazione del questore provvede alla nomina del tutore. Il tutore prende immediato contatto con la questura per la conferma della domanda, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento e l'adozione dei provvedimenti relativi all'accoglienza del minore. L'autorità che riceve la domanda informa immediatamente il Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati per l'inserimento del minore in una delle strutture operanti nell'ambito del Sistema di protezione stesso e ne dà comunicazione al tribunale dei minori ed al giudice tutelare. Nel caso in cui non sia possibile l'immediato inserimento del minore in una di tali strutture, l'assistenza e accoglienza del minore sono assicurate dalla pubblica autorità del comune ove si trova[88]. È dunque il tutore[89] che deve confermare la presentazione della domanda di protezione internazionale da parte del minore presso la questura che l'ha accolta, nel pieno rispetto della volontà del minore stesso. Fino alla nomina del tutore la procedura di asilo resta sospesa[90]. È stato da più parti rilevato che i brevissimi tempi previsti dalla legge (48 ore) per la nomina del tutore spesso non risultano rispettati nella prassi e ciò determina una situazione di sospensione della procedura di asilo che rischia di produrre ricadute negative sulla condizione psico-sociale del minore[91], fino a favorirne la fuga e la dispersione sul territorio nazionale prima dell'attivazione del procedimento una volta individuato il tutore dalla competente autorità. In sede di audizione dinnanzi alla Commissione territoriale al minore straniero non accompagnato si applicano le garanzie previste per l'esame delle domande ponendo particolare attenzione affinché egli comprenda pienamente il significato del colloquio e le sue conseguenze. L'audizione avviene necessariamente alla presenza del tutore ed eventualmente di personale qualificato e di un avvocato. Nel caso in cui venga riconosciuta la protezione internazionale, il minore riceve un afferente permesso di soggiorno mentre, in caso di rigetto, la Commissione può comunque invitare il questore a rilasciare un permesso per motivi umanitari, qualora ritenga il rimpatrio assistito del minore pericoloso e comunque inopportuno. Il minore ha comunque diritto di pre-

85 Oltre al divieto di trattenimento, ricordiamo che i minori rientrano in una delle categorie protette previste dall'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 per le quali è sancito il divieto di espulsione derogabile esclusivamente per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello stato.

86 Il d.p.r. 303/2004 recante il regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, si occupa, per la prima volta, di disciplinare il procedimento relativo alla domanda di asilo presentata dai minori stranieri non accompagnati. Inoltre è istitutivo delle Commissioni territoriali preposte alle domande di asilo ed istitutivo del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati coordinato dal Servizio centrale dell'ANCI, nonché del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo.

87 Poiché i minori non accompagnati rientrano tra le categorie vulnerabili definite dall'art. 8 del D.Lgs. 140/05, anche a questi spetta l'esame in via prioritaria della domanda di protezione come previsto per tutti i vulnerabili dall'art. 28, co. 1 lett. b) D.Lgs. 25/08.

88 Ai minori non accompagnati richiedenti asilo viene rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo per richiesta d'asilo, o il cosiddetto "permesso Dublino" se ci sono dubbi sulla competenza dell'Italia ad esaminare la domanda.

89 In proposito, nell'ultimo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia redatto dal gruppo CRC, si segnala che la questione relativa ai tutori dei minori non accompagnati (specialmente se richiedenti asilo) è oggetto di attenzione e preoccupazione per "il frequente ritardo nella nomina da parte dei giudici" e la mancanza di "albi" e/o "elenchi" appositi riservati a persone adeguatamente selezionate e formate per esercitare il ruolo di tutore. In assenza di prescrizioni normative precise, i giudici tutelari tendono a nominare come tutori i sindaci dei comuni oppure avvocati, in base a conoscenze personali o attingendo dagli elenchi dei difensori d'ufficio (per la materia penale). CFR. CRC, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 7° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2013-2014*, in http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/VIIrapportoCRC.pdf

90 Il minore non accompagnato può manifestare l'intenzione di chiedere asilo, ma la domanda si perfeziona solo con l'intervento del legale rappresentante, il tutore. Il tutore deve prendere immediato contatto con la questura per la conferma della domanda, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento e l'adozione dei provvedimenti relativi all'accoglienza del minore, ex art. 26 comma 5 d.lgs. 25/2008 e si veda anche l'art. 19 comma 1 della stessa legge.

91 CFR. SPRAR, UNHCR, ASGI, Dipartimento per le Liberta civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*, pp. 75-78.

sentare ricorso al Tribunale ordinario contro la decisione della Commissione.

Il minore non accompagnato richiedente asilo deve avere la possibilità concreta di manifestare la volontà di chiedere protezione, nella piena consapevolezza del significato di tale atto e delle conseguenze che esso comporta. Questi aspetti sono puntualmente disciplinati dalla direttiva congiunta del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo del 7 dicembre 2006 (direttiva Amato-Mastella) e ripresi successivamente dall'art. 28. del d.lgs 251/2007 e dall'art. 26 del decreto legislativo 25/2008, che prevedono l'obbligo in capo a pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza, venuti a conoscenza della presenza sul territorio di un minore straniero non accompagnato, di fornirgli tutte le pertinenti informazioni sulla sua facoltà di chiedere asilo e di invitarlo ad esprimere la propria opinione al riguardo, garantendo l'assistenza di un mediatore culturale[92].

Le norme stabiliscono altresì che dopo la presa in carico del giudice tutelare, il minore venga immediatamente affidato al Sistema nazionale di protezione per richiedenti asilo e non a una "struttura qualsiasi", impedendo che possa finire nella rete dello sfruttamento o che rimanga senza alcuna tutela giuridica. Il Sistema di protezione, infatti, dispone di una quota di posti che ogni anno vengono destinati alle categorie vulnerabili, quota che è andata progressivamente incrementando, passando dall'ottantina di posti del 2006 a 147 nel 2012 sino a giungere nel 2014 a 691 attivati da 57 progetti territoriali. La normativa indica nei progetti territoriali attivati dallo SPRAR l'unica soluzione per l'idonea accoglienza e protezione del minore, fatto salvo l'affidamento, da ritenersi sempre prioritario, ad un "familiare adulto e regolarmente soggiornante, qualora questi sia stato rintracciato nel territorio nazionale"[93].

Il ricorso ad altre strutture di accoglienza per minori risulta essere un'ipotesi attivabile solo in via temporanea laddove non sia stato ancora reperito un posto di accoglienza presso una struttura dello SPRAR[94].

Ulteriori garanzie per i minori non accompagnati sono previste nel caso in cui sia necessario effettuare accertamenti medici per stabilire l'età. In particolare, in base all'art. 19 del D.Lgs. 25/2008[95], è stato innanzitutto stabilito che gli accertamenti medico-sanitari (finalizzati a poter disporre di una prova di *compatibilità* con la presunta minore età)[96] vanno disposti solo in caso vi sia effettivo dubbio sull'età del minore, ovvero non si disponga di documentazione attestante l'età (a tal fine è considerata sufficiente anche la sussistenza di documenti di viaggio o di identificazione), previo consenso informato da parte del minore o del suo legale rappresentante. In caso di rifiuto a sottoporsi a tali accertamenti la domanda di asilo deve essere comunque esaminata e non può essere rigettata per tale rifiuto. Inoltre, in presenza di dati non concordanti deve comunque prevalere il principio del *favor minoris*[97] e il richiedente deve essere considerato minore, anche ai fini delle misure di accoglienza[98].

Infine, conformemente a quanto stabilito dall'art. 17, comma 4, della direttiva "procedure", per quanto attiene alla formazione, l'art. 15 del decreto prevede che la Commissione nazionale per il diritto d'asilo curi la formazione e il periodico aggiornamento dei propri componenti e di quelli delle Commissioni territoriali, perché abbiano la competenza necessaria a valutare con attenzione il contesto personale o generale in cui nasce la domanda, compresa la vulnerabilità del richiedente.

92 La direttiva ha sostanzialmente dettato, con un anno di anticipo, il contenuto delle norme sui minori inserite negli schemi di decreti legislativi di attuazione delle due direttive comunitarie (qualifiche e procedure) rafforzando la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo da parte delle istituzioni. Nello specifico, il D.Lgs. n. 25 del 29 gennaio 2008, attuativo della Direttiva "procedure" ribadisce la disciplina contenuta nel decreto legislativo di attuazione della Direttiva "qualifiche" (D.Lgs. 251 del 2007) e norma le indicazioni già contenute nella Direttiva interministeriale Amato-Mastella includendo nello schema relativo alle procedure, l'inserimento del minore in una delle strutture di accoglienza operanti nell'ambito dello SPRAR. Inoltre, non limitandosi ad attuare la medesima direttiva ma "introducendo ulteriori garanzie", prevede, come già illustrato, la nomina di un tutore da parte del giudice tutelare entro 48 ore dalla comunicazione del questore e l'obbligo del tutore di prendere immediati contatti con la questura stessa per la conferma della domanda di asilo, che dovrà essere esaminata in via prioritaria.

93 La ricerca di familiari ai quali ricongiungere i minori non accompagnati titolari di protezione internazionale, che può riguardare anche il familiare che si trova ancora nello Stato di origine o in uno Stato terzo, risulta disciplinata dal combinato disposto degli articoli 28, co. 3 del D. Lgs. 25/08 e 8, co. 5 del D. Lgs 140/05, e deve essere condotta in modo da "tutelare la sicurezza del titolare della protezione internazionale e dei suoi familiari" (art. 28 co. 3, D. Lgs. 251/07).

94 In via prioritaria il Servizio centrale tende a individuare la sistemazione di accoglienza più vicina al luogo in cui il minore si trova al momento della segnalazione. Qualora questo non fosse possibile (per indisponibilità di posti), il minore viene indirizzato in altra struttura della rete del Sistema di protezione. In ogni caso, una volta verificata disponibilità di posti, il Servizio centrale ha cura di comunicare tale disponibilità all'ente locale che ha proceduto alla segnalazione del minore, nonché all'ente di destinazione. Al tempo stesso il Servizio centrale provvede a informare il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno dell'avvenuto completamento dell'iter di inserimento del minore in un progetto di accoglienza. CFR. Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale* pp. 80-86 in http://www.serviziocentrale.it/file/pdf/manuale.pdf

95 L'art. 19 del D.Lgs. 25/2008 ha recepito l'art. 17 della direttiva comunitaria sulle "procedure", dedicato alle garanzie per i minori non accompagnati.

96 Si osservi come l'utilizzo dell'espressione "accertamenti medico-sanitari" al plurale evidenzi la consapevolezza del legislatore sul fatto che tutti gli accertamenti diagnostici attualmente a disposizione hanno dei margini di errore più o meno ampi e che pertanto, salvo casi evidenti, una ragionevole certezza sull'attendibilità dei risultati ottenuti risulta possibile solo attraverso l'utilizzo di una pluralità di esami e valutazioni.

97 Acquista, così, rango di norma primaria anche la raccomandazione contenuta nella circolare del ministro Amato del 9 luglio 2007. È bene ricordare che il principio del "beneficio del dubbio" è sancito anche dal Comitato sui diritti dell'infanzia nel Commento Generale n. 6 (punto 31) alla Convenzione di New York del 1989 sui diritti dell'infanzia.

98 Su tale complessa questione, CFR. il documento dell' UNHCR *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, redatto a marzo 2014.

Tabella 3.2

Schema fasi della procedura di protezione internazionale del minore straniero non accompagnato

Presentazione della domanda d'asilo presso la Polizia di frontiera o la Questura
Entro 48 ore nomina del tutore e conferma della domanda di asilo
Eventuale verifica dell'età, dell'identità, della nazionalità
Consegna di copia del verbale della Questura che ha ricevuto la domanda
Rilascio del permesso di soggiorno temporaneo per richiesta d'asilo o del cosiddetto permesso-Dublino se ci sono dubbi sulla competenza dell'Italia ad esaminare la domanda
Trasmissione degli atti alla Commissione Territoriale da parte della Questura, entro 2 giorni dal ricevimento
Audizione presso la Commissione Territoriale entro 30 giorni
Consegna del verbale contenente l'audizione presso la Commissione Territoriale
Decisione entro 3 giorni
Eventuale ricorso entro 15 giorni

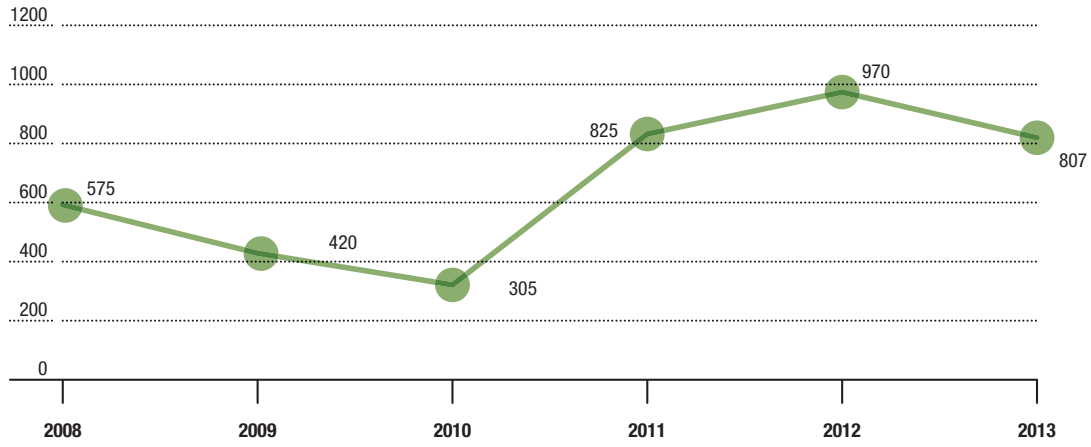
3.3.2 I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale in Italia

Dal punto di vista quantitativo, i dati forniti da Eurostat mostrano innanzitutto che a partire dal 2008 le richieste di protezione internazionale da parte di minori non accompagnati hanno avuto un andamento piuttosto altalenante (Fig.3.3). Le domande sono infatti costantemente diminuite fino all'anno 2010 per poi aumentare significativamente nei due anni successivi e decrescere di nuovo nell'ultimo anno preso in considerazione.

Figura 3.3

Richieste di protezione internazionale in Italia da parte di minori stranieri non accompagnati. Anni 2008-2013.
Valori assoluti

Fonte: nostra elaborazione sui dati Eurostat.



Rispetto al 2013, i principali paesi di provenienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo sono stati la Somalia (19,9%) e il Gambia (14,3%), seguiti da Mali, Afghanistan, Bangladesh (8,7%) e, a più larga distanza, Eritrea e Senegal (5,6%), Nigeria e Pakistan (5%) (Fig. 3.3).

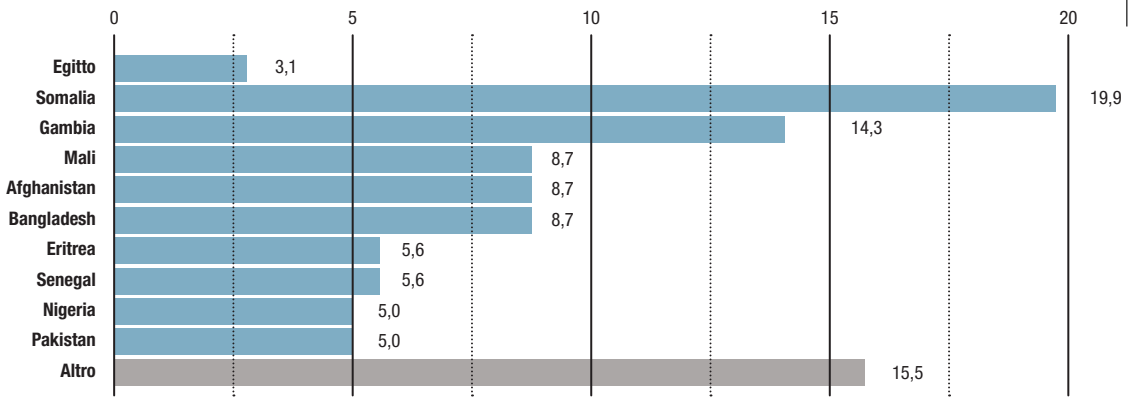


Figura 3.4

Prime dieci nazionalità di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Anno 2013
Valori percentuali

Fonte: nostra elaborazione sui dati Eurostat.

In termini relativi, prendendo come riferimento solo gli anni 2008 e 2013, l'incremento più rilevante ha riguardato i minori provenienti dal Mali e dal Gambia mentre sono calate drasticamente le richieste di protezione dalla Costa D'Avorio (-75%) e Afghanistan (-65%). Si noti però che, in termini assoluti, nel bimestre 2011/2012 sono stati proprio questi due ultimi paesi a registrare il numero più consistente di arrivi, insieme al Mali.

	2008		2009		2010		2011		2012		2013		Variazione 2013/2008
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	%
Somalia	70	12,2	40	9,5	5	1,6	35	4,2	30	3,1	160	19,9	128,6
Gambia	10	1,7	30	7,1	0	0,0	15	1,8	50	5,2	115	14,3	1050,0
Mali	5	0,9	5	1,2	5	1,6	90	10,9	175	18,0	70	8,7	1300,0
Afghanistan	200	34,8	90	21,4	125	41,0	125	15,2	115	11,9	70	8,7	-65,0
Bangladesh	10	1,7	10	2,4	10	3,3	30	3,6	40	4,1	70	8,7	600,0
Eritrea	50	8,7	40	9,5	15	4,9	10	1,2	5	0,5	45	5,6	-10,0
Senegal	0	0,0	5	1,2	5	1,6	20	2,4	20	2,1	45	5,6	100,0
Nigeria	65	11,3	70	16,7	10	3,3	45	5,5	30	3,1	40	5,0	-38,5
Pakistan	5	0,9	0	0,0	15	4,9	25	3,0	25	2,6	40	5,0	700,0
Egitto	5	0,9	0	0,0	0	0,0	10	1,2	20	2,1	25	3,1	400,0
Ghana	35	6,1	20	4,8	5	1,6	55	6,7	60	6,2	20	2,5	-42,9
Turchia	5	0,9	10	2,4	25	8,2	25	3,0	10	1,0	15	1,9	200,0
Guinea	0	0,0	10	2,4	15	4,9	40	4,8	60	6,2	15	1,9	100,0
Guinea-Bissau	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10	1,2	10	1,0	10	1,2	100,0
Siria	0	0,0	5	1,2	0	0,0	5	0,6	0	0,0	10	1,2	100,0
Albania	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	0,6	100,0
Algeria	15	2,6	5	1,2	5	1,6	0	0,0	0	0,0	5	0,6	-66,7
Libia	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	0,6	5	0,5	5	0,6	100,0
Sudan	10	1,7	5	1,2	0	0,0	15	1,8	5	0,5	5	0,6	-50,0
Burkina Faso	10	1,7	5	1,2	0	0,0	20	2,4	25	2,6	5	0,6	-50,0
Costa d'Avorio	20	3,5	20	4,8	15	4,9	125	15,2	215	22,2	5	0,6	-75,0
Altro	60	10,4	50	11,9	50	16,4	120	14,5	70	7,2	25	3,1	-58,3
Totale	**575**	**100,0**	**420**	**100,0**	**305**	**100,0**	**825**	**100,0**	**970**	**100,0**	**805**	**100,0**	

Tabella 3.3

Prime venti nazionalità di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Anni 2008-2013 e variazione percentuale 2013/2008.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: nostra elaborazione sui dati Eurostat.

3.3.3 I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale accolti nello SPRAR

Come già illustrato, la normativa prevede che il minore non accompagnato richiedente protezione internazionale venga inserito in una delle strutture appositamente dedicate all'interno dello SPRAR e che gli vengano garantite assistenza e protezione da parte di personale formato e competente, responsabile della gestione e supervisione di un progetto educativo individualizzato. Nella struttura di accoglienza il minore non deve trovare solamente ospitalità ma anche uno spazio di vita che offra stimoli affettivi, sociali e cognitivi che possano consentirgli di organizzare ed elaborare progetti per il suo futuro[99]. Nel 2013 la rete strutturale di posti SPRAR dedicati alla categoria vulnerabile dei minori non accompagnati ha compreso 144 posti, il 39,2% in meno rispetto all'anno precedente. Parallelamente, il numero di minori non accompagnati richiedenti o titolari di protezione internazionale accolti nello SPRAR ha registrato una sensibile contrazione, passando da 358 nel 2012 a 223 nel 2013.

99 Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale* p. 83, Cit.

Figura 3.5

Numero minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo accolti nello SPRAR e numero posti totali. Anni 2008-2013
Valori assoluti

Fonte: nostra elaborazione sui dati Eurostat.

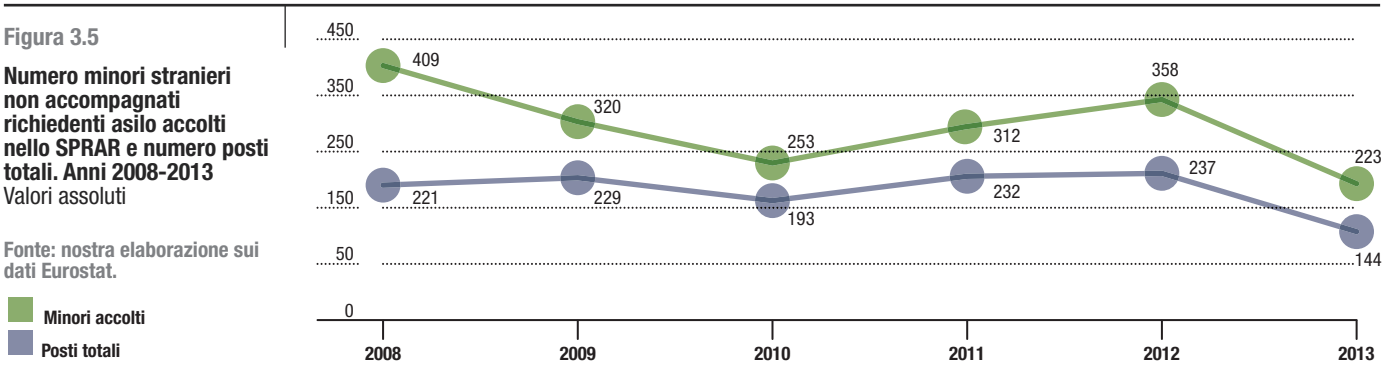


Tabella 3.4

Minori non accompagnati richiedenti/titolari protezione accolti nello SPRAR e numero posti per regione. Anni 2008-2013
Valori assoluti

	Minori accolti					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Calabria	43	24	2	28	53	
Friuli	5	20	21	32	34	15
Lazio	45	44	57	68	74	59
Liguria	13	15	12	17	14	19
Marche	69	35	35	22	25	20
Piemonte	18	30	20	35	45	37
Puglia	37	44	54	52	44	44
Veneto	19	-	-	-	-	-
Campania	10	-	-	-	-	-
Toscana	1	-	-	-	-	-
Sicilia	149	108	52	58	69	29
Totale Italia	**409**	**320**	**253**	**312**	**358**	**223**

	Posti totali*					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Calabria	27	10	10	28	32	
Friuli	5	20	20	30	31	10
Lazio	28	47	40	45	45	35
Liguria	10	12	12	12	12	12
Marche	19	23	23	15	15	15
Piemonte	15	20	20	22	22	20
Puglia	30	37	28	40	40	37
Veneto	18	-	-	-	-	-
Campania	10	-	-	-	-	-
Toscana	1	-	-	-	-	-
Sicilia	58	60	40	40	40	15
Totale Italia	**221**	**229**	**193**	**232**	**237**	**144**

* Negli anni 2012 e 2011, rispettivamente 90 e 85 posti sono finanziati in via straordinaria nell'ambito della cosiddetta "emergenza Nord Africa" da parte della Protezione Civile; nel 2010, 63 posti sono finanziati con le risorse Otto per Mille; nel 2009, 34 sono i posti straordinari agosto 2008 (scadenza agosto 2009) e 63 i posti risorse otto per mille assegnate ad ANCI per l'anno 2007; nel 2008, 96 sono i posti Ordinanza 3620/2007.

Come illustrato in Tabella 3.4, nel 2013 le due regioni che hanno accolto il maggior numero di minori nell'ambito dello SPRAR sono state Lazio (59) e Puglia (44). In entrambe, tuttavia, il numero di posti totali ha subito una lieve flessione a partire dal 2011. Si noti che in Sicilia i minori accolti sono drasticamente diminuiti nell'intero periodo considerato. Se le strutture di Veneto, Campania e Toscana a partire dal 2008 non hanno attivato posti di accoglienza un andamento crescente si registra invece in Friuli e Piemonte (escludendo l'ultimo anno considerato).

Con riferimento alle nazionalità (Fig. 3.6), i dati disponibili relativi ai minori accolti nel 2013 mostrano il primato della nazionalità afgana (27,8%), il dato costante negli ultimi anni, seguito da Bangladesh (11,2%), Pakistan (8,5%), Somalia (7,6%), Mali (6,3%), e Ghana (5,4%). I minori accolti sono tutti di sesso maschile e per lo più compresi nella fascia d'età tra i 16 e i 17 anni, che rappresenta il 67,8%. Rispetto al 2012, sembra esserci un trend di innalzamento dell'età, giacché diminuiscono i minori nella fascia tra i 14 e i 16 anni e aumentano i diciassettenni (dal 41% del 2012 al 51,6% del 2013) e i neomaggiorenni (dal 13% al 18,8%).

Il quadro relativo all'accoglienza in seno allo SPRAR risulta sostanzialmente in linea con i dati generali sui minori stranieri contattati o presi in carico dai servizi sociali dei Comuni riportati nel Quinto Rapporto ANCI/Cittalia[100], i quali evidenziano innanzitutto un trend tutt'altro che lineare legato all'andamento altalenante dei flussi migratori provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo[101] e che nonostante siano riferiti al 2012 ci offrono uno spaccato ancora più composito della realtà. Infatti, come possiamo vedere nei dati relativi all'indagine censuaria biennale promossa dall'ANCI e riportati nel *box*, i minori richiedenti protezione internazionale accolti dai Comuni italiani risultano un fenomeno in continua crescita.

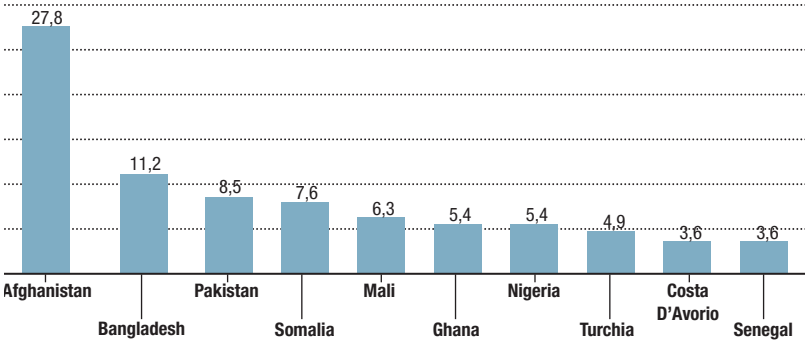


Figura 3.6

Prime dieci nazionalità di minori non accompagnati accolti nello SPRAR. Anno 2013
Valori percentuali

100 CFR. Giovannetti M. (a cura di) *I minori stranieri non accompagnati in Italia. V Rapporto Anci/Cittalia*, 2014.

101 È opportuno ricordare a questo proposito che se da maggio ad agosto 2008, i mesi che segnano il picco di sbarchi a Lampedusa, sono giunti 13.009 migranti, di cui ben 1.095 minori, pari all'8, 4% del totale dei migranti (di cui 905 "non accompagnati") provenienti da zone di crisi come Eritrea, Somalia, Nigeria, ma anche Egitto, Palestina, Ghana, Togo e Sudan; nel 2011 i minori stranieri non accompagnati giunti in Italia e accolti nell'ambito della cd. "Emergenza nord Africa" sono stati 4.580 provenienti da Tunisia, Egitto, Mali, Costa d'Avorio, Ghana, Nigeria, Guinea e Afghanistan. Nel corso del 2012 su 12.542 migranti giunti via mare 1.841 erano minori soli e nello stesso periodo dell'anno 2013 su 40.244 persone, ben 4.954 erano minori stranieri non accompagnati provenienti perlopiù dalla Siria, Egitto, Somalia ed Eritrea (*Arrivi via mare,* Save the children, 2013).

Storie /

La storia di F. “Bella faccia”

Tratta da:
Il mio nome vuol dire bella faccia,
SPRAR - ARCI Lecce,
Edizioni Esperidi, 2014.

SONO F., IL MIO NOME vuol dire “Bella faccia”, ho diciotto anni. La mia città è Fara e si trova nell’Afghanistan del sud. È una bella e grande città di montagna.

Non ho avuto la possibilità di studiare, così lavoravo come muratore e vivevo insieme alla mia famiglia. Ma all’improvviso sono dovuto scappare dal mio Paese, di notte, a causa delle violenze e dei soprusi dei talebani che hanno cercato di uccidermi a coltellate. Mio padre per salvare la mia vita ha organizzato la mia fuga. Mi sono diretto verso Nimrose, dove mi hanno ospitato dei suoi amici. Sono rimasto lì un mese e mezzo aspettando che mio padre racimolasse i soldi per pagare i trafficanti che mi avrebbero guidato dapprima in Iran, poi in Turchia, Grecia ed infine in Italia. A piedi insieme a circa venti persone sono andato a Sabol, in Iran; il mio viaggio in questo Paese è durato 16-17 giorni, ricordo di aver camminato molto a piedi e meno in macchina, ciò per evitare di essere visti dalla polizia. È stato molto faticoso, non c’era acqua e mangiavo solo pane e yoghurt, non avevo cambi e indossavo sempre la stessa camicia e gli stessi pantaloni ormai sporchi e logori. Dall’Iran ho deciso di andare in Turchia. Quando siamo partiti eravamo un centinaio di persone stipate su tre piccoli camion, eravamo praticamente strettissimi ed in questa condizione abbiamo attraversato i sentieri di montagna. Ho di nuovo camminato molto a piedi, solo le donne con i bambini piccoli viaggiavano a cavallo. In Turchia sono stato a Gavar, Van, Arzelom, Ankara ed infine a Istanbul. Qui insieme ad un amico ed altre due persone ho sostato sette giorni in una casa sottoterra che un contrabbandiere ci ha indicato. Due stanze buie con soli due letti. Mangiavamo quello che il contrabbandiere ci portava: sandwich, patate ed acqua e dovevamo rimanere fermi in silenzio ad aspettare sue indicazioni.

Un giorno, senza preavviso, è arrivato un altro contrabbandiere per portarci via con una macchina simile ad un’ambulanza. A bordo eravamo diciassette persone, ferme per quattro ore, poi in fretta siamo dovuti scendere per continuare a piedi. Abbiamo attraversato di notte una campagna per raggiungere la Grecia, c’era la polizia che faceva controlli e sparava, così ci siamo nascosti e abbiamo aspettato terrorizzati dalle cinque del mattino sino alle diciannove. Durante queste ore ero talmente stanco e debole che mi sono addormentato. Affamato ed assetato ho ripreso a camminare fino al mattino seguente. La sera sono arrivati un taxi ed una patrol: sette persone si sono stipate nel taxi e dieci nel fuoristrada, io ero in quest’ultimo steso per terra, con i piedi di tutti gli altri fuggitivi sopra. Ricordo perfettamente che dopo tre ore di viaggio la patrol si è fermata e il contrabbandiere ci ha chiesto dieci euro ciascuno per fare benzina. Io non avevo denaro con me, perché era sempre mio padre che faceva avere i soldi ai contrabbandieri. Mi fece scendere in malo modo e mi disse: “Aspetta qui e muori”, perché faceva molto freddo. Per fortuna un passeggero del taxi mi ha prestato i dieci euro e siamo ripartiti raggiungendo Atene. Qui sono stato tre mesi aspettando che mio padre pagasse per il viaggio rimanente e che i controlli della polizia si riducessero.

Un giorno con un grande camion in settantaquattro abbiamo raggiunto la località di Parga e, dopo un difficoltoso passaggio per arrivare vicino al porto, abbiamo aspettato l’imbarcazione che ci avrebbe portato in Italia, verso la salvezza. Quando è arrivato il motoscafo mi sono reso conto che era davvero piccolo, avevo molta paura e mi sono rifiutato di salire, ma un contrabbandiere mi ha spinto sull’imbarcazione a calci e pugni. Il viaggio in mare è durato tre lunghissimi giorni, il mare era in tempesta, ma abbiamo superato paura, nausea e onde. A 200 metri dalla riva, quando ormai pensavamo di essere salvi, si è rotto il motoscafo. Siamo finiti tutti in acqua, spaventatissimo ho iniziato a nuotare con tutte le mie forze, mentre vedevo circa trentacinque persone che si aggrappavano al motoscafo e che pian piano andavano con questo a fondo. Tra queste c’erano tre miei amici.

Stavo malissimo, avevo bevuto molta acqua e mi sono addormentato sulla spiaggia. Quando mi sono svegliato ero in ospedale, dove sono rimasto per tre giorni. La polizia mi teneva sotto controllo come se fossi un criminale: pensavano fossi uno scafista. Poi, grazie al racconto degli altri compagni di viaggio, si è chiarita la situazione e ho potuto chiedere asilo. Sono stato portato a Brindisi nel campo di “Restinco”, molto simile ad una prigione. Non mi sono trovato bene lì, perché oltre alla mancanza della mia famiglia, da cui non ero mai stato lontano, sentivo di non essere libero. Ora, dopo aver attraversato diciotto città diverse, quattro Paesi e pagato 7.000 euro per continuare a vivere, desidero soltanto la tranquillità e la quotidianità di ogni altro ragazzo di diciotto anni.

Storie /

La storia di S. B.

Tratta da:
Il mio nome vuol dire bella faccia, SPRAR - ARCI Lecce, Edizioni Esperidi, 2014.

MI CHIAMO S. B. e sono nato a Farim (Guinea Bissau) quasi al confine con il Senegal il 16 febbraio del 1994. La mia famiglia era composta da sei persone: mia madre, mio padre, due sorelle, un fratello ed io. Nel mio paese studiavo ed aiutavo mio padre nei campi. Nel mio paese stavo bene. Avevo i miei affetti, la mia famiglia. Ero contento delle mie radici. Ho condotto la mia vita fino a quando mio padre ha iniziato ad avere problemi con il governo parteggiando con il presidente Nino Viera. Dopo una rivolta militare il presidente è stato ucciso ed essendo in rischio anche la sua vita mio padre ha deciso di fuggire. Ho saputo solo da poco che è morto in Senegal. Mio fratello maggiore ha deciso di lasciare la famiglia prima della fuga di mio padre per cercare lavoro trovando la morte in Mauritania durante una battuta di pesca. In conseguenza all'evento che ha indotto mio padre a fuggire ho lasciato anch'io il mio Paese per paura di essere ucciso al posto di mio padre. Una notte ho così deciso di lasciare Farim per raggiungere il Senegal. Qui sono rimasto quattro giorni durante i quali mi sono fermato in un parcheggio di macchine che andavano a Mali. Ho raggiunto così il Mali dove sono stato una settimana. Anche qui sono rimasto in un parcheggio fino ad imbarcarmi per il Burkina Faso. Ho attraversato in macchina il Burkina Faso per due giorni. Da qui mi sono diretto in Niger. In Niger sono rimasto venti giorni, lavorando come imbianchino. Il mio intento era comunque raggiungere la Libia. Così ho lasciato il Niger e sono giunto in Libia dopo dieci giorni di viaggio attraverso il deserto. Questo viaggio è stato terribile. Siamo partiti dal Niger con due auto, ma i conducenti ci hanno lasciati nel deserto. Ho camminato dieci giorni a piedi nel deserto, avevamo finito le risorse di cibo e di acqua. È stato molto brutto. Solo noi ed una distesa infinita di sabbia che il vento caldo ci buttava addosso. Qualcuno aveva un lenzuolo grazie al quale si proteggeva dalla sabbia violenta e pungente.



UNHCR/L.DOBBS/FEBRUARY 2012

Due erano i pensieri fissi che mi accompagnavano ad ogni faticoso passo: la paura della morte, che sembrava inevitabile visto ciò che stava succedendo ai miei compagni di viaggio, e l'intento di salvare la mia vita con tutte le mie forze che iniziavano a vacillare.

Affianco a me camminava Luiji. Era partito con me, aveva la mia stessa età. Era sfinito senza cibo ed acqua. Lo incoraggiavo a proseguire, ad avere forza. Non ce la faceva. Mi chiedeva di lasciarlo morire. È morto sotto i miei occhi. Le sue ultime parole mi risuonano nella testa ogni giorno "lasciami morire". Eravamo sparsi nella distesa di sabbia… camminavamo a gruppi. Ad uno ad uno le persone morivano sfinite, stanche e disidratate. Abbiamo camminato fino a quando siamo stati prelevati dai militari libici. Eravamo contenti: qualcuno veniva ad aiutarci…non sapendo cosa ci aspettava! Dopo averci dato appena un sorso di acqua, ci hanno infatti portato in carcere. Le condizioni nel carcere libico erano bruttissime. Sono stato tre mesi lì dentro. Sono stato picchiato con la frusta e sul mio corpo si vedono ancora i segni. Pagando una cauzione grazie all'aiuto di un amico, son riuscito a lasciare il carcere. Ho così lasciato la Libia per giungere in Italia il 29 aprile del 2011 attraverso la frontiera di Lampedusa. Il viaggio è stato molto difficile e rischioso. Eravamo sfiniti e stremati, fortunatamente nessuno è morto durante il tragitto. Sono rimasto a Lampedusa tre giorni fino a quando non sono stato trasferito nel CARA di Caltanissetta. Dopo quattro mesi di permanenza nel CARA mi hanno trasferito nel progetto SPRAR di San Pietro Vernotico in quanto ancora minore.

Qui ho iniziato a frequentare corsi di alfabetizzazione della lingua italiana imparando a parlare e scrivere in italiano ed ho iniziato a seguire dei corsi di formazione. Non è facile proiettarmi nel prossimo futuro.

L'acquisizione della lingua italiana, i corsi di formazione svolti e quelli in itinere mi hanno tuttavia conferito fiducia nel futuro. So che al più presto possibile troverò lavoro. Mi piacerebbe lavorare in fabbrica come operaio pur non escludendo alcun tipo di lavoro.

Focus /

La presenza dei minori stranieri non accompagnati e il ruolo degli enti locali

Rapporto ANCI-Cittalia 2014

I FLUSSI MIGRATORI contemporanei si caratterizzano come processi complessi ed in continua evoluzione, sui quali incidono i grandi fenomeni strutturali (dai fattori espulsivi presenti nei paesi di origine, povertà, guerra, persecuzione politica, sovrappopolamento, ecc., a quelli attrattivi presenti nei paesi di arrivo: presenza di comunità di connazionali, domanda di manodopera ecc.), così come le scelte individuali intrecciate a quelle familiari e amicali. Questa complessità rende estremamente difficili i tentativi di governo e di gestione del fenomeno da parte delle istituzioni dei paesi di arrivo e rende sempre più rilevante il ruolo dei governi locali, chiamati non più solo a gestire problemi di accoglienza sul territorio, ma ad intervenire direttamente sui fenomeni e sulle conseguenze dei "flussi non programmati", ovvero la presenza non prevedibile di migranti che non rientrano nelle quote di ingresso annuali, ma che dovrebbero avere accesso secondo il diritto ad una condizione di soggiorno regolare.

In Italia, la centralità del governo locale nell'ambito delle politiche migratorie e in particolare nella gestione dell'accoglienza e dell'integrazione sociale sul territorio di segmenti particolarmente vulnerabili (profughi, minori non accompagnati e vittime di tratta), è andata aumentando di pari passo con i processi di decentramento, ovvero con le riforme istituzionali e amministrative che, nel corso degli anni Novanta, hanno assegnato ai Comuni un'autonomia sempre maggiore anche nell'ambito delle politiche dei servizi. Un impegno ed un lavoro che necessariamente si confronta ogni giorno con fenomeni sociali articolati e densi di problematicità legate, da un lato, ai progetti migratori quasi sempre fragili e precari, dall'altro alle dinamiche e alle effettive opportunità di inserimento nel contesto locale.

Tabella 3.5

Numero di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo contattati o presi in carico. Anni 2006 - 2012.
Valori assoluti e percentuali

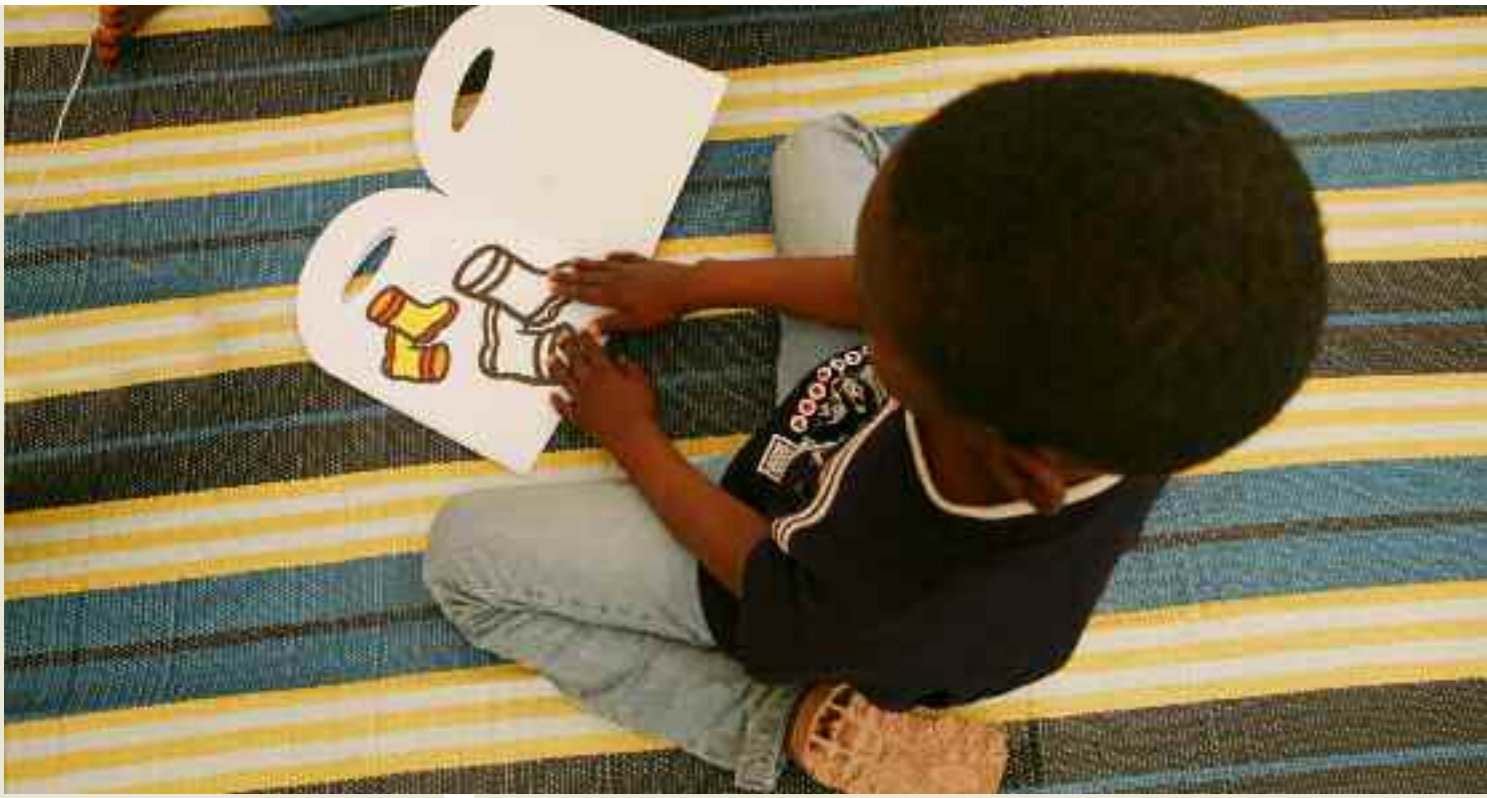
Fonte: Minori Stranieri non Accompagnati V Rapporto ANCI.

Anni	Numero MSNA	MSNA richiedenti asilo	Incidenza %
2006	7.870	251	3,2
2007	5.543	482	8,7
2008	7.216	879	12,2
2009	5.879	567	9,6
2010	4.588	556	12,1
2011	9.197	1.582	17,2
2012	9.104	1.496	16,4

Per i Comuni, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza del minore e all'attivazione della rete dei servizi sociali, il tema dei giovani stranieri non accompagnati è divenuto centrale. La questione dell'*accoglienza* e della *protezione* dei minori stranieri soli si è imposta per il forte impatto sul sistema del welfare locale, condizionandone gli aspetti organizzativi e professionali e segnando di fatto la storia stessa dei servizi socio-educativi rivolti ai minori. La legge 328 del 2000 stabilisce, infatti, che siano gli enti locali a fornire piena assistenza a tutti i minori, e quindi anche ai minori stranieri non accompagnati, ai quali si applicano, per analogia, le norme generalmente destinate alla protezione dei minori in difficoltà (in stato di abbandono, allontanati dalle famiglie, vittime di abuso).

Alle provenienze e ai flussi dei migranti ed in particolare dei minori stranieri non accompagnati è indiscutibilmente legato il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale. Pur continuando a rappresentare un segmento particolare e ridotto dell'universo complessivo, tra i minori presi in carico/contattati dai servizi sociali dei comuni i quali sono giunti a 9.104 nel corso del 2012, sono aumentati i minori richiedenti protezione internazionale i quali rappresentano indubbiamente la figura più vulnerabile e fragile dei minori in movimento. Questo fenomeno ha negli anni registrato un significativo incremento, presentando nel triennio 2006-2008 delle variazioni annuali assai sostenute, (passando da 251 a 879 minori), in coerenza con l'aumento dei richiedenti asilo registrati in Italia nello stesso periodo. Nel biennio 2009-2010, pur continuando a rappresentare il 12% sul totale dei minori presi in carico/contattati dai Comuni italiani, contestualmente al diminuire degli arrivi via mare e alla diminuzione dei minori delle domande di protezione internazionale, i MSNA richiedenti protezione erano numericamente diminuiti. Mentre negli anni 2011-2012, vi è stato un incremento importante sia in termini quantitativi (da 556 a 1.582 minori tra il 2010 e 2011 registrando una variazione del 184%) sia per quanto riguarda l'incidenza di questo segmento sul totale dei minori presi in carico dai servizi

Focus /



17 UNHCR/A.BRANTHWAITE/MARCH 2011

sociali (17,2% nel 2011 e 16,4 nel 2012). Quasi il 60% dei minori richiedenti protezione internazionale sono stati presi in carico in Lazio, il 13% in Sicilia e quasi l'8% in Calabria. Nella maggior parte dei casi il contatto con i servizi è avvenuto grazie all'intervento del tutore, di un operatore sociale o delle strutture di accoglienza. Nella quasi totalità dei casi, trattasi di giovani maschi diciassettenni (84%), provenienti dalla Costa d'Avorio (24,5%), dal Mali (17,5%), Afghanistan (13%), Guinea (6,5%), Ghana (4,7%), Bangladesh, Senegal, Somalia, Nigeria e Gambia. Le condizioni di grande deprivazione e problematicità che gravano sul continente africano combinate alle situazioni di instabilità politico-economica che ha colpito alcuni paesi chiave che si affacciano sul Mediterraneo, hanno determinato, negli ultimi due anni, un incremento di flussi migratori verso l'Italia e l'arrivo di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo provenienti da Paesi sino a quel momento poco presenti (Costa d'Avorio, Mali, Guinea, Gambia).

Minori non accompagnati ad Augusta

TUTTI AD AUGUSTA la chiamano "la scuola verde": è un edificio scolastico da ristrutturare, vuoto fino all'ottobre del 2013. Da allora gli sbarchi che l'operazione "Mare Nostrum" dirotta più che altro sulle coste siciliane lo hanno riempito di ragazzi. Secondo i dati del commissario prefettizio (Augusta è un comune che è stato sciolto per mafia nel marzo 2013) sono stati più di 70 gli sbarchi che hanno portato nella cittadina siciliana circa 30.000 persone di cui oltre 3.000 minori non accompagnati[102].

La questione di questi ultimi è un aspetto particolarmente complesso e problematico del fenomeno degli arrivi dei richiedenti asilo in Italia. Per legge infatti, sino all'approvazione del recente accordo unificato Stato Regioni del 10 luglio 2014, i minori non accompagnati che non hanno fatto richiesta di asilo politico (e questo accade perchè non vogliono fermarsi in Italia), sono rimasti sino ad oggi fuori dai normali percorsi di accoglienza dello SPRAR di competenza del Ministero dell'Interno, ricadendo invece sotto la "competenza" del Ministero del Lavoro e del Welfare che non ha previsto, sino a giugno 2014, per loro progetti specifici di accoglienza se non

102 Secondo le stime di Save the Children, dal primo gennaio 2014 all'8 luglio 2014 sono arrivati via mare in Italia complessivamente 70.921 migranti per la maggior parte eritrei, siriani, egiziani, somali e sub sahariani, di cui almeno 11.746 minori (4.812 accompagnati e circa 6.934 non accompagnati).

Focus /

Minori non accompagnati


ad Augusta

un contributo giornaliero di 20 euro.

A fronte di questo esiguo riconoscimento economico, è stato quasi impossibile, tra l'ottobre 2013 e il giugno 2014, trovare la disponibilità di altri comuni italiani che autorizzassero il trasferimento dei minori non accompagnati dalla scuola di Augusta, che doveva essere e rimanere solo un centro di primissima accoglienza, verso le comunità per minori non accompagnati situate sui territori di loro competenza. Sarebbero stati infatti i comuni stessi a dover poi pagare la differenza tra la quota riconosciuta dal Ministero del Lavoro e del Welfare e il costo più elevato della retta giornaliera per il minore all'interno delle comunità per minori non accompagnati.

In questo triste gioco al rimpallo di responsabilità rispetto alla mancata copertura dei costi economici il prezzo più alto lo hanno pagato i minori non accompagnati. Nella "scuola verde" si è arrivati ad avere alcuni giorni anche più di 200 minori, con soli due bagni funzionanti e aule e corridoi con tali e tante brandine, da non avere quasi lo spazio per passare da una all'altra.

A luglio 2014 sono ancora 450 i ragazzi accolti direttamente dalla città di Augusta presso la "scuola verde" (dove sono 180) e altre 3 strutture[103].

Essi provengono da Egitto, Mali, Eritrea, Nigeria, Senegal e, nella maggior parte dei casi, non intendono fermarsi in Italia, ma proseguire il loro viaggio per raggiungere qualche parente in un altro Paese dell'Europa. È garantita loro l'assistenza medica attraverso personale dell'Asl e un gruppo di volontari. Sono presenti anche assistenti sociali, psicologi e mediatori culturali. Alcuni di questi ragazzi sono provati dal viaggio, ma non c'è stato alcun pericolo di epidemia. Presso la "scuola verde" il responsabile è un dipendente della Protezione Civile, ma gran parte della gestione è affidata a volontari, singole persone o organizzazioni del territorio. Il comune, in collaborazione con le parrocchie, fornisce il vitto e i vestiti, gli scout organizzano corsi di italiano e trascorrono del tempo con i ragazzi; qualche famiglia ha anche preso in affidamento un ragazzo. Se l'emergenza è tamponata, resta sullo sfondo il problema del futuro, soprattutto per quei ragazzi che si sono fermati ad Augusta e per i quali sarà necessario prevedere interventi di lungo periodo in particolare per quanto riguarda la formazione professionale.

Ci si augura che le decisioni prese nella Conferenza unificata Stato Regioni del 10 luglio 2014 (sostenere e potenziare il Sistema di accoglienza e protezione per i minori stranieri non accompagnati) vengano quanto prima attuate attraverso un passaggio di competenza in Italia dal Ministero del Lavoro e del Welfare a quello dell'Interno, nonchè prevedendo il riconoscimento di una quota di 45 euro prodie procapite e l'inserimento in posti di accoglienza SPRAR. Per quanto riguarda la "scuola verde" si dà infine conto che, nella riunione del Tavolo di Coordinamento Nazionale di ottobre 2014, il referente del Ministero dell'Interno ha comunicato la chiusura della "scuola verde" e il trasferimento degli ospiti nel comune di Melilli presso un CAS specificatamente dedicato solo a minori.

A cura della Fondazione Migrantes

103 Sempre secondo dati di Save the Children al 24 giugno 2014 erano almeno 780 i minori non accompagnati ospitati in centri di prima accoglienza in condizioni spesso inaccettabili, ancora in attesa di collocamento in comunità a volte anche da settimane o mesi (537 in Sicilia, 144 in Puglia, 82 in Calabria. In particolare, 18 minori erano ospitati in centri per adulti: 10 al CARA di ari, 8 in Centri di accoglienza Straordinari CAS – di cui uno in Provincia di Catanzaro e due in Provincia di Taranto)

Focus /

Minori non accompagnati nel territorio di Teggiano e Policastro



ERANO ARRIVATI in Italia solo con la loro giovane età. Sulla carta, minori stranieri non accompagnati. Venticinque volti tra i tanti che nel 2011 si lasciarono alle spalle i tumulti delle "Primavere Arabe", le miserie, le sofferenze e i lutti delle loro terre di origine. Gli operatori della Caritas diocesana di Teggiano - Policastro non dimenticano la sera del 13 agosto di quell'anno quando si ritrovarono davanti gli sguardi impauriti di piccoli uomini segnati dalla durezza della traversata, imprigionati nei ricordi dei morti seminati nel deserto e di quelli caduti in fondo al mare. Ed è stato proprio guardando in quel buio che gli operatori Caritas, hanno iniziato il percorso di sostegno e accompagnamento, la cura e la presa in carico di venticinque ragazzi dell'Africa subsahariana di età compresa tra i 14 e i 17 anni. La loro storia, si inserisce in quel frangente storico ribattezzato in Italia "Emergenza NordAfrica", che significò vedere arrivare sulle coste italiane migliaia di persone in fuga dalla guerra in Libia. Nel Vallo di Diano, in questo pezzo di terra salernitana al confine con la Lucania, per la prima volta viene accettata la sfida dell' accoglienza dei MNSA, regolata da una convenzione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Soggetto Attuatore, con il Comune di Padula e la Caritas diocesana di Teggiano- Policastro. La "Fattoria Alvaneta" diventa la casa e il rifugio dei giovani ospiti. Nessuno mai fugge. Imparano la lingua italiana, scoprono il territorio, danno calci ad un pallone con i ragazzi del luogo. Alcuni vengono trasferiti in strutture definitive in altre parti d'Italia. Dieci piccoli uomini, della Guinea, del Ghana, del Mali, della Nigeria, restano a Padula e per loro a giugno del 2012, grazie al sostegno di Caritas Italiana, si aprono le porte del mondo del lavoro. La chiave di volta è la disponibilità delle aziende ad ospitare dieci tirocini formativi. Il progetto si chiamerà "Orme nella sabbia". Sei mesi di formazione, di lavoro e manualità per avvicinarsi al mestiere di panettiere, tornitore, falegname, idraulico. Una sfida vinta da tutti: in primis, dai 3 ragazzi che divenuti maggiorenni dopo il tirocinio ottengono un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Una sfida vinta anche dal mondo imprenditoriale capace, pur in un momento di difficoltà economica, di dare respiro a percorsi lavorativi per giovani migranti. Questo primo traguardo viene raccontato attraverso le immagini di un calendario intitolato "Mani in Opera". La strada verso l'integrazione prosegue ancora. I ragazzi minorenni vengono affidati temporaneamente ad alcune famiglie della rete Caritas. L'obiettivo resta sempre quello: sostenere la loro vita e fornirgli gli strumenti formativi per poi avviarli all'autonomia. Il 2013 è l'anno di 21 tirocini formativi avviati nell'ambito del progetto Re.La.R II, sostenuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e attuato in provincia di Salerno dalla Cooperativa sociale Tertium Millennium. In seguito, anche per Falaye, Zachariah, Maliki, Daniel arriva il contratto di lavoro. Nel frattempo, compiono gli anni. Non sono più minori stranieri non accompagnati. Ma restano, per tutti , piccoli uomini che in tre anni si sono rimboccati le maniche, e hanno ricostruito la propria vita in Italia. lontano dal loro Paese, dalle proprie origini, dagli affetti. La Caritas diocesana di Teggiano-Policastro una volta avviati al lavoro, ha affiancato il loro percorso di autonomia anche abitativa sostenendo per i primi mesi i costi dell'affitto e delle utenze. Oggi Idrissa, Zachariah, Maliki e Mahammadou condividono la stessa casa. Ognuno di loro al mattino si alza e raggiunge il proprio posto di lavoro. Maliki lavora il legno, Idrissa fa il tornitore, Mahammadou il panettiere. Non hanno più i volti disorientati di tre anni fa. Hanno ritrovato un equilibrio, riacquistato serenità. Sono questi ragazzi poco più che diciottenni, e il loro camminare per le strade e il loro volto nelle aziende, la testimonianza diretta di come la mera accoglienza anche in territori circoscritti di poche migliaia di abitanti, possa divenire una vera integrazione. Di come, grazie ad un tessuto sociale vivo, informato e ad uno sforzo sinergico della comunità e delle istituzioni preposte si possa osare, superando il banale concetto di accoglienza e trasformandolo in coinvolgimento e sensibilizzazione, proiettando la vita di un giovane straniero verso il lavoro e verso il domani.

A cura di Caritas Italiana



Capitolo 4 /

Le migrazioni forzate a livello internazionale ed europeo[1]

Non fu il mare a raccoglierci
Noi raccogliemmo il mare a braccia aperte.

Calati da altopiani incendiati da guerre
e non dal sole,
traversammo i deserti del Tropico del Cancro.

Quando fu in vista il mare da un'altura
Era linea d'arrivo, abbraccio di onde ai piedi.

Era finita l'Africa suola di formiche,
le carovane imparano da loro a calpestare.

Sotto sferza di polvere in colonna
Solo il primo ha l'obbligo di sollevare gli occhi.

Gli altri seguono il tallone che precede,
il viaggio a piedi è una pista di schiene.

ERRI DE LUCA
Sola andata
Feltrinelli, 2014

1. A cura di UNHCR in collaborazione con Cittalia

I migranti forzati nel mondo

51,2

Milioni di migranti forzati al mondo

Le persone costrette alla migrazione forzata (sfollati, fuggiti a guerre, conflitti, persecuzioni o violazione dei diritti umani) sono state oltre 51 milioni nel 2013, di cui 42,9 milioni quelli di competenza dell'UNHCR.

1,1

Milioni i richiedenti asilo

Tra i paesi destinatari, al primo posto la Germania (109.600 domande) seguita da Stati Uniti (84.400) e Sud Africa (70.000).

16,7

Milioni di rifugiati

11,7 milioni i rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR e 5 milioni rifugiati palestinesi sotto la responsabilità dell'UNRWA (United Nations relief and Works Agency for Palestine refugees in the Near east).

414.600

Rifugiati hanno fatto ritorno ai paesi di origine

Di cui 206.000 grazie all'assistenza dell'UNCHR.

1,6

Milioni di rifugiati ospitati dal Pakistan

Iran 857.400, Libano 856.500, Giordania 641.900, Turchia 609.900.

50%

della popolazione rifugiata

costituita da bambini e giovani al di sotto 18 anni di età.



32.200
Persone
In media al giorno nel 2013 sono state costrette ad abbandonare le proprie case (contro le 23.400 del 2012 e le 14.200 del 2011).


UNHCR/B.SOKOL

5,4
Milioni di rifugiati
sotto il mandato dell'UNHCR in paesi con PIL procapite inferiore ai 5 dollari.

Da Afghanistan, Siria e Somalia
proviene il 53% dei rifugiati di tutto il mondo.

32%
Il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato
A livello globale su tutte le decisioni prese nel corso del 2013.

UNCHR
ha sottoposto agli Stati domande di reinsediamento pari a 93.200 rifugiati e circa 71.600 di essi sono partiti con l'assistenza UNCHR.

25.300
Domande d'asilo di minori non accompagnati
prevalentemente di nazionalità afghana, sud-sudanese e somala.

4.1 Introduzione

Il 2013 è stato caratterizzato dal protrarsi di numerose crisi di rifugiati, tanto da arrivare a livelli cui non si assisteva dai tempi del genocidio ruandese del 1994. Più di 2,5 milioni di persone sono state costrette ad abbandonare le loro case e a cercare protezione al di fuori dei confini del proprio paese, la maggior parte delle quali nei paesi limitrofi. Questi nuovi rifugiati sono andati ad aggiungersi ai 2 milioni che erano diventati rifugiati nel 2011 e nel 2012. La guerra in Siria, che nel 2013 è entrata nel suo terzo anno, ha rappresentato la causa primaria di questi esodi, come evidenziato da due drammatici eventi. Nel mese di agosto, è stato registrato il milionesimo bambino rifugiato siriano; solo poche settimane più tardi, l'UNHCR ha annunciato che il numero di rifugiati siriani aveva raggiunto la cifra di due milioni. Nell'arco di soli cinque anni la Siria si è trasformata da secondo paese al mondo per numero di rifugiati accolti a secondo paese di provenienza. Mentre la crisi siriana continuava a imperversare, anche in altre parti del mondo milioni di persone sono state costrette a fuggire, in particolare dalla Repubblica Democratica del Congo, dalla Repubblica Centrafricana, dal Mali e dalla zona di confine tra Sud Sudan e Sudan. Alla fine del 2013, vi erano a livello globale circa 51,2 milioni di migranti forzati a causa di persecuzioni, conflitti, violenze generalizzate, o violazioni dei diritti umani. Tra questi si contavano 16,7 milioni di rifugiati, 33,3 milioni di sfollati interni (IDPs) e circa 1,2 milioni di persone la cui domanda d'asilo non era stata ancora determinata entro la fine del periodo di riferimento. Nel 2013 si sono registrasti i più elevati livelli di migrazioni forzate almeno dal 1989, primo anno per il quale sono state disponibili statistiche complete sulle migrazioni forzate nel mondo. Se questi 51,2 milioni di persone costituissero una nazione, si tratterebbe del ventiseiesimo paese al mondo per ampiezza della popolazione.

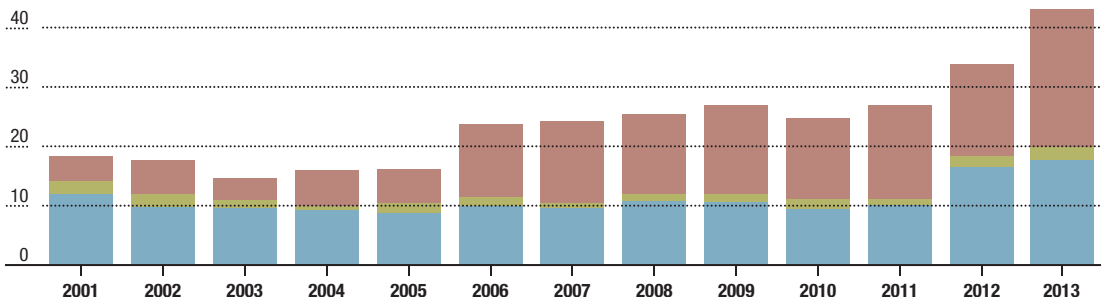
A fianco dei 2,5 milioni di persone che hanno cercato rifugio all'estero, nel 2013 si sono contati altri 8,2 milioni di sfollati all'interno dei confini del proprio paese, dato che ha fatto raggiungere il numero totale di nuovi migranti forzati a quota 10,7 milioni. Inoltre, quasi 1,1 milioni di persone hanno presentato domanda di asilo su base individuale nel corso del 2013: conflitti e persecuzioni hanno pertanto costretto ogni giorno 32.300 persone a lasciare le proprie case. Un anno prima erano stati 23.400 al giorno e nel 2011 14.200.

Nel 2013 i governi o l'UNHCR hanno registrato quasi 1,1 milioni di domande individuali di asilo, il dato più elevato da più di dieci anni a questa parte. Tra i primi 10 paesi di provenienza dei richiedenti asilo 8 si trovavano in condizioni di guerra, conflitto o gravi violazioni dei diritti umani. Chiaramente ciò si ripercuote in un flusso continuo e crescente di richieste di protezione internazionale durante tutto il corso dell'anno. Allo stesso modo, è continuato ad aumentare il numero di minori non accompagnati o separati dai genitori che hanno presentato domanda di asilo durante l'anno, superando quota 25.000 per la prima volta da quando, nel 2006, l'UNHCR ha iniziato la raccolta sistematica di tali informazioni. Circa 414.600 rifugiati sono stati in grado di tornare al proprio paese d'origine durante l'anno, un dato purtroppo inferiore di un quinto rispetto a quanto rilevato nel 2012 (526.000). Al contrario, nel 2013 l'UNHCR ha presentato agli Stati per il reinsediamento i casi di oltre 93.200 rifugiati, un quarto in più rispetto al 2012. I dati raccolti dall'UNHCR nei contesti in cui l'Agenzia era impegnata con gli sfollati interni rilevano che 1,4 milioni di essi sono stati in grado di tornare a casa nel 2013. Tuttavia, la situazione in cui si trovavano molti paesi ha impedito il ritorno di milioni di persone costrette a migrare. Ad esempio, a fine anno si contavano ben 6,3 milioni di rifugiati considerati in situazioni protratte.

Figura 4.1

Migrazioni forzate, persone di competenza UNHCR, anni 2001-2013.
Valori in milioni

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (anni vari).



4.1.1 Le tendenze a livello globale

Alla fine del 2013, la popolazione di competenza dell'UNHCR si è attestata a quota 42.900.000 persone. Questa cifra tiene in considerazione i nuovi migranti forzati che sono stati costretti alla fuga durante tutto l'anno; il conseguimento di soluzioni durevoli in favore di rifugiati, sfollati interni e apolidi; e i cambiamenti giuridici e demografici intercorsi nello stesso periodo.

Tra gli 11,7 milioni di rifugiati di competenza dell'UNHCR sono ricomprese anche circa 700.000 persone che si trovavano in condizioni paragonabili a quelle dei rifugiati. Il numero di individui le cui domande di asilo non erano ancora state determinate entro la fine del periodo di riferimento è stato stimato in circa 1,2 milioni. Inoltre, si calcola che nel 2013 un totale di 23,9 milioni di sfollati interni, tra cui circa 267.500 persone in situazioni paragonabili a quelle degli sfollati interni, siano stati protetti o assistiti dall'UNHCR, la cifra più alta mai registrata.

Nei paesi in cui l'UNHCR è impegnato in favore degli sfollati interni, si stima che siano state 1,4 milioni le persone appartenenti a questa categoria in grado di tornare a casa durante lo scorso anno, mentre circa 414.600 rifugiati hanno potuto fare ritorno nel loro paese di origine. Durante il 2013, l'UNHCR ha anche identificato quasi 3,5 milioni di apolidi in 75 paesi e ha stimato che il numero totale di persone in condizioni di apolidia in tutto il mondo ammontasse a più di 10 milioni. Inoltre, sono state circa 836.600 le persone – al di fuori delle categorie di cui sopra – che hanno comunque ricevuto protezione e/o assistenza da parte dell'UNHCR sulla base di motivi umanitari o altre ragioni particolari. Si fa riferimento a questi individui come ad "altri gruppi o persone di competenza".

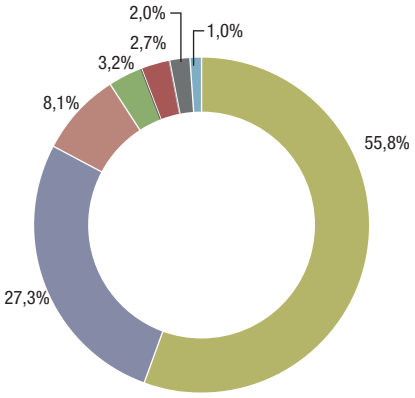


Figura 4.2

Persone di competenza UNHCR per status. Anno 2013.
Valori percentuali

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).

- Rifugiati
- Rifugiati rimpatriati
- Sfollati
- Sfollati rimpatriati
- Apolidi
- Richiedenti Asilo
- Altri

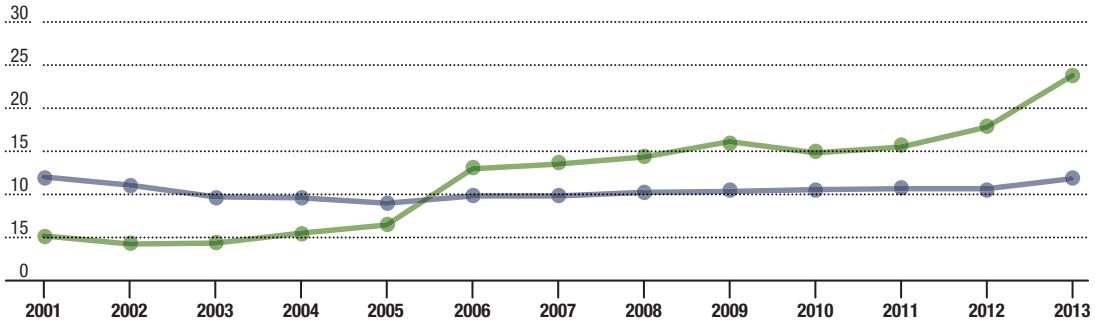


Figura 4.3

Rifugiati e sfollati di competenza UNHCR. Anni 2001-2013
Valori in milioni

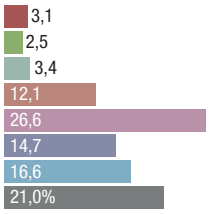
Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (anni vari).

- Rifugiati
- Sfollati

Figura 4.4

Persone di competenza UNHCR per regione d'accoglienza. Anno 2013.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR (2013).



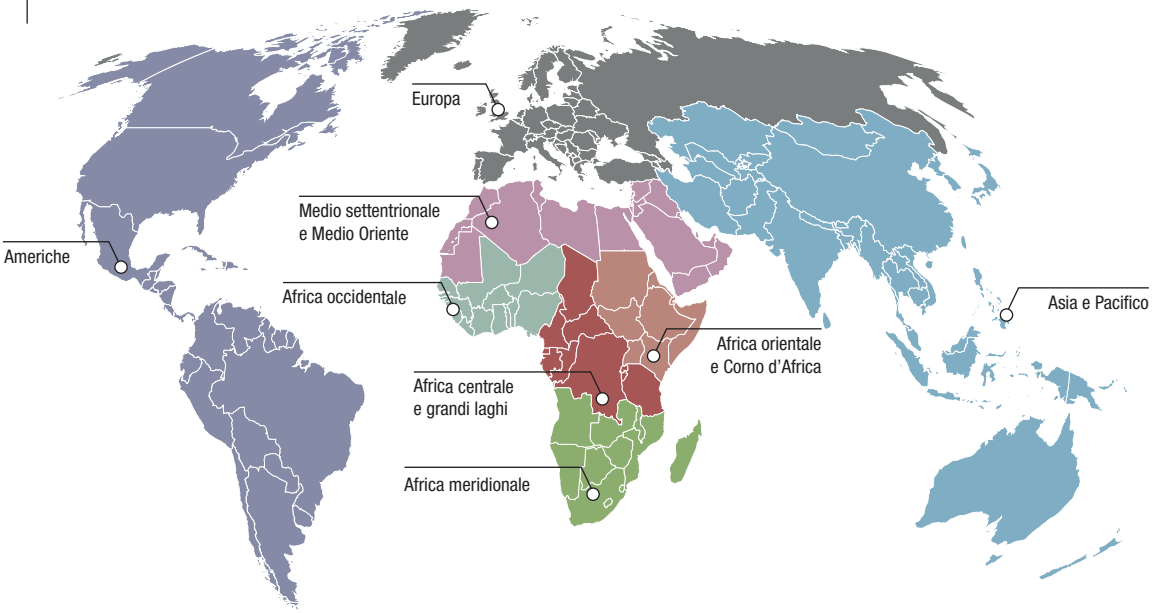


Figura 4.5

Persone di competenza UNHCR per status e regione d'accoglienza. Anno 2013.
Valori percentuali

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR.





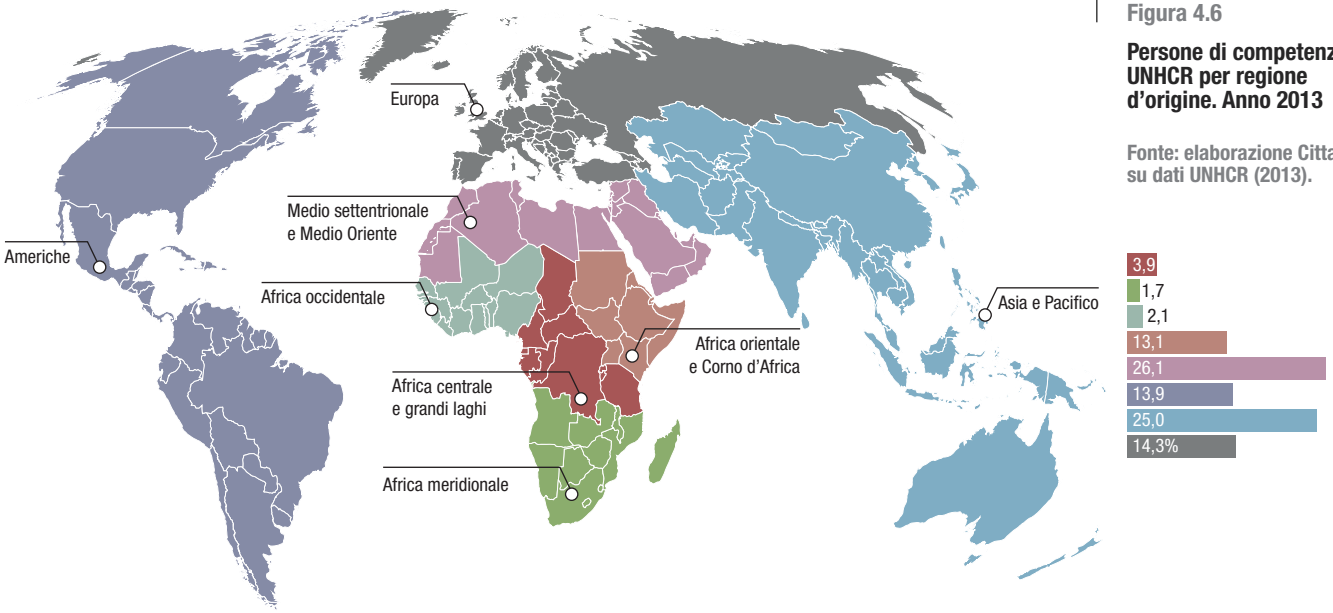


Figura 4.6

Persone di competenza UNHCR per regione d'origine. Anno 2013

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR (2013).



4.1.2 Rifugiati

Alla fine dello scorso anno il numero globale di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR è stato stimato in 11,7 milioni, circa 1,2 milioni in più rispetto alla fine del 2012 (+11%). Si è trattato del livello più alto dal 2001, quando le persone considerate come rifugiati a fine anno erano state 12,1 milioni. Durante il 2013, sono stati registrati 2,2 milioni di rifugiati siriani, soprattutto nei paesi limitrofi, mentre sono state centinaia di migliaia le persone fuggite dal proprio paese in tutta l'Africa, dalla Repubblica Centrafricana alla Repubblica Democratica del Congo, dal Sud Sudan al Sudan e al Mali. Non si assisteva a un simile incremento del numero di rifugiati dal 1994. Una parziale flessione di questo dato è stata connessa al rientro in patria di circa 414.600 rifugiati, che sono principalmente ritornati in Siria, nella Repubblica Democratica del Congo, Iraq e Afghanistan. Ulteriori riduzioni nelle cifre relative ai rifugiati a livello mondiale sono derivate dalle revisioni delle stime per quanto riguarda la Siria e la Germania, come spiegato più avanti.

Sono 3,5 milioni i rifugiati, equivalenti a un terzo del totale mondiale, che risiedevano nell'area che l'UNHCR definisce come regione dell'Asia e del Pacifico. Di questi, oltre 2,6 milioni erano afghani accolti in Pakistan e nella Repubblica islamica dell'Iran. L'Africa sub-sahariana ha ospitato più di 2,9 milioni di persone, corrispondenti a un quarto di tutti i rifugiati, provenienti soprattutto da Somalia (778.400), Sudan (605.400), Repubblica Democratica del Congo (470.300), Repubblica Centrafricana (251.900) ed Eritrea (198.700). La regione del Medio Oriente e del Nord Africa ha accolto 2,6 milioni di persone, ovvero il 22% dei rifugiati di tutto il mondo, provenienti principalmente dalla Siria (1,8 milioni), mentre l'Europa ha ospitato circa 1,8 milioni di persone (15%), in particolare da Siria (663.700) e Iraq (127.200). Infine, con 806.000 rifugiati, la regione delle Americhe ha ospitato la quota più bassa (7%) dei rifugiati a livello globale, con i colombiani (397.300) che hanno continuato a costituire la nazionalità maggiormente rappresentata. Due sviluppi hanno avuto un forte impatto sui dati relativi ai rifugiati nella regione del Medio Oriente e del Nord Africa. Il conflitto in Siria ha costretto quasi 2,2 milioni di persone a cercare rifugio in Egitto, Iraq, Giordania, Libano, Turchia e in altri paesi della regione. Allo stesso tempo, il Governo siriano ha rivisto al ribasso la stima relativa al numero di rifugiati iracheni presenti nel paese, che sarebbero passati da 471.400 a 146.200 unità; ci si è basati sul presupposto che le persone siano partite a causa del protrarsi del conflitto e del peggioramento della situazione nel paese. L'UNHCR ha comunque continuato a fornire assistenza a 28.300 rifugiati iracheni residenti in Siria. Inoltre, nel 2013 circa 31.400 rifugiati maliani sono fuggiti in Mauritania, mentre circa 9.700 rifugiati somali sono stati registrati in Yemen. Nell'Africa sub-sahariana, il numero di rifugiati è aumentato per il quarto anno consecutivo, attestandosi a oltre 2,9 milioni di persone alla fine del 2013, circa 158.200 in più rispetto a dicembre 2012. Le numerose e complesse crisi di rifugiati che negli ultimi anni hanno coinvolto diversi paesi dell'Africa sub-sahariana hanno portato il numero di rifugiati ai più alti livelli osservati dal 2002, quando nella regione si trovavano più di 3 milioni di persone che godevano dello status di rifugiato.

Lo scoppio della violenza nella Repubblica Centrafricana ha comportato l'esodo interno di oltre 800.000 persone, così come la migrazione



UNHCR/L.BECK/JULY 2013

forzata di altre 88.000 persone nei paesi circostanti: in particolare nella Repubblica Democratica del Congo (53.900), in Ciad (15.200), nella Repubblica del Congo (9.900) e in Camerun (9.800). La ripresa dei combattimenti nella Repubblica Democratica del Congo ha portato a nuovi casi di esodo interno che hanno coinvolto un milione di persone, oltre che la migrazione forzata fuori dal paese di decine di migliaia di congolesi in Uganda (39.300), Ruanda (13.000) e Burundi (10.000). Il Sudan ha continuato a rappresentare un altro punto caldo durante l'anno, con circa 75.800 persone in fuga, soprattutto alla volta del Ciad (36.300), del Sud Sudan (31.300) e dell'Etiopia (4.800).

Il conflitto armato scoppiato in Mali nei primi mesi del 2012 è proseguito nel 2013, spingendo circa 58.000 persone a cercare rifugio, soprattutto in Mauritania (31.400), Burkina Faso (15.700) e Niger (11.000). Come osservato negli anni precedenti, il protrarsi delle condizioni di violenza e siccità in Somalia meridionale e centrale ha continuato a costringere le persone a fuggire da quelle zone, anche se a un livello molto più basso rispetto agli anni precedenti. Nel 2013, 29.100 somali hanno cercato rifugio all'estero, soprattutto in Etiopia (17.700) e Yemen (9.700).

Un dato positivo è invece rappresentato dal fatto che un numero stimato di 168.500 rifugiati in tutta l'Africa sub-sahariana sono stati in grado di tornare a casa in sicurezza e dignità, in paesi come la Repubblica Democratica del Congo (68.400), la Somalia (36.100) e la Costa d'Avorio (20.000). Nelle Americhe, la popolazione di rifugiati è rimasta praticamente invariata, assestandosi su circa 806.000 unità. Gli Stati Uniti d'America hanno accolto un terzo dei rifugiati dell'intera regione, ovvero 263.700 persone secondo le stime dell'UNHCR. La Repubblica bolivariana del Venezuela e l'Ecuador sono gli altri paesi che accolgono il maggior numero di rifugiati nella regione, rispettivamente 204.300 e 123.100. Entrambe queste cifre comprendono un numero significativo di colombiani considerati in condizioni paragonabili a quelle dei rifugiati.

Alla fine del 2013 nella regione dell'Asia e del Pacifico, si è stimato un numero totale di rifugiati - ivi compresi i soggetti considerati in condizioni paragonabili a quelle dei rifugiati – pari a oltre 3,5 milioni, con un incremento di meno dell'1%. Per la prima volta in assoluto sono stati inclusi nei dati circa 57.500 birmani non registrati presenti nei campi profughi in Thailandia. Il rimpatrio volontario di quasi 40.000 profughi afghani che si trovavano in Pakistan e nella Repubblica islamica dell'Iran ha comportato una riduzione del numero complessivo di rifugiati, così come le partenze per il reinsediamento di oltre 32.000 rifugiati in uscita da Malesia, Nepal e Thailandia, grazie ad operazioni avvenute con

il supporto dell'UNHCR.

In Europa, anche se la popolazione globale dei rifugiati è rimasta relativamente stabile - ovvero circa 1,8 milioni di persone -, due importanti sviluppi avvenuti nel 2013 sono andati a compensarsi a vicenda. Innanzitutto, la Turchia ha gestito l'arrivo di circa 478.000 profughi siriani durante l'anno, di cui circa 140.800 tornati spontaneamente al loro paese nel corso dello stesso 2013. Altri 37.800 richiedenti asilo siriani si sono visti riconoscere la protezione internazionale su base individuale in paesi europei. In secondo luogo, i dati complessivi dei rifugiati in Europa hanno subito un calo connesso alla significativa riduzione nel numero di rifugiati in Germania. Le cifre relative ai rifugiati sono passate da 589.700 all'inizio del 2013 a 187.600 alla fine dell'anno, a causa di un allineamento nelle definizioni utilizzate per contare i rifugiati. Come risultato, solo quelli con un particolare status di protezione sono ora inclusi nelle statistiche riportate dall'UNHCR. Le persone potenzialmente di competenza dell'UNHCR, ma che non possono essere identificate come tali in base alla natura dello status con cui sono state registrate, non sono più prese in considerazione a fini statistici. Questo dato è coerente con quello utilizzato dal Governo della Germania nel rispondere al Parlamento europeo per quanto riguarda le richieste sul numero di rifugiati e di persone che beneficiano dello status di protezione in Germania.

Paesi di asilo

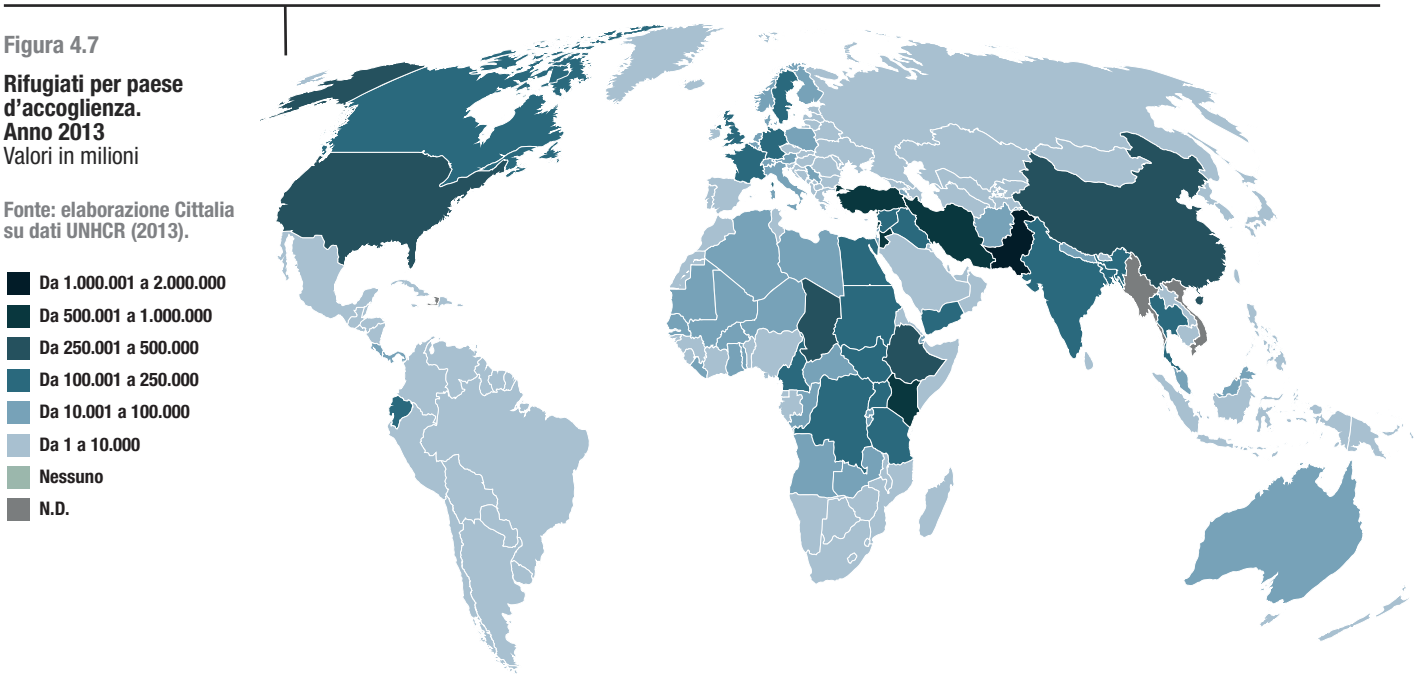
La crisi siriana ha avuto un impatto significativo sulla classifica dei dieci principali paesi che nel 2013 hanno accolto rifugiati, con il Libano che è entrato a far parte di questa graduatoria e la Giordania e la Turchia che hanno scalato posizioni nella classifica. La revisione della stima dei rifugiati iracheni in Siria, così come i cambiamenti nei dati relativi alla Germania, hanno spinto entrambi i paesi fuori dalla top ten. Complessivamente i primi dieci paesi hanno ospitato 6.550.000 rifugiati, ovvero il 56% di tutti i rifugiati nel mondo.

Alla fine del 2013, il Pakistan era ancora il paese che ospitava il maggior numero di rifugiati nel mondo (1,6 milioni), quasi tutti provenienti dall'Afghanistan. La cifra complessiva è diminuita di 22.000 persone rispetto all'inizio dell'anno, principalmente per il rimpatrio volontario dei rifugiati afghani. La situazione è simile nella Repubblica islamica dell'Iran, paese che alla fine

Figura 4.7

Rifugiati per paese d'accoglienza. Anno 2013
Valori in milioni

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR (2013).



del 2013 ospitava 857.400 rifugiati, quasi tutti afgani. Qui si è osservato un calo complessivo pari a 11.000 rifugiati, principalmente a causa del rimpatrio degli afghani. Sin dall'inizio dell'esodo di massa dall'Afghanistan cominciato nel 1979, uno dei due paesi - Pakistan e Repubblica islamica dell'Iran – si è quasi sempre classificato al primo posto nella classifica dei principali paesi di asilo nel mondo (in 33 anni su 35). Il Pakistan è stato il primo paese per 22 anni (tra cui gli ultimi 11), mentre la Repubblica islamica dell'Iran ha tenuto questa posizione per i rimanenti 11 anni.

Con più di 737.000 nuovi rifugiati siriani registrati nel corso del 2013, il Libano è diventato nel giro di un solo anno il terzo paese per numero di rifugiati accolti, spingendo al limite la sua capacità socio-economica di assorbimento. Anche la Giordania è stata pesantemente colpita dalla crisi, trovandosi a registrare 667.000 rifugiati siriani nel 2013, dato che l'ha portata a diventare il quarto paese al mondo per numero di rifugiati accolti. Alla fine del 2013, nel complesso la popolazione di rifugiati della Giordania ha raggiunto quota 641. 900 tra cui 55.500 rifugiati iracheni. Nel frattempo, nel corso dell'anno circa 478.000 rifugiati siriani sono giunti in Turchia, dove hanno ricevuto il riconoscimento della protezione temporanea da parte del Governo turco. Anche considerando che 140.800 persone sono ritornate in patria in Siria, il numero complessivo di rifugiati siriani ha raggiunto le 585.600 unità alla fine del 2013. Insieme alle altre popolazioni di rifugiati, il numero totale di rifugiati in Turchia è stato pari a 609.900, dato che ha reso questo paese il quinto classificato per numero di rifugiati accolti alla fine del 2013. Il Kenya, alla fine del 2013, ospitava 534.900 rifugiati, con una riduzione di 30.000 persone rispetto all'inizio dell'anno (564.900). Questo calo è principalmente dovuto alla verifica dei dati relativi alla registrazione dei rifugiati somali nel complesso del campo profughi di Dadaab. In Ciad, per contro, la popolazione di rifugiati è aumentata per il dodicesimo anno consecutivo, raggiungendo un nuovo picco massimo di 434.500 persone alla fine dell'anno. L'aumento di quest'anno è dovuto principalmente al flusso di rifugiati provenienti dal vicino Sudan (36.300) e dalla Repubblica Centrafricana (15.200). Nel 2013 l'Etiopia ha continuato a ricevere nuovi arrivi, con 55.000 persone che hanno cercato rifugio in quel paese, soprattutto dall'Eritrea (21.400) e dalla Somalia (17.700), ma anche dal Sud Sudan (11.100) e dal Sudan (4.800). Dal 2008, più di 346.700 rifugiati sono arrivati in Etiopia e alla fine del 2013 la popolazione di rifugiati era cresciuta fino a raggiungere quota 433.900, portando l'Etiopia all'ottavo posto per numero di rifugiati nel mondo. Il numero di rifugiati registrati in Cina (301.000) è rimasto pressoché invariato dal 1980 in avanti, ponendo il paese al nono posto nella classifica dei principali paesi di accoglienza di rifugiati per il 2013. Infine, gli Stati Uniti d'America si sono posizionati al decimo posto con 263.600 rifugiati, secondo le stime dell'UNHCR.

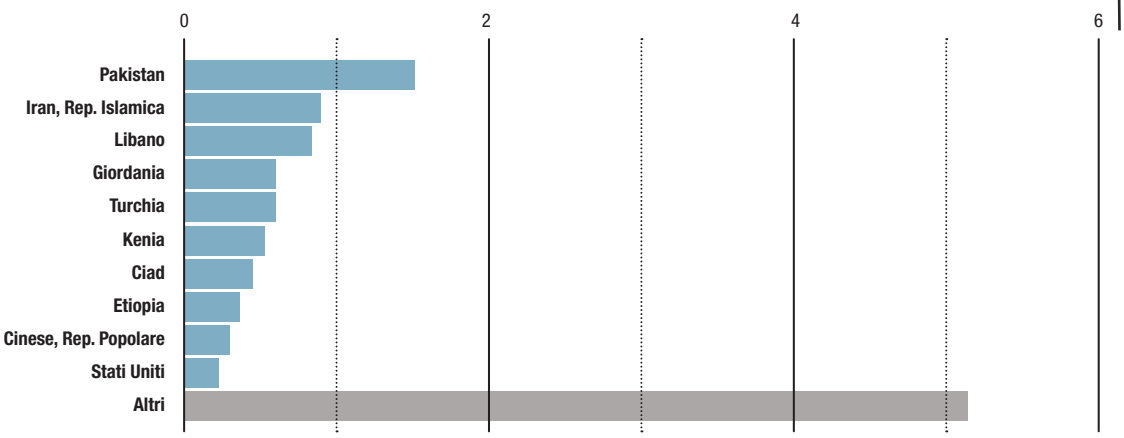


Figura 4.8

Primi 10 paesi di accoglienza, Rifugiati di competenza UNHCR. Anno 2013
Valori in milioni

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR (2013).

Paesi di origine

Alla fine del 2013 Afghanistan, Siria e Somalia ricoprivano i primi tre posti come paesi di origine di rifugiati, andando a pesare per più della metà (52,5%) sul numero complessivo di rifugiati di competenza dell'UNHCR. Mentre l'Afghanistan e la Somalia sono da anni tra i primi paesi d'origine, la Siria ha fatto ingresso per la prima volta nel 2013 in questa graduatoria.

Con circa 2,56 milioni di rifugiati presenti in 86 paesi diversi, l'Afghanistan continua anche nel 2013 a essere il principale paese di origine dei rifugiati, per il trentatresimo anno consecutivo. Oggi in media nel mondo un rifugiato su cinque proviene dall'Afghanistan. Il 95% di essi si trova in Pakistan o nella Repubblica islamica dell'Iran. Al di fuori della regione nelle immediate vicinanze con l'Afghanistan, è la Germania ad accogliere il più elevato numero di rifugiati di questa nazionalità (24.200 persone stimate nel 2013). Anche se l'Afghanistan è stato per più di trent'anni il principale paese di origine dei rifugiati, alla velocità con cui si sta inasprendo il conflitto in Siria e diffondendo l'esodo dei suoi abitanti c'è ragione di credere che il numero di rifugiati siriani possano sostituire gli afghani in vetta alla classifica nel corso del 2014. Alla fine del 2013 i rifugiati siriani erano 2,47 milioni, ovvero il secondo gruppo di rifugiati al mondo per grandezza, con un balzo in avanti dalla trentaseiesima posizione ricoperta solamente due anni prima. Il conflitto in Siria ha costretto quasi 2,2 milioni di persone a fuggire nel 2013, principalmente alla volta di paesi vicini. Si è trattato del più vasto esodo annuale da parte di un singolo gruppo di rifugiati sin dal genocidio ruandese nel 1994, quando 2,3 milioni di persone erano state costrette a fuggire dalle proprie case. Tra i paesi che hanno accolto il numero più elevato di rifugiati siriani si annoverano il Libano (851.284), la Turchia (585.601; stime governative), la Giordania (585.304), Iraq (212.809) e l'Egitto (131.659).

I somali sono stati il terzo gruppo di rifugiati sotto la responsabilità dell'UNHCR per ordine di grandezza, con circa 1.121.000 persone rifugiate alla fine del 2013, una cifra pressoché invariata rispetto alla fine del 2012 (1,14 milioni). Dopo gli arrivi di massa cui hanno assistito il Kenya e l'Etiopia tra il 2007 e il 2011, quando giunsero più di mezzo milione di somali a causa del conflitto e delle violenze, combinati a siccità e carestie, nel 2012 e nel 2013 vi è stato un considerevole rallentamento degli arrivi, connesso alla speranza che all'orizzonte si profilasse un miglioramento delle condizioni di sicurezza.

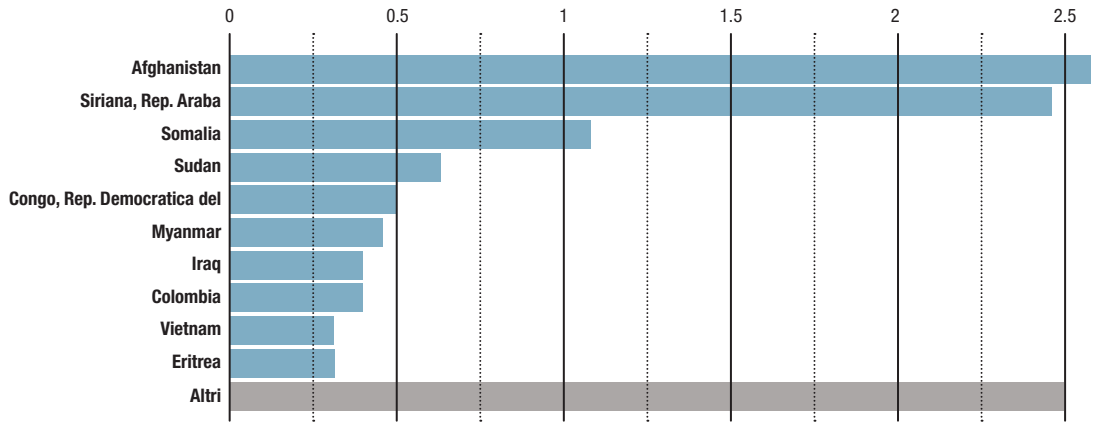
Tuttavia, un totale di 29.000 somali ha chiesto protezione internazionale nel corso dell'anno, in particolare in Etiopia (17.700), mentre si stima che 9.700 somali abbiano intrapreso pericolosi viaggi attraverso il Golfo di Aden e il Mar Rosso per raggiungere lo Yemen.

Il numero di rifugiati sudanesi è lievitato fino a raggiungere le 649.300 unità, circa 80.000 in più rispetto alla fine dell'anno pre-

Figura 4.9

Primi 10 paesi di origine, Rifugiati di competenza UNHCR. Anno 2013
Valori in milioni

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR (2013).



cedente. Ciad e Sud Sudan – con rispettivamente 36.300 e 31.300 arrivi – hanno ricevuto il maggior numero di nuovi arrivi dal Sudan. Il Sudan è stato così il quarto paese di origine dei rifugiati e si stima che 294.000 sudanesi abbiano lasciato il paese dallo scoppio del conflitto nel 2011.

Nonostante il fatto che almeno 55.000 persone provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo siano state costrette a cercare rifugio nei paesi vicini, il numero complessivo dei rifugiati congolesi è sceso da 509.500 di inizio anno a 499.500 dodici mesi più tardi. La principale ragione di questa riduzione è dovuta al ritorno di quasi 63.000 rifugiati congolesi originari della Repubblica del Congo nel periodo di riferimento. Inoltre, la verifica dei dati sulle registrazioni in Uganda e in altri paesi della regione ha portato ad una riduzione delle stime relative al numero di rifugiati congolesi, mentre più di 4.500 persone sono partite nell'ambito di progetti di reinsediamento. Alla fine del 2013 il Myanmar ricopriva la sesta posizione tra i paesi di origine dei rifugiati (479.600), principalmente per effetto dell'inclusione di 57.500 persone di nazionalità birmana che non sono registrate e che risiedono nei campi profughi in Tailandia, ora ricomprese nei dati ai fini delle statistiche dell'UNHCR in quanto persone in condizioni paragonabili a quelle dei rifugiati. Inoltre, nel 2013 è stato concesso lo status di rifugiato su base individuale a circa 20.000 richiedenti asilo provenienti da Myanmar, in particolare in Malesia (13.600) e India (3.700).

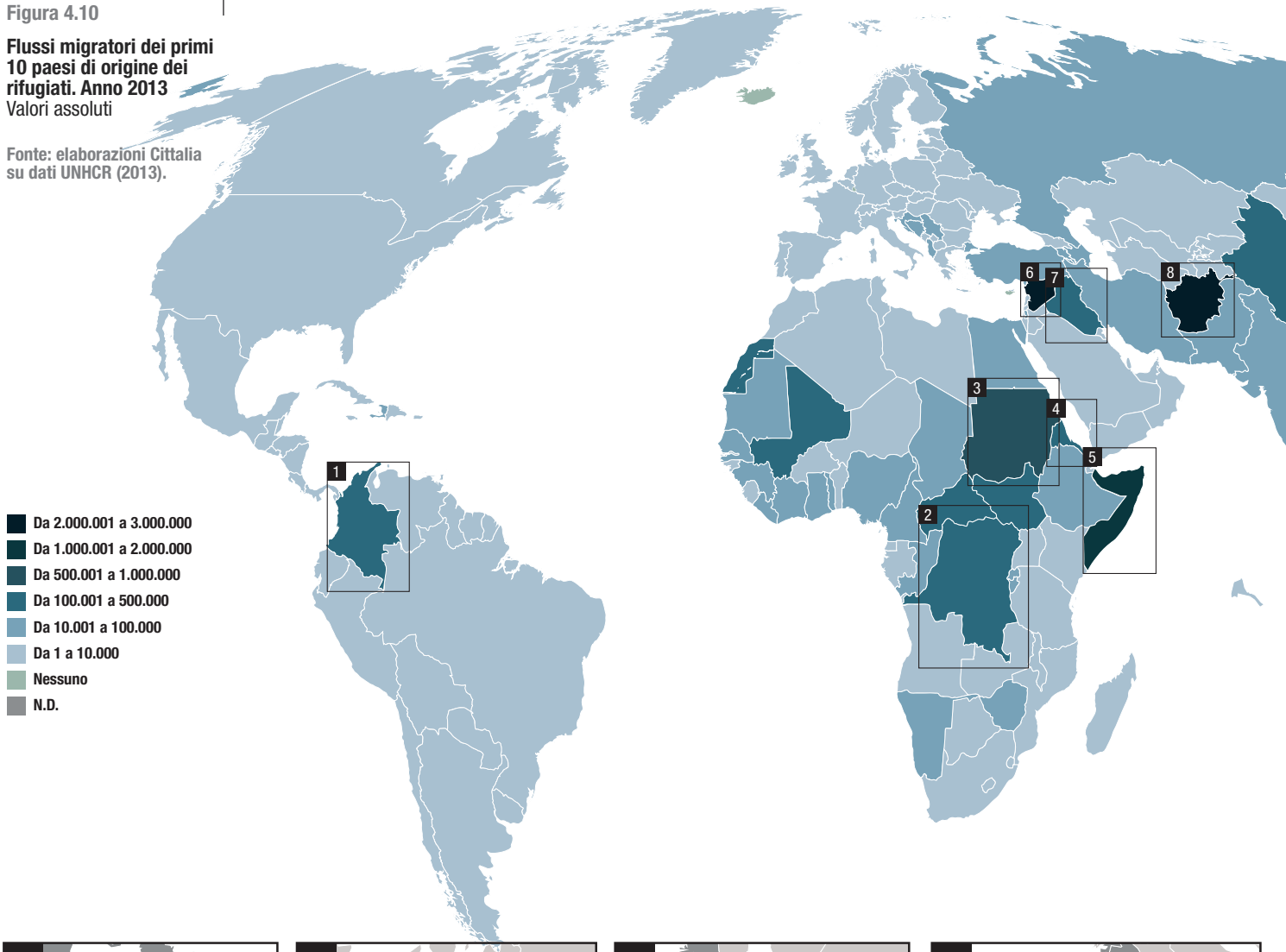
Nel 2013 l'Iraq è sceso al settimo posto tra i paesi di origine dei rifugiati con 401.400 persone, che si trovavano soprattutto in Siria (146.200) e Giordania (55.500. Questo dato è significativamente inferiore rispetto a quanto registrato alla fine del 2012 (745.900), in quanto il Governo siriano ha rivisto al ribasso la stima del numero di rifugiati iracheni presenti nel paese, passando da 471.400 a 146.200 unità, a causa delle partenze connesse all'escalation della violenza e al peggioramento delle condizioni di sicurezza. Altri importanti paesi di accoglienza di rifugiati iracheni sono stati la Repubblica islamica dell'Iran (43.268) e la Germania (40.230).

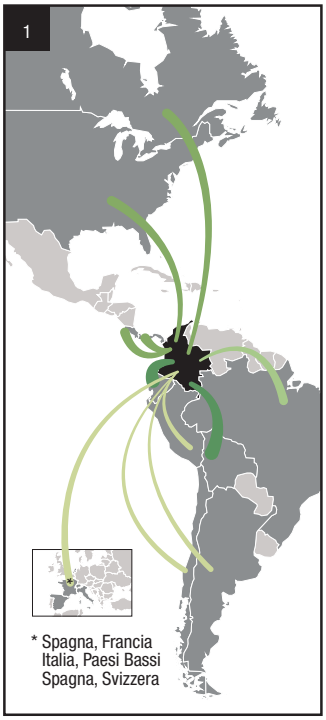
Tra gli altri principali paesi di origine dei rifugiati si possono annoverare la Colombia, il Vietnam e l'Eritrea. Mentre il numero di rifugiati provenienti da Colombia (396.614) e Vietnam (314.069) sono rimasti stabili rispetto al 2012, la cifra relativa all'Eritrea è aumentata per il quinto anno consecutivo. Nel 2008 si stimava che i rifugiati eritrei fossero 186.400, ma alla luce delle continue violazioni dei diritti umani nel paese questo numero è cresciuto fino ad arrivare a oltre 121.000 persone che negli ultimi cinque anni hanno cercato rifugio in tutto il mondo. La maggior parte dei rifugiati eritrei risiede in Sudan (109.600) ed Etiopia (84.400), oltre che nei paesi europei (65.300).

Figura 4.10

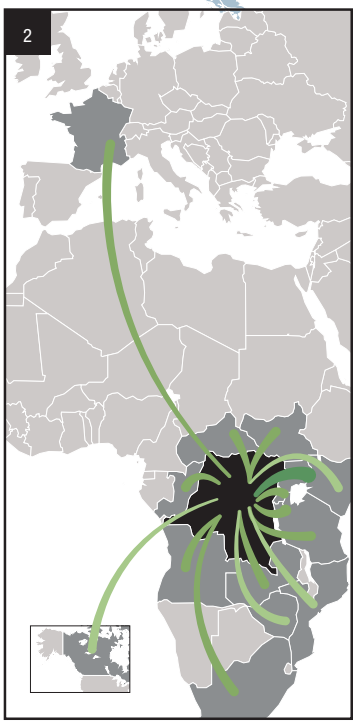
Flussi migratori dei primi 10 paesi di origine dei rifugiati. Anno 2013
Valori assoluti

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).

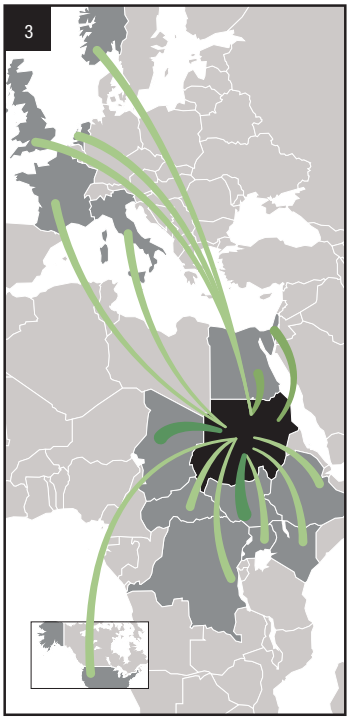




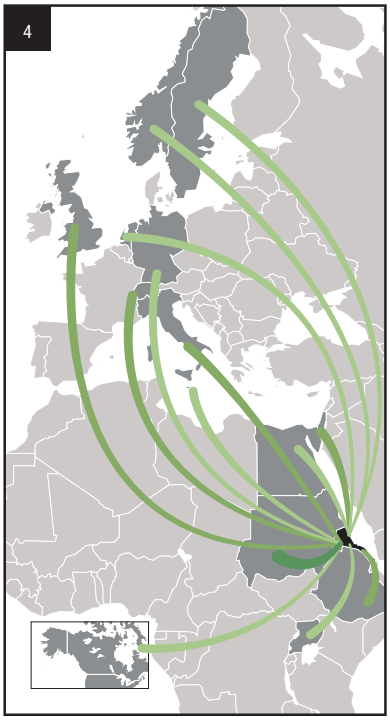
COLOMBIA



CONGO, REP. DEMOCRATICA DEL



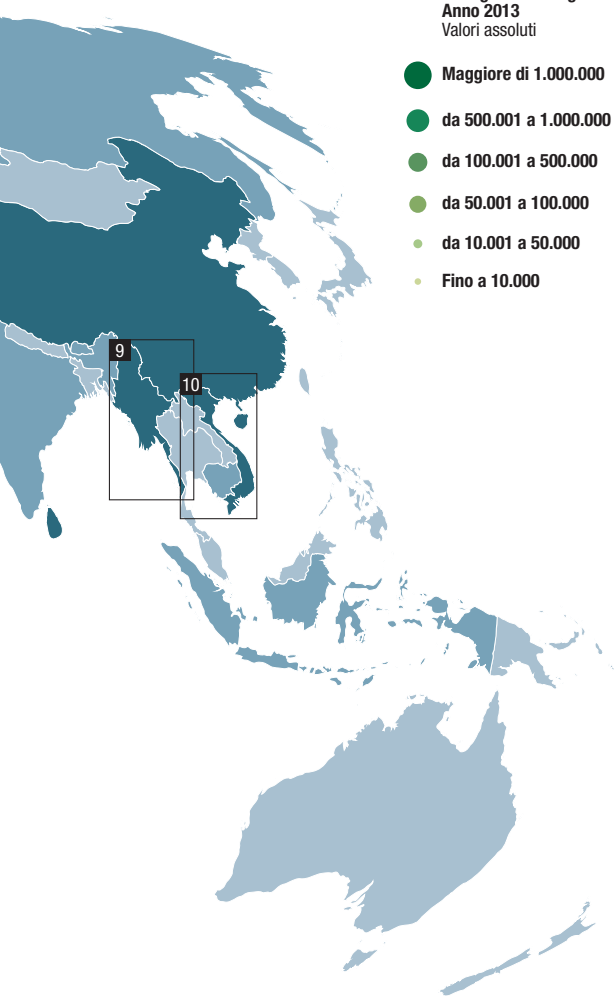
SUDAN

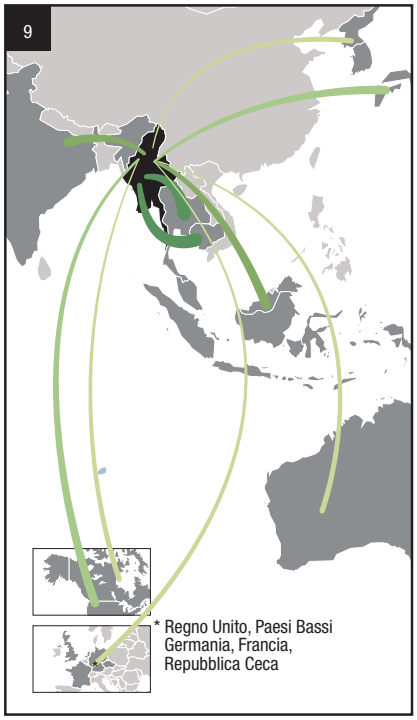


ERITREA

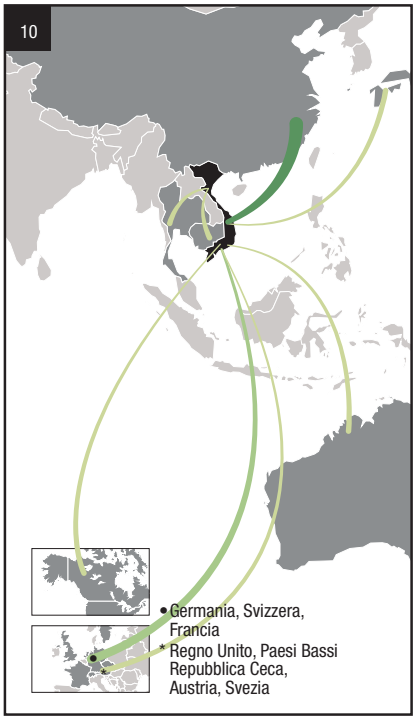
Flussi migratori dei primi 10 paesi di origine dei rifugiati.
Anno 2013
Valori assoluti

- Maggiore di 1.000.000
- da 500.001 a 1.000.000
- da 100.001 a 500.000
- da 50.001 a 100.000
- da 10.001 a 50.000
- Fino a 10.000

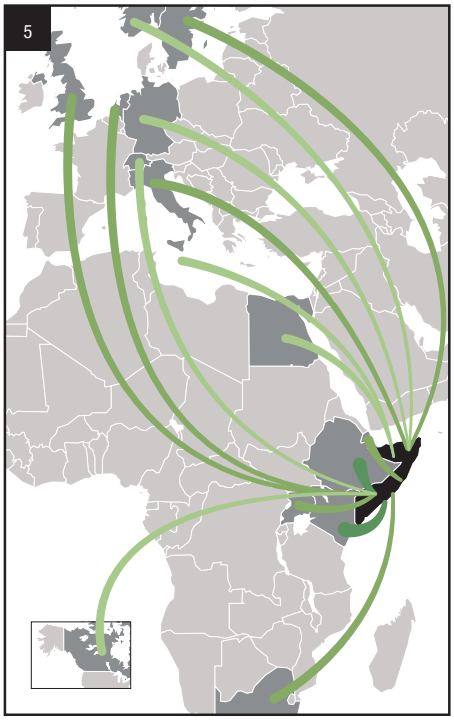




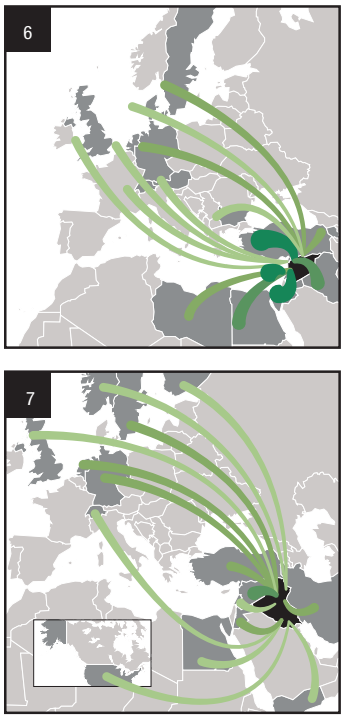
MYANMAR



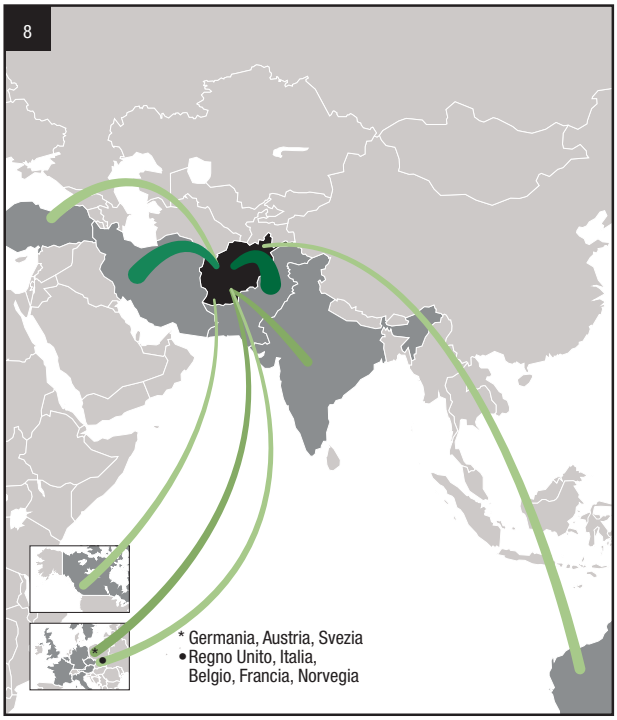
VIETNAM



SOMALIA



REP. ARABA DI SIRIA, IRAQ



AFGHANISTAN

Chi accoglie i rifugiati?

Dall'analisi delle percentuali di rifugiati residenti nei paesi sviluppati rispetto a quelli accolti nelle regioni in via di sviluppo emerge un andamento sottoposto a cambiamenti nel corso del tempo. Alla fine del 1980, la grande maggioranza dei rifugiati risiedeva nelle regioni in via di sviluppo, con una proporzione che a volte si avvicinava al 90%. Questa percentuale è scesa a circa il 70% nel 1990, soprattutto a causa dei conflitti e delle guerre scoppiate nei Balcani. Durante questo periodo, le regioni più sviluppate hanno assorbito una quota maggioritaria di questi rifugiati. La risoluzione del conflitto alla fine degli anni novanta ha fatto sì che decine di migliaia di rifugiati provenienti dai Balcani ritornassero al loro paese di origine o prendessero la residenza permanente e successivamente la cittadinanza nel paese di accoglienza.

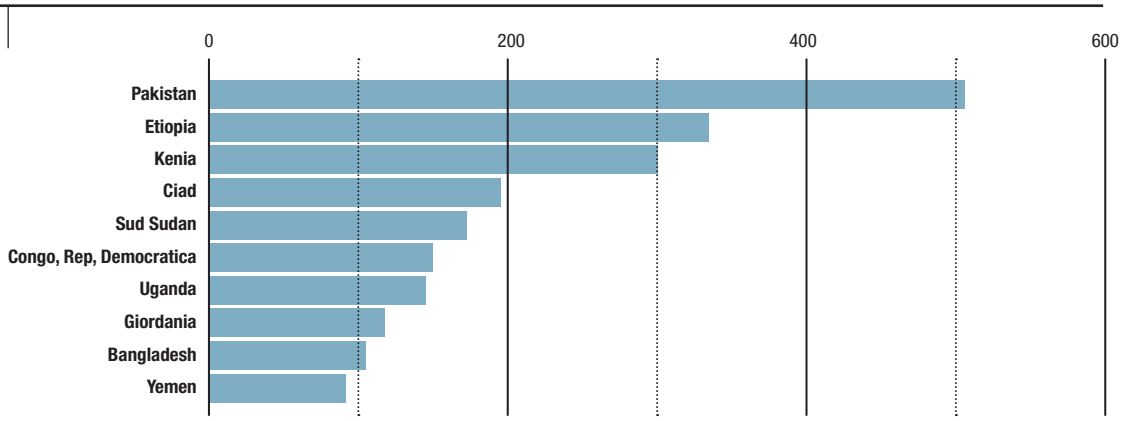
Da quel momento in avanti la percentuale a livello globale di rifugiati accolti nelle regioni sviluppate è via via diminuita, mentre le regioni in via di sviluppo hanno continuato a ricevere milioni di nuovi rifugiati - e, nel corso degli ultimi anni, in misura sempre crescente. Alla fine del 2013, le regioni in via di sviluppo ospitavano 10,1 milioni di persone, equivalenti all'86% dei rifugiati del mondo, il valore più alto degli ultimi 22 anni. I paesi in assoluto meno sviluppati hanno da soli provveduto a dare asilo a 2,8 milioni di rifugiati, corrispondenti al 24% del totale mondiale.

Un simile andamento trova ulteriore conferma nell'analisi del numero di rifugiati accolti in rapporto al Prodotto Interno Lordo (PIL) (a parità del potere di acquisto, PPP) pro capite. Il rapporto tra la popolazione di rifugiati ospitati in un paese e il suo livello di reddito medio può rappresentare un indicatore dell'onere connesso all'accoglienza dei rifugiati. Quando per ogni dollaro americano di PIL (PPP) pro capite viene accolto un elevato numero di rifugiati, si può affermare che il contributo relativo e l'impegno speso dal paese in questione, in rapporto alla sua economia nazionale, sia a sua volta da considerarsi elevato. Nel 2013, i 40 paesi con il maggior numero di rifugiati per dollaro pro capite di PIL (PPP) facevano tutti parte di regioni in via di sviluppo e comprendevano anche i 22 paesi in assoluto meno sviluppati. Più di 5,4 milioni di rifugiati, corrispondenti al 46% dei rifugiati di tutto il mondo, risiedevano in paesi il cui PIL (PPP) pro capite era inferiore a 5 dollari americani.

Figura 4.11

Rifugiati accolti in rapporto al PIL (a parità di potere di acquisto) pro capite, primi 10 paesi. Anno 2013.
Rifugiati per dollari USA

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).



Il Pakistan ha avuto il più alto numero di rifugiati in relazione alla sua economia nazionale, in considerazione dei 512 rifugiati per dollaro americano (PPP) pro capite che ha accolto (cfr. Figura 4.11). L'Etiopia si è classificata al secondo posto con 336 rifugiati, seguita da Kenya (295), Ciad (199), Sud Sudan (177) e Repubblica Democratica del Congo (153). Per trovare il primo paese sviluppato bisogna arrivare al 44° posto della Serbia (e Kosovo: cfr. Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 1999) con 7 rifugiati per dollaro americano (PPP) pro capite.
Queste graduatorie cambiano quando il numero di rifugiati viene confrontato con la popolazione nazionale del paese ospitante. In questo caso la crisi siriana mostra appieno i suoi effetti, con Libano e Giordania che vanno ad occupare i primi due posti. Il Libano si posiziona in cima alla lista con 178 rifugiati ogni 1.000 abitanti, seguito da Giordania (88), Ciad (34) e Mauritania (24). In altre parole, in Libano quasi un abitante su cinque è un rifugiato; inoltre, se si considerano anche i 447.300 rifugiati palestinesi residenti in Libano e registrati presso l'UNRWA, questa percentuale sale a uno su quattro. Nessun altro paese è stato esposto a una tale concentrazione di rifugiati nel corso degli ultimi tre decenni. Infatti, l'ultima volta che un paese si è trovato in una situazione simile era il 1980, quando la Somalia ha ospitato due milioni di rifugiati etiopi, con un conseguente rapporto di 328 rifugiati ogni 1.000 abitanti.

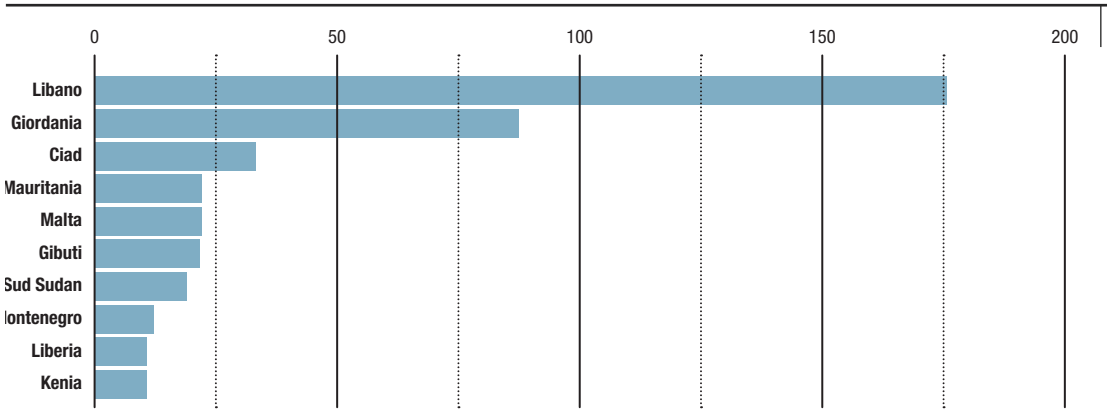


Figura 4.12

Rifugiati ogni mille abitanti, primi 10 paesi. Anno 2013.
Valori per 1.000 abitanti

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).

4.1.3 Soluzioni durevoli in favore dei rifugiati

Se lo scopo principale dell'UNHCR è quello di salvaguardare i diritti e il benessere dei rifugiati, tuttavia l'obiettivo finale dell'organizzazione è quello di contribuire a trovare soluzioni durevoli che consentano alle persone interessate di ricostruire la loro vita con dignità. L'UNHCR ha il compito di fornire protezione internazionale e cercare "soluzioni permanenti al problema dei rifugiati". Nell'esercizio del suo mandato per trovare soluzioni durevoli, l'UNHCR cerca di facilitare il rimpatrio volontario dei rifugiati, la loro integrazione all'interno di nuove comunità nazionali o il loro reinsediamento in paesi terzi.

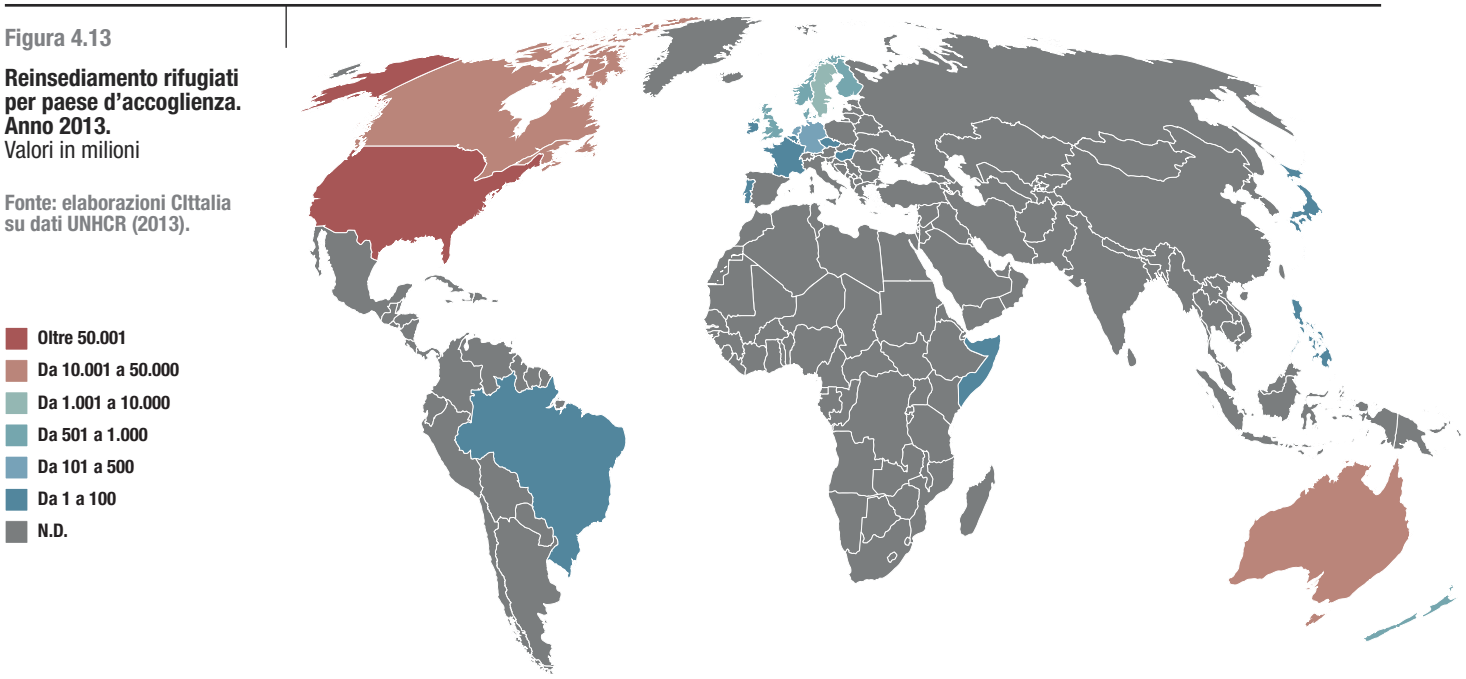
Rimpatrio dei rifugiati

Il rimpatrio volontario si compie con il ritorno dei rifugiati nel loro paese di origine, sulla base di una decisione libera e informata, in condizioni di sicurezza e dignità, oltre che tornando a godere pienamente della protezione nazionale. Il rimpatrio volontario può assumere la forma di un programma continuo o di una singola operazione, e può variare dal ritorno di alcuni individui al trasferimento di migliaia di persone insieme con i propri beni. Il ritorno può essere organizzato oppure intrapreso in modo spontaneo dagli stessi rifugiati, ed avviene preferibilmente verso il luogo di residenza del rifugiato nel paese di origine.
Rispetto agli ultimi venticinque anni, il 2013 si è caratterizzato per il quarto livello più basso

Figura 4.13

Reinsediamento rifugiati per paese d'accoglienza. Anno 2013.
Valori in milioni

Fonte: elaborazioni CIttalia su dati UNHCR (2013).



in termini di rimpatri; solo nel 1990, nel 2009 e nel 2010 il numero di rifugiati ritornati nel paese di origine è stato inferiore a quello del 2013. Negli ultimi dieci anni, circa 6,5 milioni di rifugiati sono stati in grado di tornare al proprio paese d'origine, rispetto ai 14,6 milioni del decennio precedente.
Nel corso del 2013 circa 414.600 rifugiati hanno fatto ritorno ai rispettivi paesi di origine, 206.000 dei quali grazie all'assistenza dell'UNHCR. Questa cifra rappresenta un calo rispetto al 2011 e al 2012, quando le cifre relative ai rimpatri sono state rispettivamente pari a 532.000 e 526.300. Inoltre, la percentuale dei rifugiati assistiti dall'UNHCR nel rientro nel paese d'origine ha raggiunto il suo livello più basso (50%) dell'ultimo decennio. Questa situazione è stata particolarmente influenzata dal fatto che circa 140.800 rifugiati siriani presenti in Turchia sono ritornati spontaneamente in patria durante l'anno. Con il perdurare delle violenze in Siria, tuttavia, è difficile immaginare che i rimpatri possano rappresentare una soluzione sostenibile.
A parte i rimpatri spontanei verso la Siria, tra i paesi che hanno assistito al ritorno del maggior numero di rifugiati nel corso del 2013 si possono annoverare la Repubblica Democratica del Congo (68.400), l'Iraq (60.900), l'Afghanistan (39.700), la Somalia (36.100), la Costa d'Avorio (20.000), il Sudan (17.000) e il Mali (14.300). In molti casi, il ritorno di questi rifugiati è stato facilitato dall'UNHCR.
Nello stesso periodo, i principali paesi da cui i rifugiati sono partiti per ritornare in patria sono stati la Turchia (140.900), la Repubblica del Congo (62.900), la Siria (45.900), il Pakistan (31.200), il Kenya (28.800), la Liberia (18,700) e il Ciad (16.900).
Il programma di rimpatrio volontario dell'UNHCR per i rifugiati angolani residenti in Botswana si è concluso il 31 ottobre 2013, con il ritorno in Angola di 194 persone; con questo evento si è chiuso un capitolo di una delle più antiche situazioni riguardanti i rifugiati in Africa. Quasi la metà delle persone rimpatriate era di età inferiore ai 17 anni ed erano persone nate in esilio o che comunque avevano vissuto la maggior parte della vita al di fuori della loro patria. L'UNHCR ha dichiarato che con il 30 giugno 2012 la situazione dei rifugiati angolani poteva dirsi risolta (cessazione), anche se lo status di rifugiato concesso dal Botswana è stato alla fine ritirato dal Governo solo nel mese di agosto e agli ex rifugiati angolani è stato dato tempo fino al 31 ottobre 2013 per tornare a casa. L'ultimo convoglio di 194 ex rifugiati ha portato a 461 il numero di angolani rimpatriati dal Botswana da giugno dello scorso anno.

Reinsediamento

Tradizionalmente in termini numerici il reinsediamento si posiziona al secondo posto, dopo il rimpatrio volontario, tra le tre soluzioni durevoli. Inoltre, complessivamente le domande di reinsediamento superano sempre i posti disponibili, rendendo questa strategia globale una sfida costante nell'ambito delle soluzioni durevoli. Nel 2013, il numero totale di paesi che hanno offerto posti per il reinsediamento è rimasto invariato (27) rispetto all'anno precedente. Nel 2013 gli uffici dell'UNHCR presenti in 80 paesi hanno sottoposto alla valutazione degli Stati le richieste di più di 93.200 rifugiati. I principali beneficiari sono stati rifugiati provenienti da Myanmar (23.500), Iraq (13.200), Repubblica Democratica del Congo (12.200), Somalia (9.000) e Bhutan (7.100). In termini numerici, è dal 2009 che i rifugiati di queste nazionalità ricoprono le prime cinque posizioni, anche se il loro ordine è variato.
Donne e ragazze a rischio hanno rappresentato oltre il 12% del totale delle richieste, superando per il terzo anno consecutivo l'obiettivo del 10% che era stato fissato per dare attuazione alla Conclusione n. 105 (2006) del Comitato Esecutivo. Oltre quattro quinti delle richieste sono state presentate nell'ambito di tre delle categorie previste: necessità di protezione giuridica e/o fisica (42%), mancanza nel breve termine di soluzioni durevoli alternative (22%), e casi di persone sopravvissute ad atti di violenza e/o tortura (16%). Nel corso dell'anno, secondo le statistiche dei governi interessati, un totale di 98.400 rifugiati sono stati ammessi in 21 paesi di reinsediamento. Tra questi si segnalano gli Stati Uniti d'America (66.200), l'Australia (13.200), il Canada (12.200), la Svezia (1.900) e il Regno Unito (970). Questo dato ha portato a un incremento di 9.400 unità rispetto a quanto registrato nel 2012 (89.000). Stati Uniti d'America, Australia e Canada nel loro complesso hanno accolto il 90% dei rifugiati reinsediati nel 2013. L'UNHCR ha facilitato la partenza di circa 71.600 dei 98.400 rifugiati che erano stati accettati per il reinsediamento. Nel corso del 2013, gli uffici dell'UNHCR presenti in 81 paesi hanno facilitato il trattamento delle domande di reinsediamento, con una lieve flessione rispetto agli

85 paesi del 2012. Il maggior numero di rifugiati reinsediati ha lasciato il Nepal (10.700), la Thailandia (8.800), la Malesia (8.500), la Turchia (7.200), la Siria (4.200), il Kenya (3.600), la Giordania (3.400) e il Libano (3.300). Dal 2011, gli uffici dell'UNHCR in Nepal, Thailandia e Malesia sono sempre stati ai primi tre posti per numero di domande di reinsediamento trattate. Infine, tra coloro che hanno maggiormente beneficiato delle operazioni di reinsediamento facilitate dall'UNHCR vi sono stati rifugiati originari di Myanmar (16.700), dell'Iraq (14.300), del Bhutan (10.700), della Somalia (8.800), della Repubblica Democratica del Congo (4.500) e dell'Afghanistan (4.400).

Integrazione locale

L'integrazione locale è un processo complesso e graduale grazie al quale i rifugiati si integrano da un punto di vista giuridico, economico, sociale e culturale e diventano membri pienamente inseriti nella società ospitante. Per quanto riguarda gli aspetti legali, in caso di integrazione ai rifugiati sono riconosciuti una serie di garanzie e di diritti che sono paragonabili a quelli di cui godono i cittadini. Nel corso del tempo si dovrebbe arrivare al riconoscimento dei diritti derivanti dalla residenza permanente e in alcuni casi all'acquisizione della cittadinanza nel paese d'asilo.

Per quanto riguarda la componente economica dell'integrazione, i rifugiati integrati raggiungono un crescente grado di autonomia, che li mette nelle condizioni di provvedere al proprio sostentamento, contribuendo altresì alla vita economica del paese di accoglienza. In termini di processo sociale e culturale, i rifugiati che si sono integrati con successo sono in grado di vivere insieme o a fianco della popolazione ospitante, senza discriminazioni o sfruttamento, e possono così contribuire attivamente alla vita sociale del loro paese d'asilo.

Le poche informazioni a disposizione dell'UNHCR mostrano che, negli ultimi dieci anni, ad almeno 716.000 rifugiati è stata concessa la cittadinanza del loro paese d'asilo. Gli Stati Uniti d'America da soli hanno contribuito per due terzi a questa cifra. Come già detto, per il 2013 l'UNHCR ha ricevuto informazioni relative alle concessioni della cittadinanza in 31 paesi, tra cui Canada (14.800), Benin (3.700), Belgio (2.500), Irlanda (730) e Guinea (300).

4.1.4 Sfollati interni (IDPs)

Nel 2013 il numero complessivo di sfollati interni, così come il numero di quelli protetti/assistiti dall'UNHCR, ha raggiunto livelli senza precedenti. L'Internal Displacement Monitoring Centre ha stimato in circa 33,3 milioni il numero globale di sfollati a causa di conflitti armati, violenze generalizzate o violazioni dei diritti umani, il livello più elevato mai registrato. Se si considerano anche le persone in condizioni paragonabili a quelle degli sfollati interni, il numero di sfollati che hanno beneficiato delle attività di protezione e assistenza dell'UNHCR è stato pari a 23,9 milioni alla fine del 2013. Si tratta della cifra più alta mai registrata, corrispondente a quasi 6,3 milioni in più rispetto all'inizio del anno (17,7 milioni).

Nei luoghi in cui l'UNHCR è stato impegnato con le popolazioni di sfollati nel 2013, gli uffici hanno riferito di circa 7,6 milioni di nuovi sfollati interni, in particolare in Siria, Repubblica Democratica del Congo e Repubblica Centrafricana. Nei paesi in cui l'UNHCR è stato operativo, quasi 1,4 milioni di sfollati interni sono tornati alle proprie case durante il periodo di riferimento, circa un terzo dei quali con l'assistenza dell'UNHCR. Nel 2013, l'UNHCR ha avuto la responsabilità di guidare, coordinare e supportare i processi di valutazione e di risposta nel contesto di numerosi cluster o di altre forme organizzative che hanno provveduto al coordinamento di 19 operazioni in diverse aree del mondo: in 19 casi si è trattato di cluster responsabili di operazioni di protezione, in 8 di alloggio e in 7 di coordinamento e gestione dei campi. I dati dell'UNHCR relativi alla fine del 2013 riguardavano le popolazioni di sfollati in un totale di 24 paesi.

L'esacerbarsi del conflitto e delle violenze in Siria ha costretto all'esodo interno un numero stimato di 4,5 milioni di persone nel 2013, portando il numero totale di sfollati interni nel paese a 6,5 milioni alla fine dell'anno. Nonostante le difficoltà di accesso e le precarie condizioni di sicurezza, l'UNHCR è stato in grado di assistere circa 3,4 milioni di persone nel paese durante l'anno. Con quasi 5,4 milioni di sfollati interni

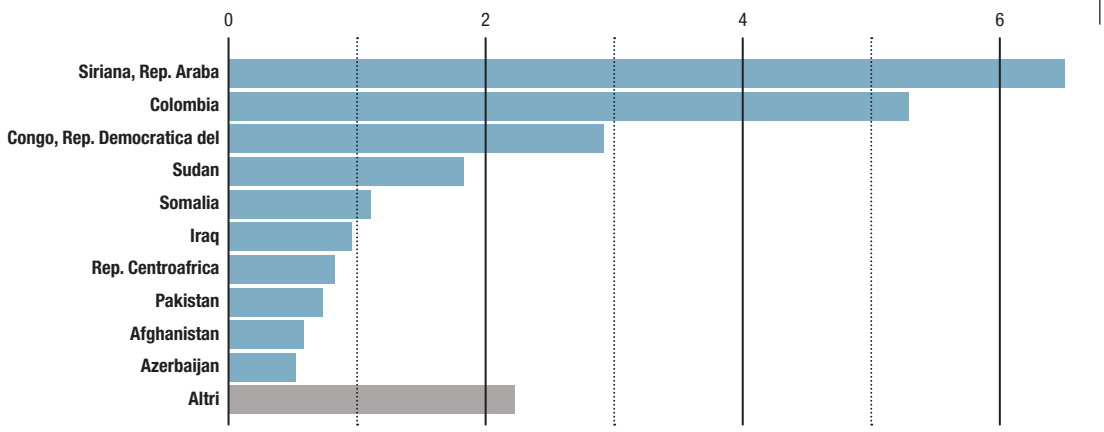


Figura 4.14

Sfollati, primi 10 paesi. Anno 2013. Valori in milioni

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).

registrati dal governo alla fine del 2013, anche la Colombia ha continuato ad affrontare una situazione di massicci esodi interni. Secondo le stime governative, nel corso dell'anno tra i colombiani si sono contati circa 115.000 nuovi sfollati. La ripresa dei combattimenti nella Repubblica Democratica del Congo ha costretto alla fuga quasi un milione di persone nel corso del 2013, portando il numero totale di sfollati interni nel paese a quasi 3 milioni di persone alla fine dell'anno. I ripetuti spostamenti su vasta scala che hanno caratterizzato la Repubblica Democratica del Congo negli ultimi anni dimostrano il fatto che nel paese gli esodi interni rappresentano un problema costante. Tra gli elementi positivi si può citare che un numero stimato di 595.200 sfollati congolesi sono stati in grado di tornare a casa nel corso del 2013, alcuni appena dopo il loro iniziale trasferimento.

Nella Repubblica Centrafricana, i combattimenti si sono intensificati nel dicembre del 2013, provocando la migrazione interna di più di 844.000 persone. Gli attacchi mirati contro i civili, i saccheggi e la presenza di elementi armati in alcuni siti di insediamento degli sfollati hanno gravemente limitato le possibilità di accesso a chi aveva bisogno di assistenza urgente da parte delle agenzie umanitarie. Alla fine dell'anno, nella Repubblica Centrafricana si stimava una popolazione di sfollati pari a 894.000 unità.

Il conflitto in Mali, che era scoppiato nel 2012 e che ha provocato l'esodo interno di più di 227.000 persone, si è protratto per il secondo anno consecutivo. Nel 2013, altre 111.000 persone sono state costrette alla fuga. Tuttavia, circa 42.000 sfollati maliani sono stati in grado di tornare al loro luogo di origine nel corso dell'anno, portando il dato relativo agli sfollati alla fine dell'anno a 255.000.

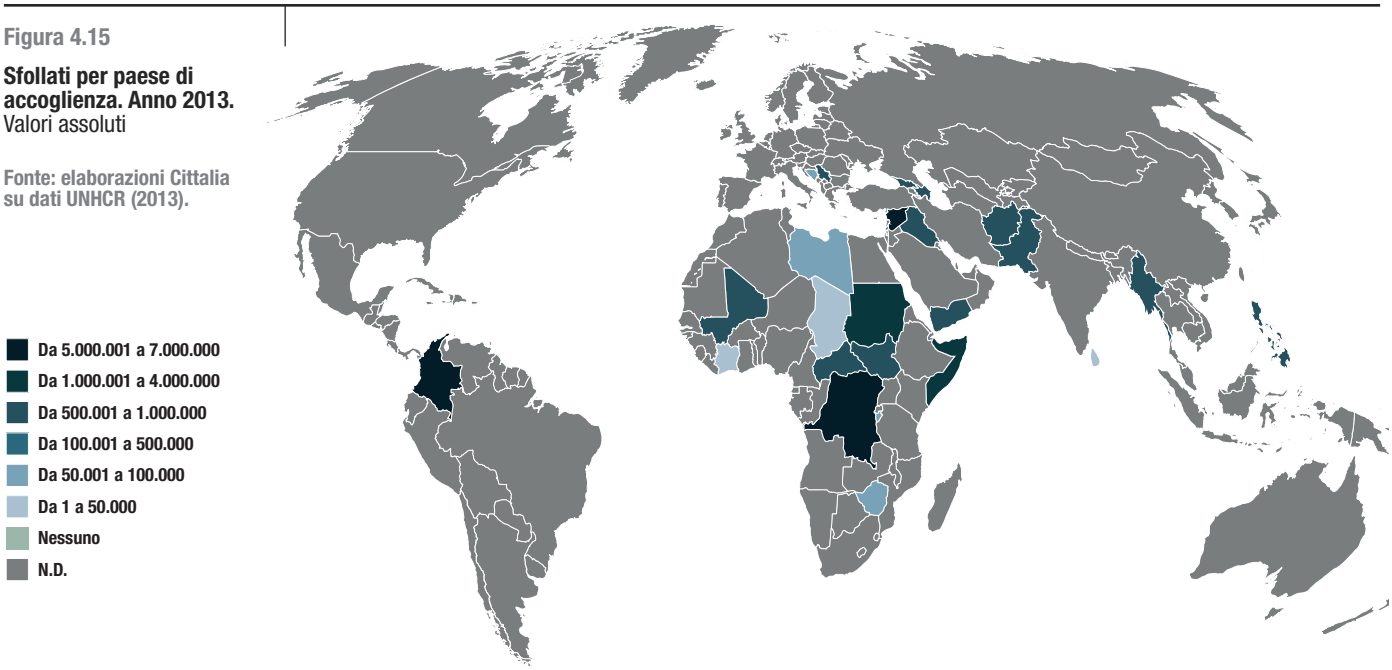
Nel 2013 la ripresa del conflitto e i problemi di sicurezza hanno anche provocato la migrazione interna di 124.000 persone in Afghanistan e alla fine dell'anno nel paese si stimava un numero di sfollati interni pari a 631.000 unità. Nello scorso anno livelli significativi di nuovi sfollati interni causati dai conflitti o dalle violenze sono stati segnalati anche nelle Filippine (328.000), in Sudan (390.000) e in Pakistan (128.000). In definitiva, anche se ci sono stati milioni di nuovi sfollati interni nel corso del 2013, altri sono stati in grado di tornare al loro luogo di residenza abituale. In collaborazione con le autorità yemenite, per esempio, l'UNHCR ha assistito circa 93.000 sfollati nel loro ritorno a casa. Eppure, il numero di sfollati interni protetti o assistiti dall'UNHCR in Yemen è rimasto elevato, assestandosi circa a quota 306.600.

Anche in Somalia più di 100.000 persone sono potute rientrare a casa. Ma il numero di sfollati interni protetti o assistiti dall'UNHCR in questo paese è ancora una volta rimasto elevato, pari a circa 1,1 milioni di persone alla fine dell'anno, compresi i numerosi gruppi di sfollati presenti a Mogadiscio e nel corridoio di Afgooye. In Iraq, circa 63.000 persone sono ritornate alle loro case nel 2013, riducendo a 954.000 il numero di sfollati interni protetti/assistiti dall'UNHCR nel paese. Allo stesso modo, il numero delle persone ancora sfollate in Costa d'Avorio è sceso alla fine dell'anno a 24.000, dal momento che 21.000 persone sono potute rientrare nel loro luogo di residenza abituale.

Figura 4.15

Sfollati per paese di accoglienza. Anno 2013.
Valori assoluti

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).



4.1.5 Richiedenti asilo

Nel corso del 2013 sono state presentate ai governi o all'UNHCR almeno 1.067.500 richieste individuali per ottenere l'asilo o lo status di rifugiato in 167 paesi e territori diversi, il livello più alto degli ultimi 10 anni. Mentre il dato provvisorio relativo al 2013 ha mostrato un aumento del 15% nelle domande di asilo, rispetto al livello globale del 2012 (929.700 domande), si stima che nei paesi industrializzati vi sia stato un aumento del 28%. Tra le complessive 1.067.500 domande di asilo provvisoriamente calcolate, le domande iniziali presentate attraverso procedure di primo grado sono state circa 914.600. Le restanti 152.900 richieste sono state presentate in seconda istanza, di fronte ai tribunali o ad altri organi di ricorso.

Nei paesi in cui non vi sono sistemi nazionali di asilo o in cui gli Stati non sono in grado o non vogliono valutare le richieste di asilo in modo equo ed efficiente, l'UNHCR può svolgere la procedura di determinazione dello status di rifugiato sotto il suo mandato. Nel 2013, gli uffici dell'UNHCR hanno registrato un numero record di 203.200 domande individuali di asilo. Si è trattato di una cifra significativamente più alta rispetto all'anno precedente (125.500) e ciò ha comportato un incremento dal 13 al 19% della percentuale di domande di asilo individuali di competenza dell'Agenzia rispetto al numero complessivo di richieste registrate.

Nuove domande individuali di asilo registrate

Con 109.600 nuove domande di asilo registrate nel corso del 2013, la Germania è stata per la prima volta dal 1999 il paese con il numero più elevato di nuove domande di asilo. Questa cifra è del 70% superiore a quella registrata un anno prima (64.500) e ha comportato il sesto incremento annuo consecutivo. Il livello del 2013 è in parte attribuibile ad un maggior numero di richiedenti provenienti da Federazione Russa, Serbia (e Kosovo: cfr. Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 1999) e Siria che hanno presentato domanda di protezione internazionale in Germania. Nel caso della Federazione Russa, il numero è più che quadruplicato, passando da 3.200 nuove domande di asilo nel 2012 a 14.900 a un anno di distanza. Le richieste di asilo dei siriani sono quasi raddoppiate raggiungendo quota 11.900, mentre le domande presentate da persone provenienti dalla Serbia e dal Kosovo[2] sono state pari a 14.900, contro i 10.400 dell'anno precedente. Anche le domande di asilo presentate da cittadini eritrei sono aumentate in questo perio-

2 Cfr. Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 1999.

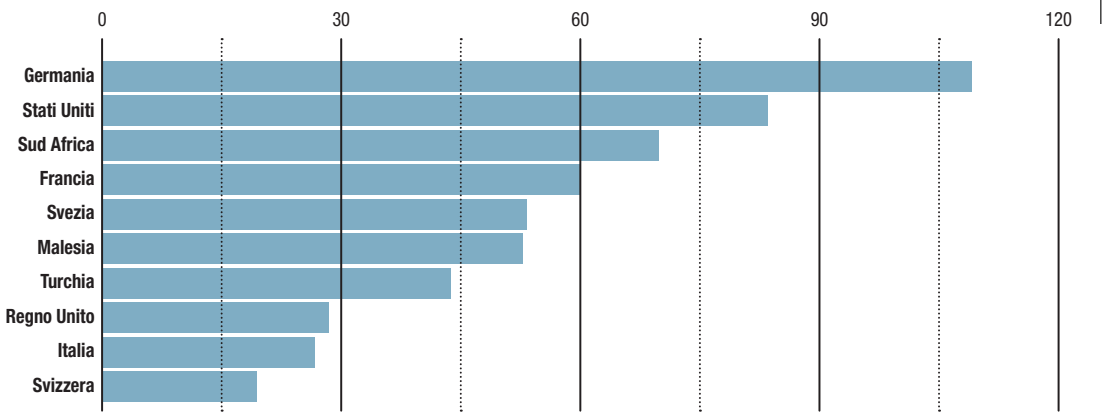


Figura 4.17

Nuove domande di asilo, primi 10 paesi di accoglienza. Anno 2013. Valori in migliaia

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).

do, passando da 650 a 3.600. Nel complesso, la Federazione Russa è stato il primo paese di origine dei richiedenti asilo in Germania, seguita dalla Serbia e dalla Siria.
Gli Stati Uniti d'America sono stati il secondo paese per numero di domande individuali di asilo presentate nel 2013, con una stima di 84.400 richieste, corrispondente a un aumento del 19% (13.700 domande) rispetto all'anno precedente. A incidere su questo incremento sono stati tra gli altri i richiedenti asilo provenienti da Siria (+125%), Honduras (+50%), Egitto (+25%) e El Salvador (+24%). Circa il 31% di tutte le domande di asilo nel paese sono state presentate da richiedenti asilo provenienti dal Messico e dall'America Centrale, fatto probabilmente dovuto in parte alla violenza generata dalla criminalità organizzata transnazionale, all'attività delle bande e ai cartelli della droga in alcune parti dell'America Centrale. La Cina è rimasta il principale paese di origine dei richiedenti asilo negli Stati Uniti d'America con 12.300 richieste, seguita da Messico (10.700) e El Salvador (5.700).

Considerato che nei sette anni precedenti il Sudafrica si era sempre classificato al primo posto per numero di nuovi richiedenti asilo, nel 2013 in quel paese si è riscontrato un calo delle domande di asilo rispetto al 2012. Nel 2013, ci sono state circa 70.000 nuove domande di asilo, 12.000 richieste in meno rispetto al 2012 (-15%). Il livello delle domande di asilo è progressivamente sceso rispetto al picco del 2009, quando ne erano state presentate 222.300. Tra il 2008 e il 2013, ovvero in un periodo di sei anni, il Sudafrica ha registrato 869.100 nuove domande di asilo, con i cittadini dello Zimbabwe che hanno contribuito con più della metà di tutte le richieste presentate - quasi mezzo milione di domande di asilo. Come negli anni precedenti, il primo paese per nuove domande di asilo presentate nel 2013 è stato ancora una volta lo Zimbabwe (16.400).

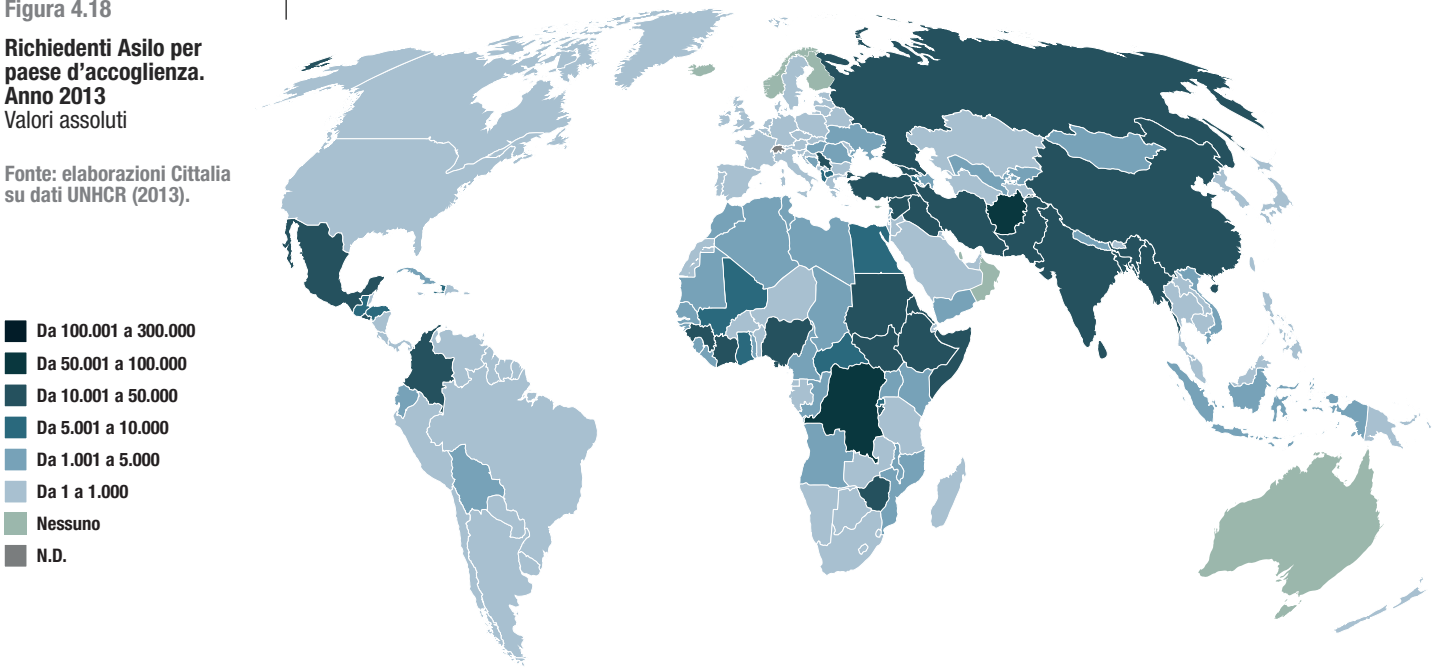
La Francia si è classificata al quarto posto per numero di nuove domande di asilo, con 60.200 nuove richieste registrate nel corso del 2013. Ciò rappresenta un aumento del 9% rispetto al 2012 (55.100 domande) e la cifra più alta dal 1989 (61.400 domande). L'aumento nel 2013 è in parte attribuibile all'incremento dei richiedenti asilo provenienti dalla Serbia (e Kosovo: cfr. Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 1999) (+48%), dall'Albania (+89%) e dal Bangladesh (+181%). Nel complesso, la Serbia è stato il primo paese di origine dei richiedenti asilo in Francia con circa 5.900 domande, seguita dalla Repubblica Democratica del Congo (5.300 domande), dall'Albania (5.000 domande) e dalla Federazione Russa (4.700 domande).

La Svezia si è posizionata quinta con 54.300 domande di asilo pervenute nel corso dell'anno, un aumento del 24% rispetto al 2012 (43.900 domande). Inoltre, nel 2013 il livello delle domande di asilo registrate è stato il secondo più alto di sempre, superato solo nel 1992, quando più di 84.000 persone, molte delle quali in fuga dalla ex Jugoslavia, avevano chiesto asilo nel paese. L'incremento è in parte il risultato del numero più che raddoppiato delle domande di

Figura 4.18

Richiedenti Asilo per paese d'accoglienza. Anno 2013
Valori assoluti

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).



asilo di cittadini provenienti dalla Siria, passate da 7.800 nel 2012 a 16.300 nel 2013. Da quando nei primi mesi del 2011 sono scoppiate le violenze in Siria, circa 24.700 siriani hanno cercato protezione internazionale in Svezia, che è così diventato il principale destinatario dei richiedenti asilo siriani in Europa.

Nello stesso periodo, il numero di richiedenti asilo segnalati come apolidi dal Swedish Migration Board è triplicato, passando da 2.300 a 6.900 casi. Le richieste di asilo presentate da cittadini eritrei sono raddoppiate raggiungendo quota 4.800, rispetto alle 2.400 dell'anno precedente. Insieme ai siriani, sono state queste le tre provenienze principali dei gruppi che hanno presentato nuove domande di asilo in Svezia, andando complessivamente a pesare per oltre la metà (52%) di tutte le domande registrate. Al contrario, nel paese il numero di richiedenti asilo somali e afghani è sceso in modo significativo (rispettivamente -31% e -37%).

Con un numero record di 53.600 nuove domande d'asilo registrate durante l'anno - a fronte delle 19.400 registrate un anno prima - la Malesia si è classificata al sesto posto a livello mondiale per il 2013. In generale, Myanmar è stato il principale paese di origine dei richiedenti asilo in Malesia, con 50.300 domande d'asilo registrate dall'ufficio dell'UNHCR nel corso dell'anno. Lo Sri Lanka (1.000 domande) e la Siria (750 domande) sono stati altri importanti paesi di origine dei richiedenti asilo in Malesia nel 2013.

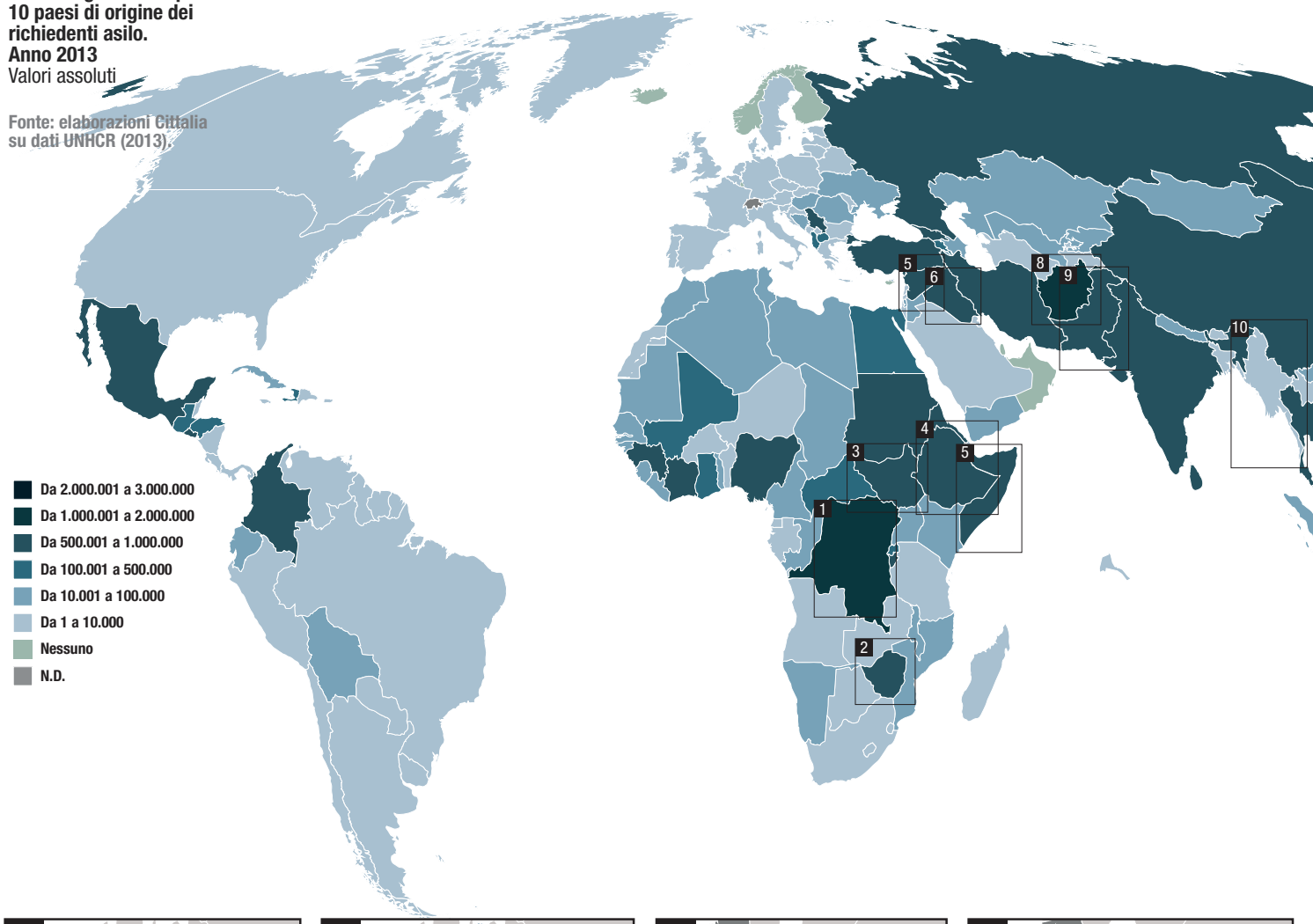
La Turchia è stato il settimo paese destinatario di richieste di asilo nel mondo, con 44.800 nuove domande registrate dall'UNHCR nel corso del 2013. Ciò rappresenta un aumento del 69% rispetto al 2012 (26.500 domande) e la cifra più alta mai registrata. Gli iracheni hanno contribuito in modo maggioritario a questo incremento, considerato che il loro numero è quasi quadruplicato, passando da 6.900 nel 2012 a 25.300 un anno dopo. Di conseguenza, più della metà (56%) di tutte le richieste di asilo registrate dall'UNHCR in Turchia sono state presentate da cittadini iracheni. Tra gli altri paesi di origine dei richiedenti asilo in Turchia che hanno contribuito in modo significativo all'incremento si possono nominare l'Afghanistan (8.700 domande), la Repubblica islamica dell'Iran (5.900 domande) e la Somalia (1.300 domande).

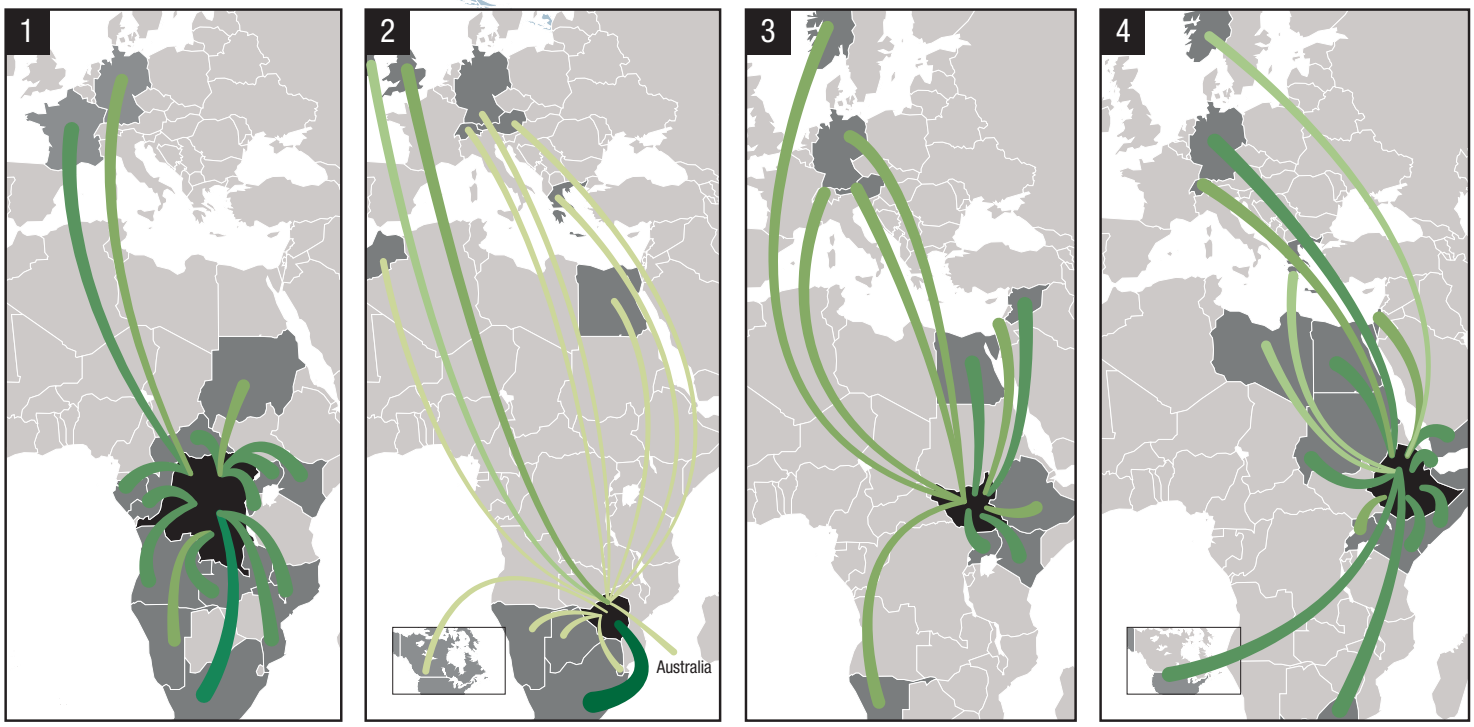
Nel 2013, gli uffici dell'UNHCR hanno registrato 194.600 nuove domande individuali per ottenere lo status di rifugiato e 8.600 casi in ricorso o in procedura di revisione. L'ufficio presente in Malesia ha ricevuto il maggior numero di nuove richieste (53.600), seguito da quelli in Turchia (44.800), Kenya (19.200), Egitto (10.800) e Indonesia (8.300). Con l'eccezione del Kenya, che ha visto una diminuzione del 4% delle domande individuali di asilo, tutti gli altri paesi elencati nella Tabella 3 hanno assistito a un aumento delle domande individuali di asilo. I primi cinque uffici dell'UNHCR per numero di domande di asilo ricevute nel 2013 hanno registrato il 70% di tutte le nuove domande. Il lavoro svolto dall'UNHCR per la determinazione dello status di rifugiato (in termini di nuove domande registrate) si è concentrato per quattro quinti in soli otto paesi.

Figura 4.19

Flussi migratori dei primi 10 paesi di origine dei richiedenti asilo. Anno 2013
Valori assoluti

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013)



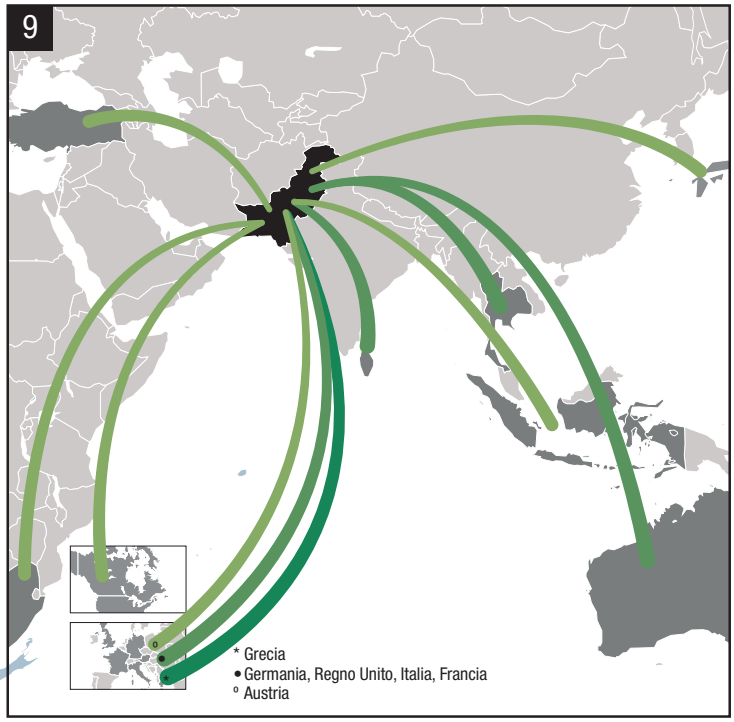


CONGO, REP. DEMOCRATICA DEL | ZIMBABWE | SUD SUDAN | ETIOPIA

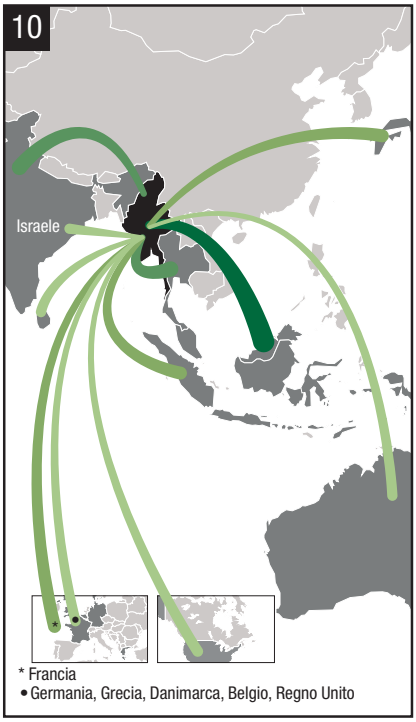
Flussi migratori dei primi 10 paesi di origine dei richiedenti d'asilo.
Anno 2013
Valori assoluti

- **Maggiore di 1.000.000**
- **da 500.001 a 1.000.000**
- **da 100.001 a 500.000**
- **da 50.001 a 100.000**
- **da 10.001 a 50.000**
- **Fino a 10.000**

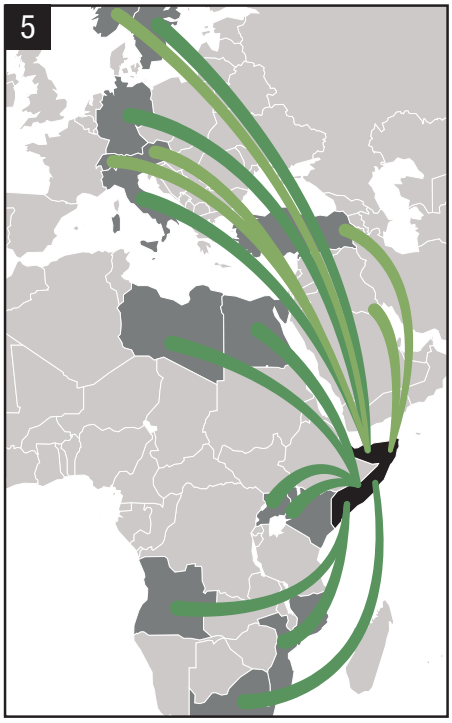




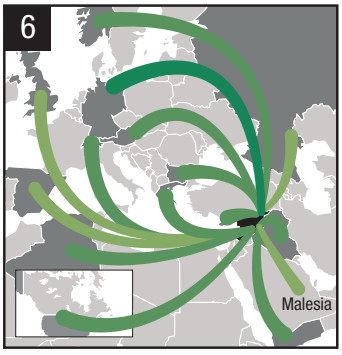
PAKISTAN

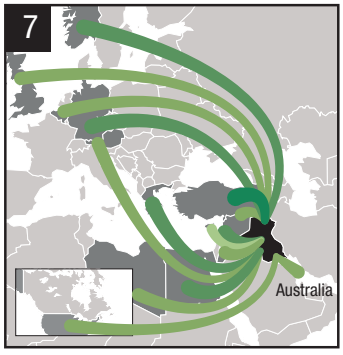


MYANMAR

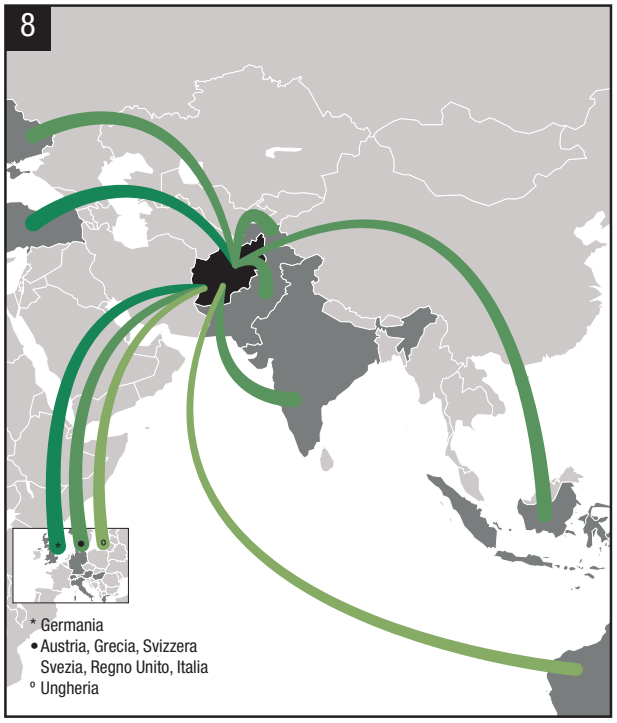


SOMALIA





REP. ARABA DI SIRIA + IRAQ



AFGHANISTAN

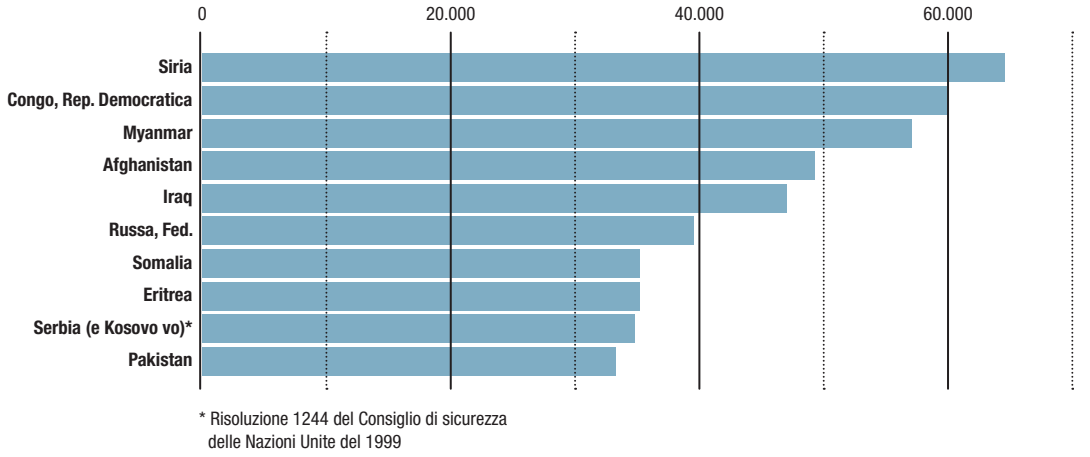
Nazionalità

Tra le 914.600 domande registrate per la prima volta nel 2013 presso l'UNHCR o negli Stati a livello mondiale, 64.300 sono state presentate da cittadini siriani – ovvero, in media, una domanda ogni 14. Ci sono stati nuovi richiedenti asilo siriani in più di 100 paesi e territori, a dimostrazione della portata globale del fenomeno. Tuttavia, se si esclude la regione del Medio Oriente, dove i siriani godono di una forma di protezione temporanea, il maggior numero di richieste di asilo da parte di siriani si è concentrato in Europa, in particolare Svezia (16.300), Germania (11.900), Bulgaria (4.500) e nei Paesi Bassi (2.700).
I richiedenti asilo provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo si sono classificati secondi per numero di nuove domande (60.400), seguiti dai cittadini provenienti da Myanmar (57.400), Afghanistan (49.100), Iraq (45.700), Federazione Russa (39.800), Somalia (35.300), Eritrea (35.000), Serbia e Kosovo (34.700) e Pakistan (33.600). Tra i primi dieci paesi di provenienza per le domande di asilo, otto stanno attualmente attraversando condizioni di guerra, conflitto, o di gravi violazioni dei diritti umani. Tuttavia, queste cifre dovrebbero essere considerate come indicative, perché talvolta il paese d'origine di alcuni richiedenti asilo è sconosciuto o non reso noto da parte di alcuni membri.

Figura 4.20

Nuove domande richiedenti asilo, primi 10 paesi d'origine. Anno 2013
Valori assoluti

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).



* Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 1999

Decisioni

I dati provvisori indicano che nel corso del 2013 gli Stati e l'UNHCR hanno preso 659.700 decisioni sulle singole domande di asilo. Queste cifre non comprendono i casi che sono stati chiusi per motivi amministrativi senza che venisse presa alcuna decisione; tra questi sono stati segnalati all'UNHCR almeno 216.300 casi nel 2013.
Il personale dell'UNHCR ha esaminato 72.100 domande, ovvero l'11% del numero totale delle decisioni di merito, il dato più alto nella storia recente e sigificativamente superiore a quello del 2012 (54.400 decisioni). Tuttavia i dati relativi alle singole decisioni sono incompleti, poiché alcuni Stati non hanno ancora pubblicato tutte le loro statistiche ufficiali, e quindi i dati relativi alle decisioni prese nel 2013 citati in questo documento non sono del tutto confrontabili con quelli degli anni precedenti.
Nel corso del 2013 circa 288.000 richiedenti asilo sono stati riconosciuti come rifugiati (213.400) o è stata concessa loro una forma sussidiaria di protezione (74.600). Questa cifra è comprensiva di un numero stimato di 20.100 persone che erano state inizialmente destinatarie di decisioni negative successivamente ribaltate in sede di ricorso o attraverso una procedura di revisione. Per contro, circa 371.700 richieste sono state respinte per ragioni di merito, un numero che comprende le decisioni negative sia in primo grado che in appello. Può accadere che i richiedenti asilo respinti sia in prima che in seconda istanza risultino segnalati due volte, a seconda dei metodi utilizzati dai governi per la segnalazione delle decisioni in materia di asilo.

Tassi di riconoscimento dello status di rifugiato

A livello globale (considerando le procedure di asilo gestite dall'UNHCR e quelle condotte dagli Stati) il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato è stato pari a circa il 32% su tutte le decisioni prese nel corso del 2013, mentre il tasso totale di riconoscimento è stato del 44%. Entrambi i valori sono significativamente più elevati rispetto ai tassi del 2012, che erano stati del 30% per quanto riguarda il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato e del 37% per quanto riguarda il tasso totale di riconoscimento, e riflettono il continuo aumento delle domande di protezione internazionale durante tutto l'anno. In questo momento, tuttavia, i tassi di riconoscimento globali sono ancora indicativi, in quanto alcuni Stati non hanno ancora reso noto i dati in questione.

Nel 2013, tra i principali paesi industrializzati di accoglienza, laddove sono gli stessi Stati a essere responsabili per lo svolgimento della procedura di determinazione dello status di rifugiato, i tassi totali di riconoscimento in primo grado più elevati sono stati registrati in Svizzera, Svezia, Norvegia e Italia. In questi paesi il tasso variava tra il 68% (Svizzera e Svezia) e il 64% (Italia). Tra i nei quali è l'UNHCR a condurre la procedura di determinazione dello status di rifugiato, i tassi totali di riconoscimento nel 2013 sono stati maggiori del 70% in 8 dei 10 principali contesti di accoglienza. Il Camerun e lo Yemen hanno rappresentato le uniche eccezioni, con rispettivamente tassi del 22% e del 48%. Se si considerano insieme le procedure di asilo svolte dall'UNHCR e quelle condotte dagli Stati, nel 2013 i tassi totali di riconoscimento più alti hanno riguardato le persone provenienti dalla Siria, da Myanmar e dall'Eritrea, con una percentuale di riconoscimenti in prima istanza pari o superiore al 90%. I tassi di riconoscimento sono stati elevati anche per i richiedenti asilo provenienti da Somalia (82%), Iraq (79%), Repubblica Democratica del Congo (74%) e Afghanistan (65%). Al contrario, se si guardano i primi 10 paesi di provenienza dei richiedenti asilo nel 2013, i tassi totali di riconoscimento sono stati relativamente bassi per le persone provenienti dalla Federazione Russa (28%), dal Pakistan (22%) e dalla Serbia (e Kosovo: cfr. Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 1999) (5%).

Alla fine dell'anno, quasi 1,2 milioni di persone attendevano decisioni sulle loro richieste di asilo, un dato che comprende richiedenti in ogni fase della procedura di asilo. Si è trattato della cifra più alta da molti anni a questa parte. Un incremento così significativo è in parte dovuto al fatto che alcune agenzie governative hanno per la prima volta da anni comunicato questi dati all'UNHCR (tra queste anche l'Executive Office for the Immigration Review degli Stati Uniti). Questo numero relativamente elevato di richieste di asilo non ancora esaminate è dovuto anche al maggior numero di richiedenti asilo registrati nel corso del 2013 in paesi in cui gli organi decisionali non riescono a deliberare su tutte le domande entro un tempo ragionevole. Va notato che, nonostante il miglioramento delle relazioni statistiche sulle domande di asilo ancora pendenti, il vero numero di casi di richieste di asilo non ancora determinate è sconosciuto, dal momento che molti paesi non rilevano questa informazione.

Focus /

Per motivi di religione

1. Nigeria
Vecchie tensioni e nuove violenze

LA CONVENZIONE DI GINEVRA del 1951 e la direttiva "Qualifiche" dell'UE (2011/95) riconoscono lo status di rifugiato, fra l'altro, a chi ha il fondato timore di essere perseguitato per motivi religiosi. Fra i Paesi più "a rischio" sotto questo profilo si trova la Nigeria, il più popoloso dell'Africa, con 167 milioni di abitanti, per il 45% cristiani (soprattutto al Sud), per il 45% musulmani (soprattutto al Nord) e per il 10% di religioni indigene. Nei soli primi mesi di questo 2014, secondo Amnesty International almeno 2.000 persone sono state uccise negli attentati e negli attacchi condotti dai gruppi più o meno legati alla formazione fondamentalista islamica "Boko Haram" oppure nelle operazioni delle forze di sicurezza governative (anch'esse colpevoli di violenze e abusi), soprattutto nel Nordest del Paese. Ma l'escalation del conflitto nel settentrione nigeriano ha radici lontane e profonde, non solo religiose: dalle storiche tensioni socio-economiche ed etniche che contrappongono il Nord e il Sud all'adozione della sharia in vari Stati del Nord a partire dal 2000; e sempre al 2000 risalgono i primi attentati del gruppo che nel 2002 si costituirà formalmente come Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awati wal-Jihad, più noto come "Boko Haram". Negli anni gli attacchi "islamisti" hanno preso di mira in particolare i cristiani (che a volte hanno reagito con ritorsioni) ma anche fedeli musulmani, scuole e centri istituzionali. Nell'aprile 2014 oltre 200 ragazze sono state rapite in un collegio di Chibok, nello Stato di Borno. A maggio, in seguito a un'ondata di attacchi di una brutalità senza precedenti contro la popolazione civile e di scontri con le forze governative negli stati nordorientali di Adamawa, Borno e Yobe, l'UNHCR contava 250.000 sfollati e 61.000 profughi in Camerun, Ciad e Niger. Mentre un'esplosione che si è verificata a Lagos a giugno causando due morti potrebbe essere il primo attentato di "Boko Haram" nella metropoli del Sud.

2. Somalia
La minaccia di Al-Shabaab

LE CONDIZIONI SOCIO-POLITICHE della Somalia rimangono instabili. A fronte di un governo ufficiale presieduto da Hassan Sheikh Mohamud, eletto su base tribale e garantito dalla presenza dell'AMISOM (African Union Mission in Somalia), che si propone la stesura di una Costituzione e la creazione di uno stato su base federale, è ancora forte la presenza del gruppo integralista islamico di Al-Shabaab, legato ad Al-Qaeda. Non è un caso infatti che nel luglio del 2014 si siano verificati a distanza di pochi giorni due attacchi portati da tale gruppo nel cuore delle fragili istituzioni somale a Mogadiscio, il primo contro la sede del Parlamento, il secondo contro il palazzo presidenziale.

Gli attacchi sono stati respinti ma l'impatto simbolico delle azioni è stato grande. Sul versante della libertà religiosa, in Somalia la stragrande maggioranza della popolazione è musulmana, ma esiste una minoranza di convertiti cristiani e di personale straniero legato alle ONG: per loro professare apertamente la propria fede è difficile, se non addirittura rischioso nelle zone dove maggiore è l'influenza di Al-Shabaab, che vorrebbe imporre la Sharia su tutto il Paese. Non bisogna dimenticare che nel 1989 è stato ucciso da un assassino



rimasto ignoto mons. Salvatore Colombo, vescovo francescano di Mogadiscio, e che la cattedrale di Mogadiscio è stata gravemente danneggiata nel 1991 e definitivamente smantellata nel 2008. Nel 1995 viene uccisa in un agguato a mano di sicari somali anche Graziella Fumagalli medico e chirurgo così come nel 2003 muore, a colpi d'arma da fuoco per mano di un commando islamico chimato Al-ltihaad al-Islamiya, Annalena Tonelli che pochi mesi prima era stata insignita dall'Alto Commissariato delle nazioni Unite del prestigioso premio Nansem per l'assistenza ai rifugiati. Ad Al-Shabaab sono poi riconducibili una serie di omicidi e decapitazioni di cristiani nei territori sotto il suo controllo. Una delle ultime esecuzioni di cui si ha notizia è avvenuta nel marzo 2014, quando due donne sospettate di



UNHCR/J. ZOCHERMAN

essere cristiane, Sadia Ali Omar e Moge Osman Mohamud, sono state decapitate nella città portuale di Barawa, nel Basso Scebeli.

3. Iraq
In nuovo disastro umanitario

L'IRAQ STA ATTRAVERSANDO dall'inizio del 2014 una nuova, gravissima crisi umanitaria, causata dalla guerra in atto nel Nord del Paese tra le forze armate governative (dall'agosto 2014 appoggiate dai raid aerei di una coalizione arabo-occidentale) e le unità dello "Stato Islamico" (IS, ex ISIS). Le radici della crisi affondano nella fallita transizione democratica gestita dal governo dello sciita Nuri al-Maliki dopo la seconda guerra del Golfo. I miliziani dell'IS-ISIS (guidato da Abu Bakr Al Baghdadi con l'obiettivo di fondare un "califfato" sunnita fra Iraq e Siria) combattono dal gennaio 2014 a Fallujah e Ramadi e a giugno si impadroniscono di Mosul, la seconda città del Paese. Testimonianze e indagini di organismi indipendenti hanno ormai accertato che l'IS-ISIS ha avviato nelle zone occupate del Nord persecuzioni su larga scala, prendendo di mira le etnie minoritarie non arabe e le comunità non sunnite (fra cui gli sciiti, cioè la confessione maggioritaria in Iraq, i cristiani, gli yazidi e i mandei) e uccidendo o sequestrando centinaia, forse migliaia di persone (stime Amnesty International, settembre 2014): una situazione che rischia di dare il colpo di grazia, nell'"alternativa" fra la persecuzione e la conversione forzata al sunnismo, alla millenaria coesistenza di fedi e confessioni diverse nel Nord iracheno. D'altra parte anche le milizie sciite che appoggiano le forze armate governative hanno rapito e ucciso civili sunniti.

Non va dimenticato, tuttavia, che in tutto l'Irak la fragile coesistenza interreligiosa era già stata minata (per limitarsi solo agli ultimi decenni) dal regime di Saddam Hussein e dall'instabilità e dai rivolgimenti seguiti alle due guerre del Golfo del 1991 e del 2003. L'UNHCR stima che dal gennaio 2014 guerra e violenze abbiano costretto a fuggire dalle loro case 1.800.000 persone in tutto il Paese. Di queste, 850.000 hanno trovato riparo nella regione autonoma del Kurdistan iracheno.

A cura di Fondazione Migrantes
Osservatorio Vie di Fuga

I rifugiati e richiedenti asilo in Europa

435.390

le domande di protezione internazionale

In base ai dati EUROSTAT, presentate nei 28 Stati Membri, pari al 29,6% in più rispetto al 2012. Un terzo delle domande è stato presentato da donne.

462.445

Le decisioni prese in merito alle richieste presentate

più di un terzo delle decisioni in prima istanza sono risultate positive (11.125) mentre il 66,0% delle domande ha avuto esito negativo (216.115)

Quasi il 70%

le domande presentate in cinque Paesi

Germania (126.995), Francia (66.265), Svezia (54.365), Regno Unito (30.110) e Italia (26.620).



La metà delle decisioni positive è stato registrato in 3 Stati membri

Svezia (26.400)
Germania (26.080)
Francia (16.155)

Siria, Russia, Afghanistan, Serbia e Pakistan

Tra i principali Paesi di origine dei richiedenti asilo



UNHCR/F.MALAVOLTA 2014

15%
dei richiedenti ha ottenuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari (20.365)

37,5%
dei richiedenti ha ottenuto protezione sussidiaria (50.890)

47,5%
dei richiedenti ha ottenuto lo status di rifugiato (64.465)

4.2 Le richieste di protezione internazionale in Europa

Nei 28 Stati membri dell'Unione Europea sono state presentate, nel corso del 2013, 435.390 domande di asilo. L'incremento rispetto all'anno precedente sfiora il 30%, con quasi 100.000 domande in più rispetto al 2012. Si stima che il 90% circa delle domande siano state presentate da nuovi richiedenti, mentre il rimanente 10% è composto da ricorsi di persone che avevano già fatto richiesta precedentemente. Dal 2008 ad oggi il numero delle domande presentate ha sempre seguito un trend crescente, ad esclusione dell'anno 2010 in cui si è registrata una lieve flessione. A differenza degli anni 2008-2009, in questi ultimi quattro anni si è registrato un incremento considerevole delle domande sia nel continente Europa che nei Paesi che compongono l'Unione Europea. Se nel biennio 2010-2012 la crescita è stata maggiore nel continente europeo, nell'ultimo anno invece la crescita registrata è maggiore all'interno dell'Unione (29,6% contro 25,2%).

Figura 4.21

Domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati). Anni 2008-2013
Valori assoluti

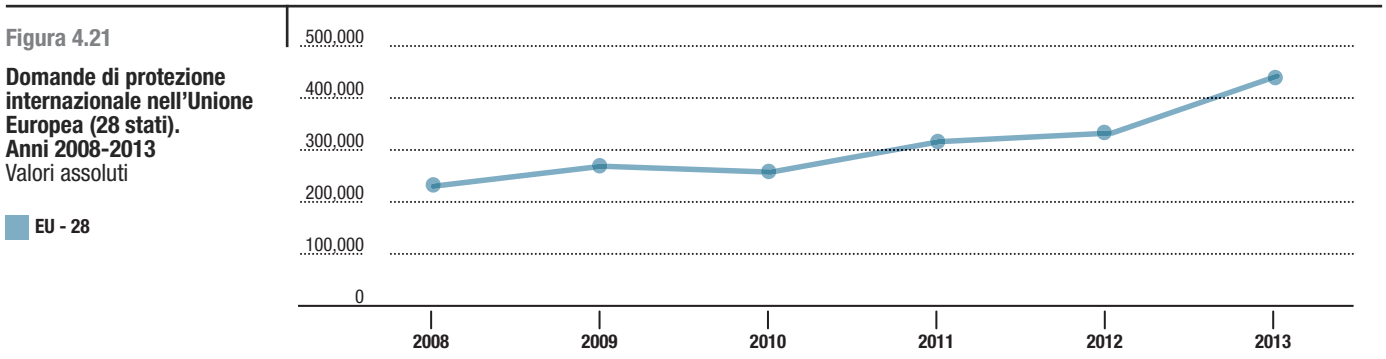
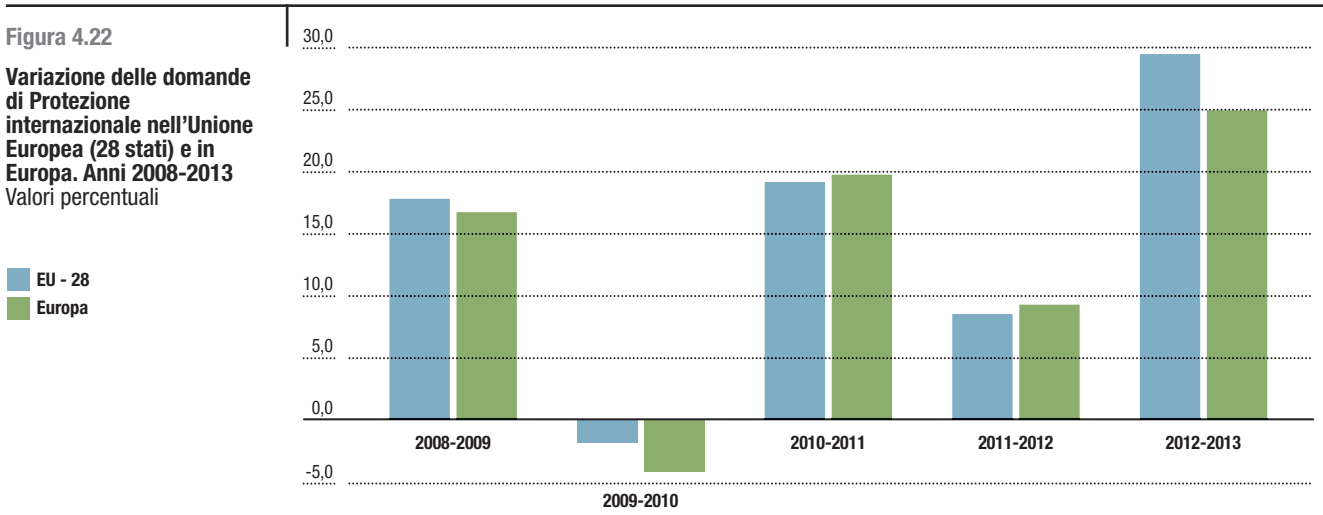


Figura 4.22

Variazione delle domande di Protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati) e in Europa. Anni 2008-2013
Valori percentuali



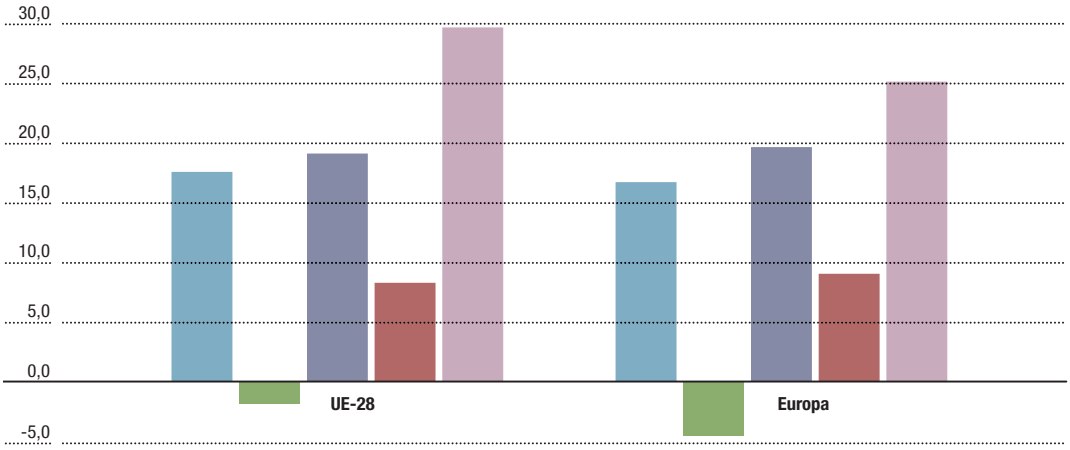


Figura 4.23

Variazione delle domande di Protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati) e in Europa. Anni 2008-2013
Valori percentuali



Figura 4.24

Domande di protezione internazionale in Unione Europea (28 stati). Anno 2012.
Valori assoluti

Nel 2013, il maggior numero di richiedenti è stato registrato in Germania (126.995 richiedenti, il 29,2% del totale), seguita dalla Francia (66.265, ovvero il 15,2%), Svezia (54.365, 12,5% del totale), il Regno Unito (30.110, pari al 6,9%), Italia (26.620, pari al 6,1%), Belgio (21.215, 4,9%), Ungheria (18.900, 4,3%), Austria (17.520, 4,0%), Paesi Bassi (17.160, 3,9%) e Polonia (15.245, ovvero il 3,5%). Complessivamente, questi dieci Stati membri hanno ricevuto quasi il 90,6% di tutte le domande di asilo presentate in Unione Europea.

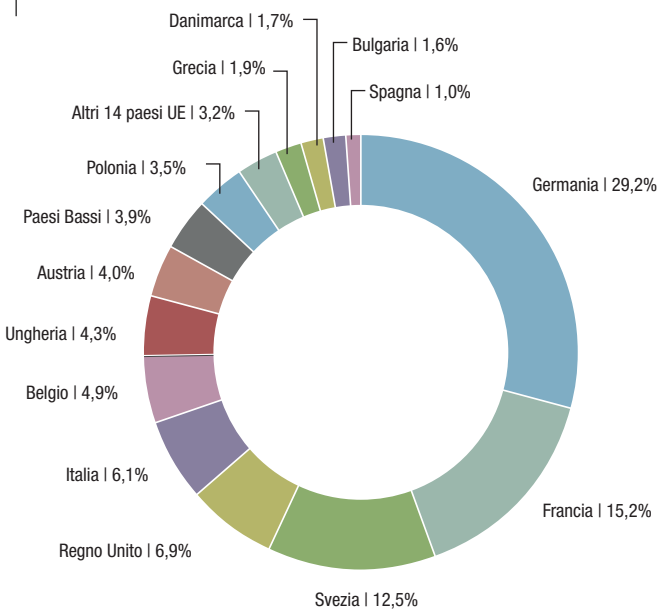
Se dal punto di vista dei numeri assoluti la Germania e la Francia risultano i paesi con il numero più alto di richiedenti asilo, i tassi più elevati di domande di asilo in rapporto alla popolazione di ciascuno Stato membro sono stati registrati in altri contesti, con valori superiori alla media europea (862 ogni milione di abitanti). La Svezia risulta essere il paese maggiormente attraente, con 5.637 richiedenti per milione di abitanti, seguita da Malta (5.328), Austria (2.073), Lussemburgo (1.992), Ungheria (1.907) e Belgio (1.901). Tassi inferiori a 100 richiedenti per milione di abitanti sono stati osservati in sette Stati: Lettonia e Spagna (96), Slovacchia (81), Romania (75), Estonia (72), Repubblica Ceca (68) e Portogallo (48).

Delle oltre 400mila domande presentate nell'Unione, siriani e russi hanno rappresentato il 21,1% di tutti i richiedenti asilo. In particolare la Siria con 50.435 domande, pari al 11,6%, è diventata nel 2013 il primo paese d'origine dei richiedenti, seguita da Russia (41.485), Afghanistan (26.200), Serbia (22.375), Pakistan (20.815) e Kosovo (20.220).

Rispetto all'anno passato, la crescita maggiore si è registrata per i cittadini provenienti dall'Eritrea, passati da 6.400 a 14.580 domande, seguita dai siriani che hanno più che raddoppiato le loro richieste di protezione internazionale (da 24.115 a più di 50mila) a causa del conflitto in corso nel loro paese. Altra crescita considerevole è stata quella dei cittadini del Kosovo (da 10.210 a 20.220) e della Federazione Russa (da 24.290 a 41.485). Dall'altro lato, tra i primi 10 paesi al 2013 si riscontra una diminuzione tra afghani e iraniani. I primi hanno raggiunto il massimo di domande presentate nel 2011 (28.160), per poi calare gradualmente sino alle 26.200 domande del 2013. I cittadini iraniani, invece, hanno registrato il calo solamente nell'ultimo anno, passando da 13.600 domande del 2012 a 12.760 del 2013.

Figura 4.25

Domande di protezione internazionale in Europa per Paese. Anno 2013
Valori percentuali



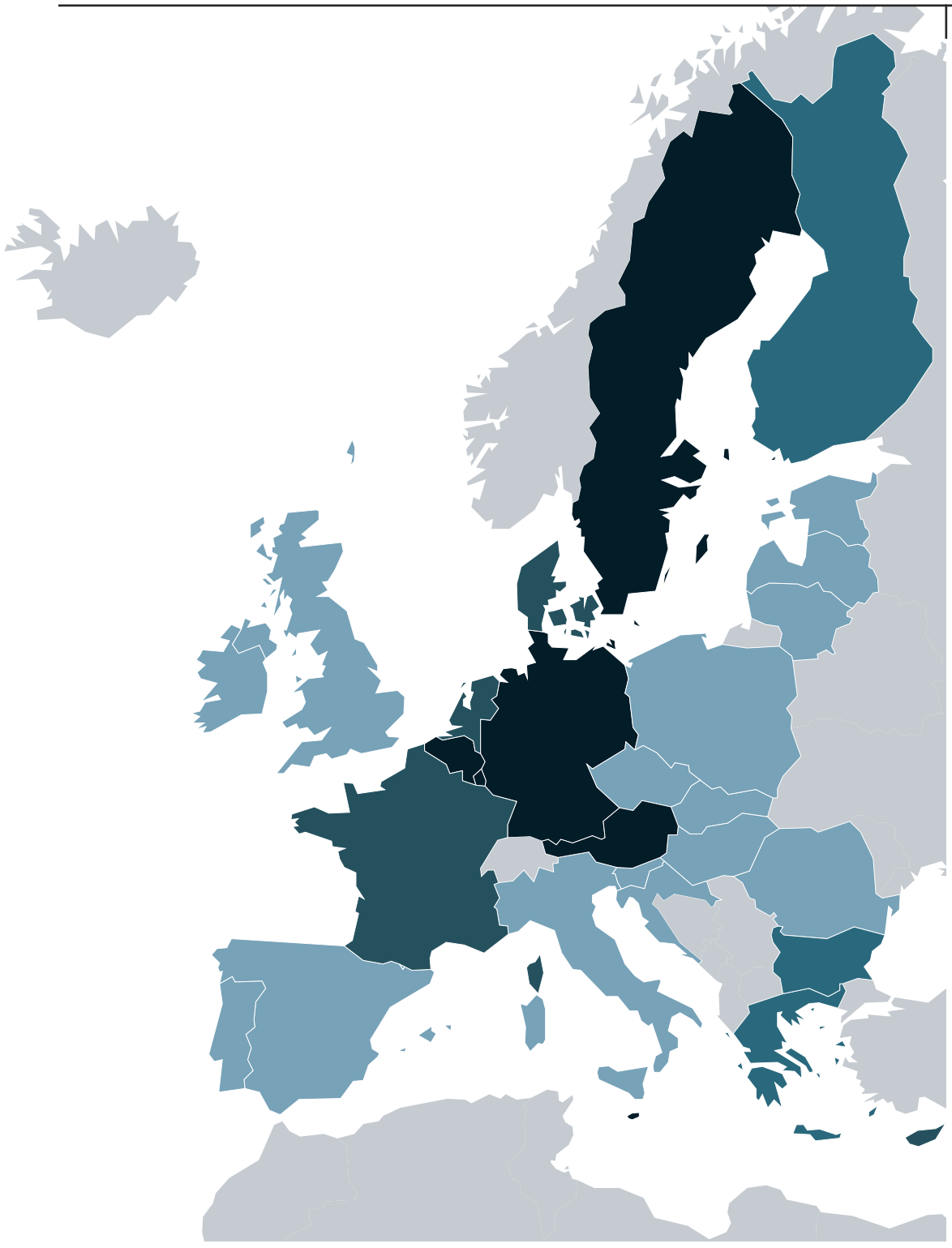
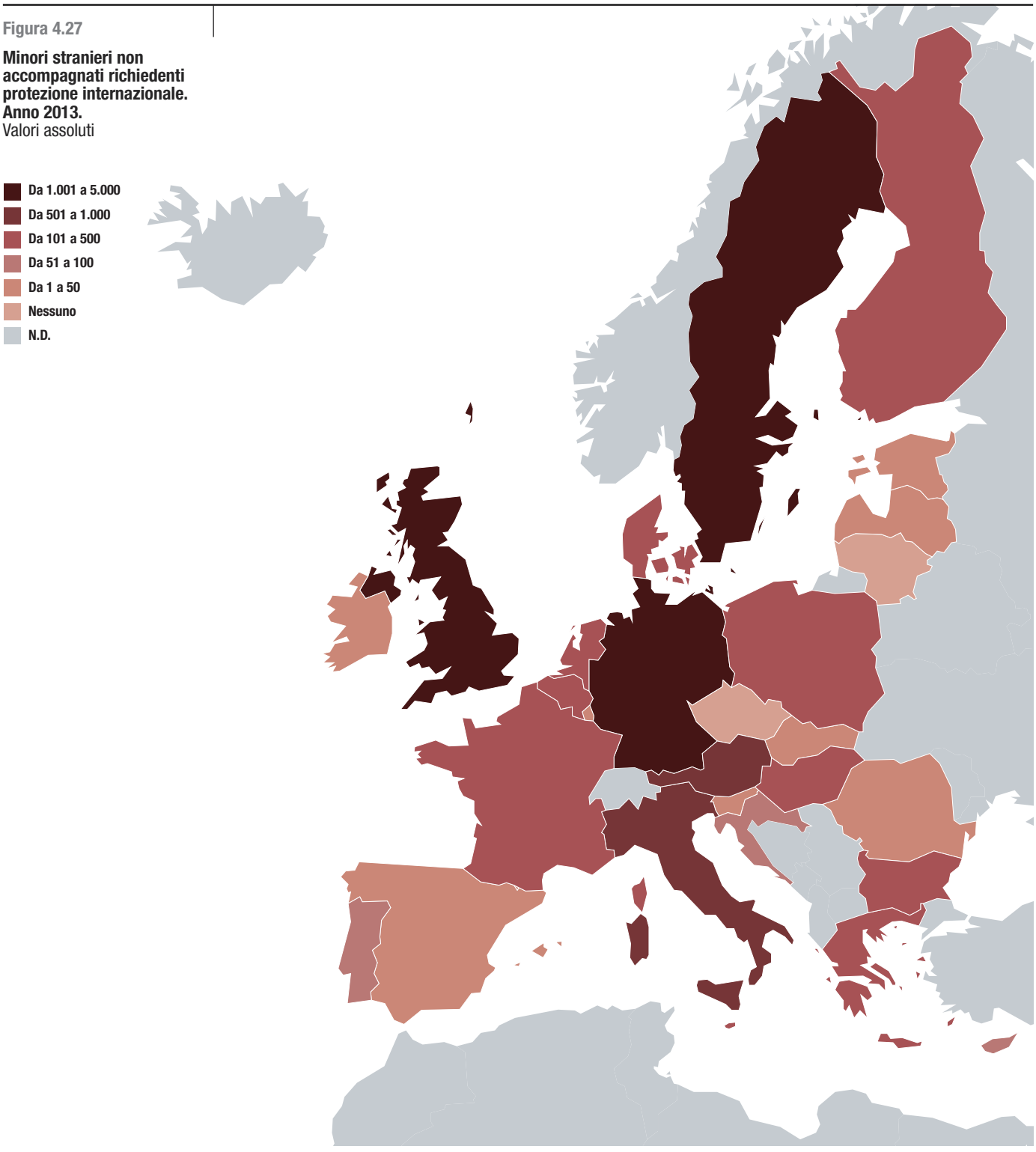


Figura 4.26

Domande di protezione internazionale in Unione Europea (28 stati). Anno 2013.
Valori per 1.000 abitanti

Figura 4.27

Minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale. Anno 2013.
Valori assoluti



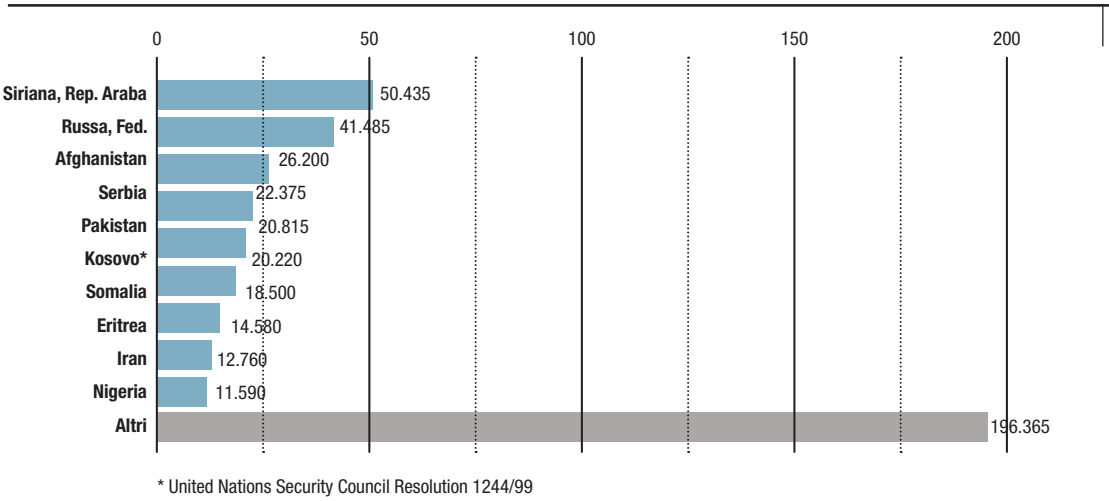


Figura 4.28

Primi 10 paesi di provenienza dei richiedenti protezione internazionale in UE-28. Anno 2013.
Valori in migliaia

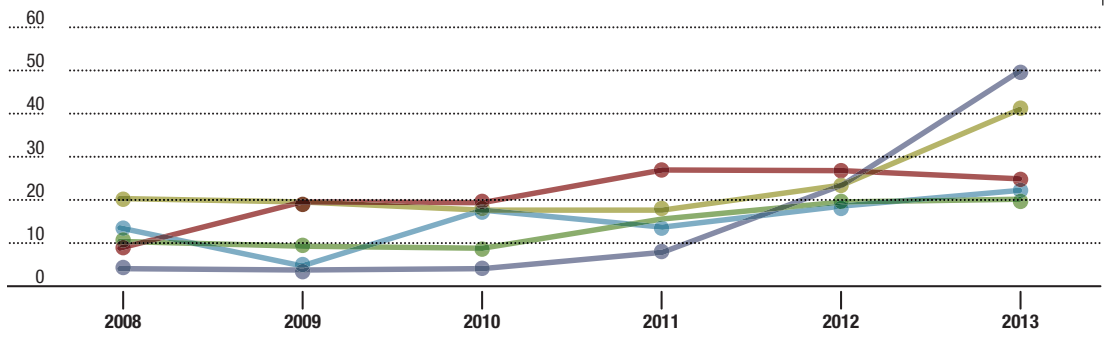
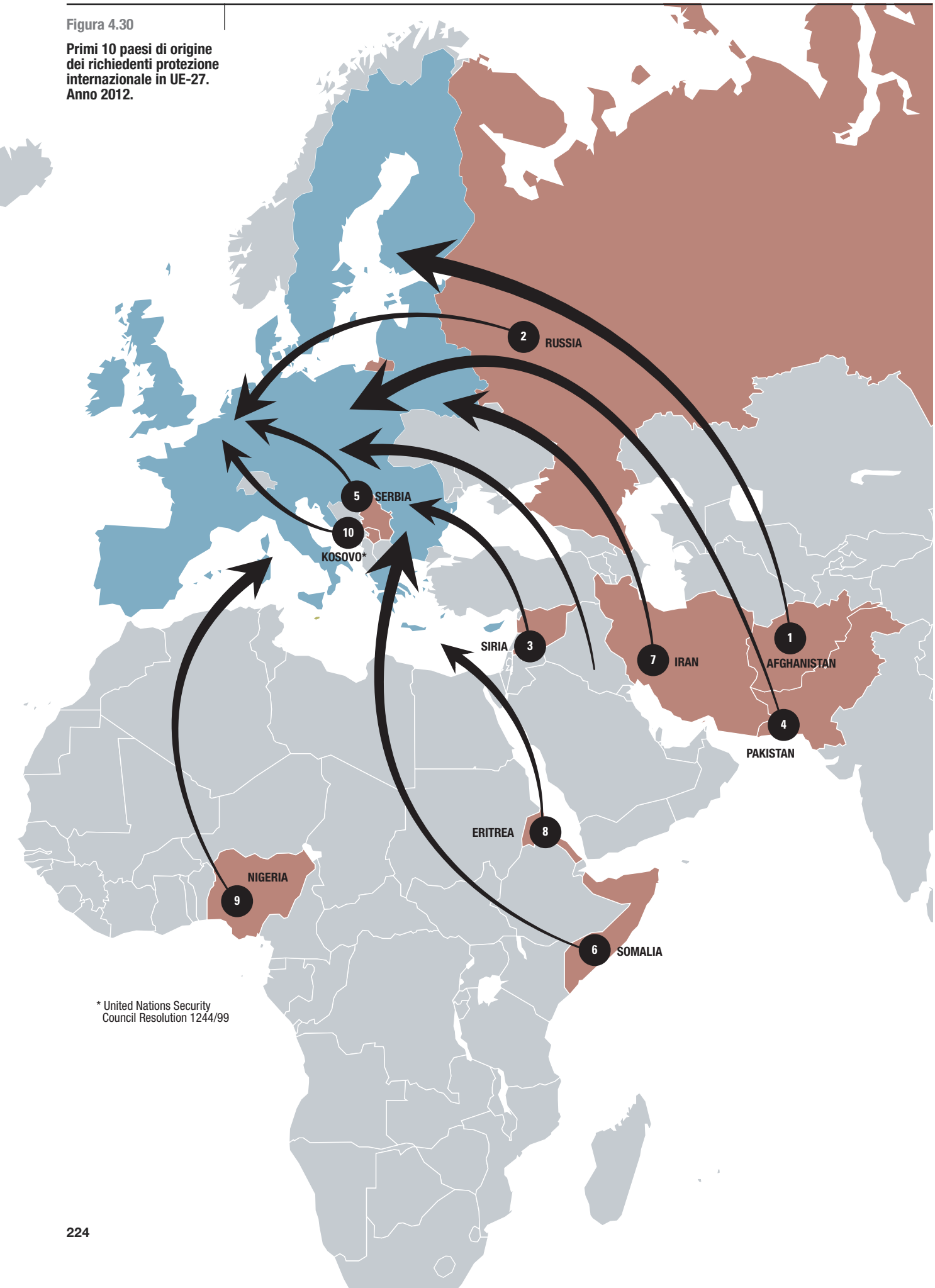


Figura 4.29

Richieste di protezione internazionale, primi 5 paesi di provenienza al 2013. Anni 2008-2013
Valori in migliaia

Figura 4.30

Primi 10 paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale in UE-27. Anno 2012.



* United Nations Security Council Resolution 1244/99

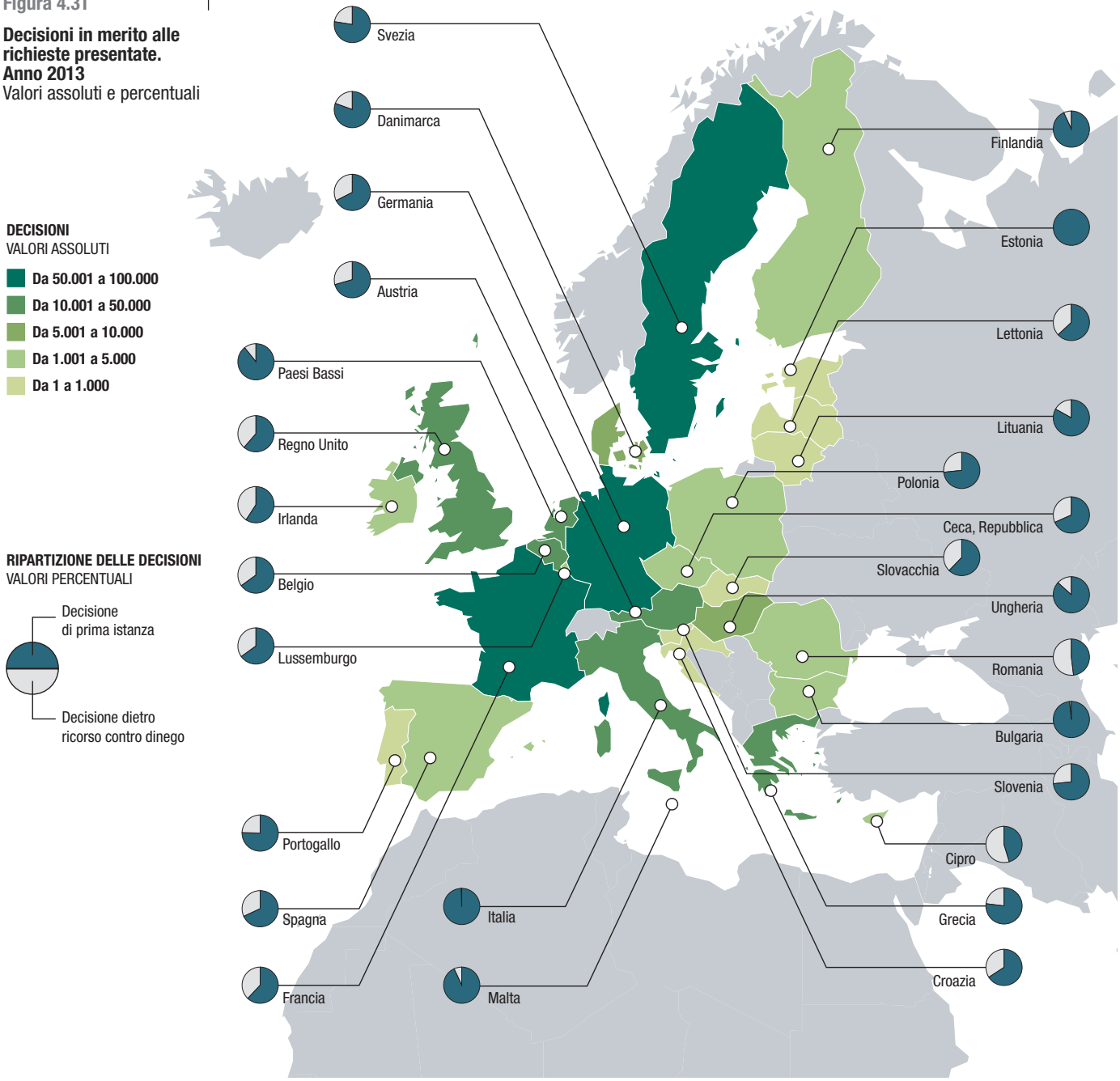
4.2.1 Decisioni sulle domande di protezione internazionale

Nel corso del 2013 sono state presentate ai 28 membri dell'UE 12.635 domande di protezione internazionale per minori richiedenti asilo, valore che non si discosta dalle 12.715 richieste del 2012. Il paese con la richiesta maggiore è stato la Svezia (3.850), confermandosi al primo posto per le domande riguardanti minori non accompagnati, seguito da Germania (2.485), Regno Unito (1.175), Austria (975, primo paese sotto il migliaio) e Italia (805, valore inferiore alle 970 domande dell'anno precedente). È da sottolineare come il 50,1% delle domande si concentri nei primi due paesi – Svezia e Germania –, e come il restante 49,9% sia eterogeneamente distribuito tra i restanti 26 paesi dell'Unione. I paesi, invece, con il più basso numero di domande provenienti da minori stranieri non accompagnati sono, nell'ordine, Lituania e Repubblica Ceca (entrambi non hanno ricevuto alcuna domanda), Estonia, Lettonia e Slovacchia (ciascun paese con 5 domande), e Spagna (10).

Nel 2013, il numero delle decisioni prese in merito alle domande di asilo presentate è stato di 462.445, con una crescita pari al 13,5% rispetto all'anno precedente. Di queste, il 70,8% (327.240) sono state prese in primo grado e il 29,2% in appello. Le decisioni in prima istanza hanno avuto esito positivo nel 34% dei casi, portando 111.125 persone ad ottenere una forma di protezione internazionale (rifugiato, protezione umanitaria o protezione sussidiaria), mentre ulteriori 24.615 l'hanno ottenuta a seguito di richiesta in appello.

Figura 4.31

Decisioni in merito alle richieste presentate. Anno 2013
Valori assoluti e percentuali



Nel corso del 2013, complessivamente le domande con esito positivo sono state 135.740, valore in crescita rispetto al 2012 (102.700) e al 2011 (84.300). Tale valore corrisponde al 29.4% delle domande presentate (prima istanza e appello) nell'ambito dei Paesi dell'Unione, valore che però risulta essere sensibilmente differente se i due contingenti vengono considerati separati. Infatti, la risposta positiva alle domande di prima istanza raggiunge il 34,0%, mentre si ferma al 18,2% per le domande in appello.

La metà delle decisioni positive (50,6%) è stato registrato da 3 paesi, Svezia (26.400), Germania (26.080) e Francia (16.155), mentre quasi l'80% degli esiti positivi viene raggiunto considerando anche Italia (14.465), Regno Unito (13.400) e Paesi Bassi (10.620). È da notare come, però, la percentuale di decisioni positive rispetto al totale delle domande presentate vari da paese a paese. Infatti, la Bulgaria riconosce in quasi 9 casi su 10 una qualche forma di protezione, seguita da Malta (7,9), Romania (6,2), Italia e Paesi Bassi (6,1 su 10). Dall'altro lato, i paesi che riconoscono meno facilmente una qualche forma di protezione sono, nell'ordine, Lussemburgo (0,7), Ungheria e Grecia (0,8), e Croazia, con 0,9 riconoscimenti ogni 10 domande.

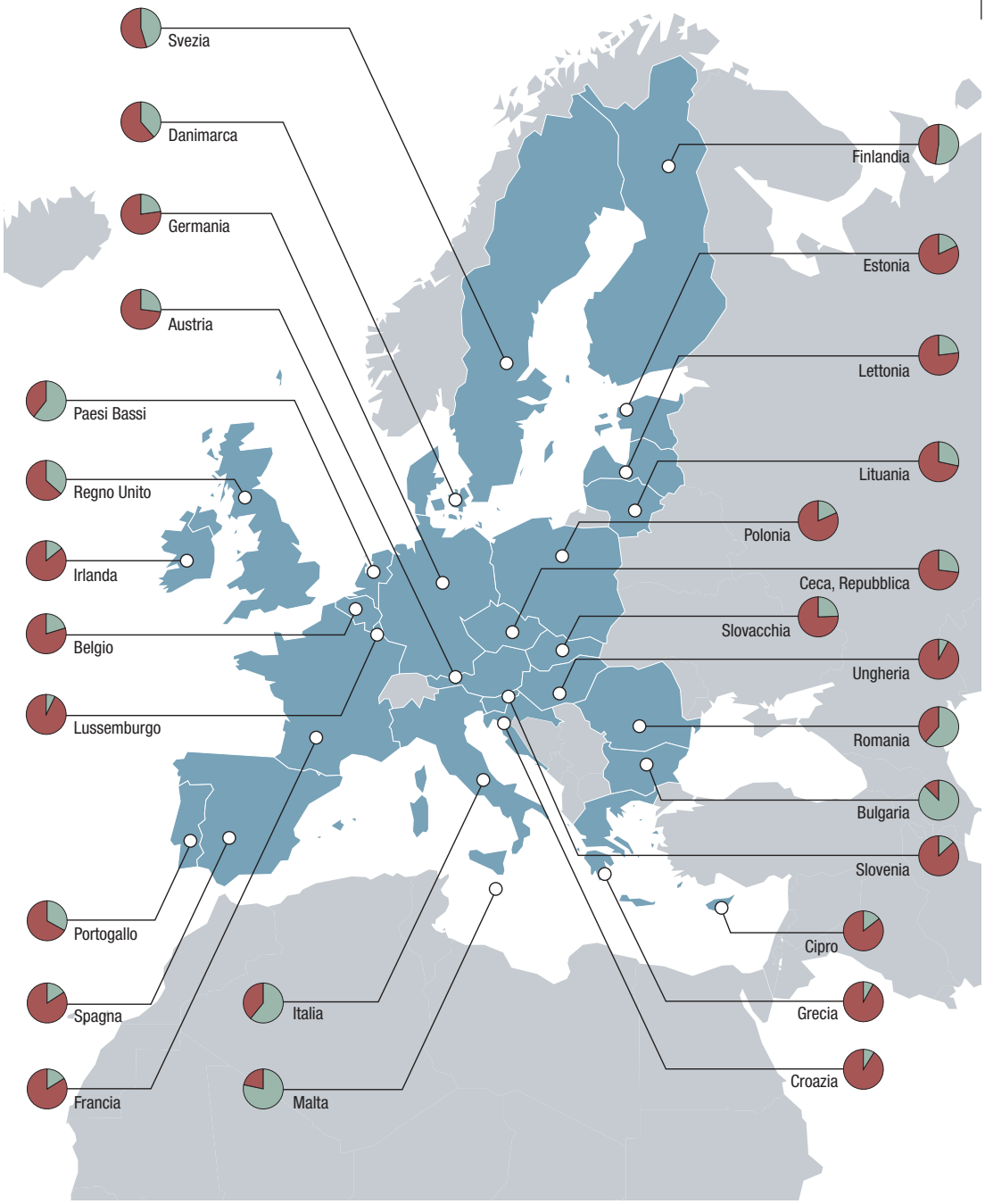
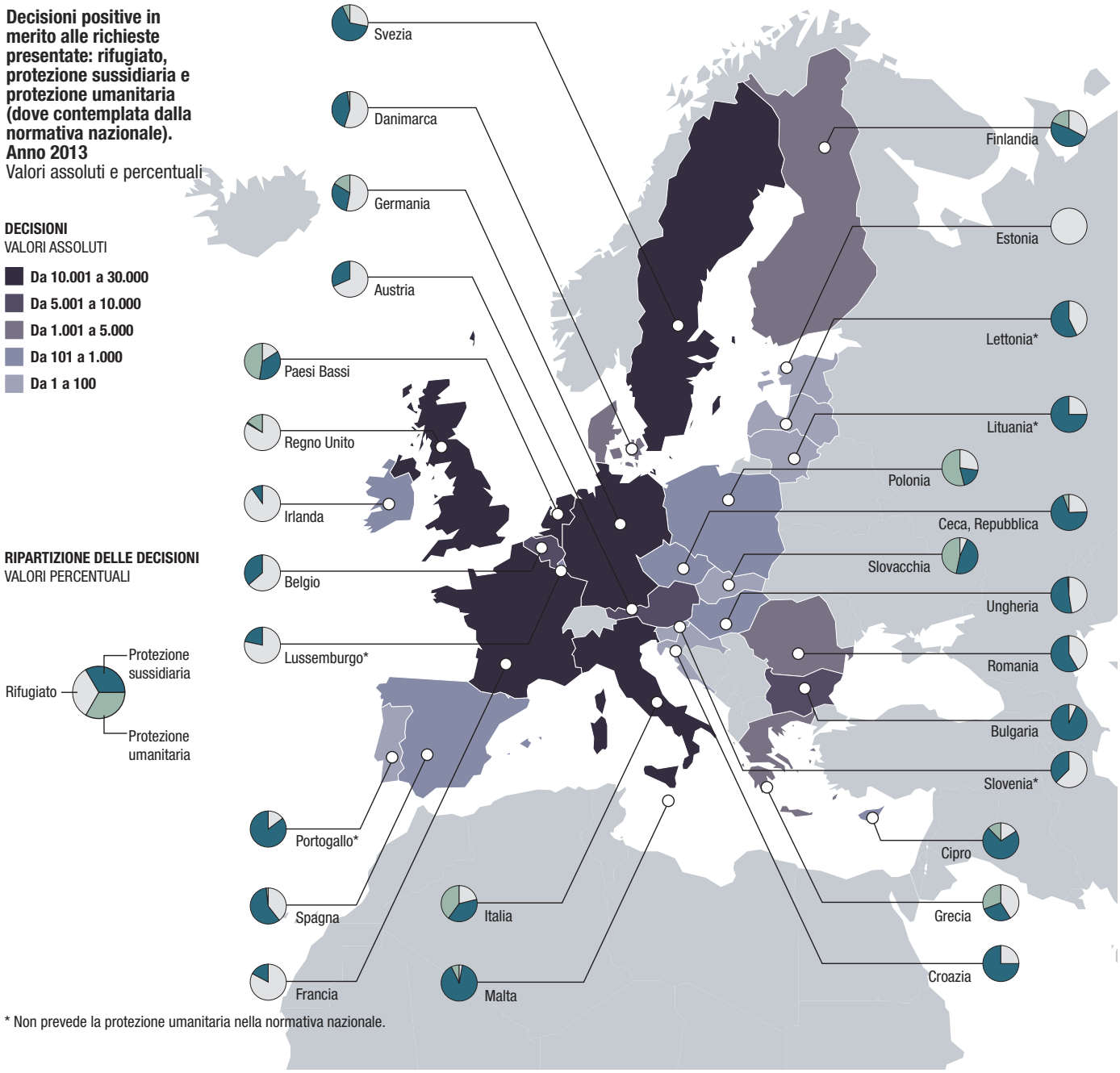


Figura 4.32

Decisioni in merito alle richieste presentate: riconoscimento e non riconoscimento di una forma di protezione. Anno 2013.
Valori percentuali

Figura 4.33

Decisioni positive in merito alle richieste presentate: rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria (dove contemplata dalla normativa nazionale). Anno 2013
Valori assoluti e percentuali



* Non prevede la protezione umanitaria nella normativa nazionale.

A livello europeo, delle oltre 130mila persone che hanno ottenuto una forma di protezione, il 47,5% (pari a 64.465 individui) ha ottenuto lo status di rifugiato, il 37,5% (50.890) la protezione sussidiaria e nel 15,0% dei casi quella umanitaria. Tra gli Stati membri, anche a questo proposito, vi sono delle differenze significative perchè va ricordato che, mentre lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono definiti dal diritto comunitario, la protezione umanitaria è concesso sulla base della legislazione nazionale.

APPENDICE NORMATIVA

GLOSSARIO

APPENDICE NORMATIVA

La legislazione italiana in materia di protezione internazionale.

La normativa italiana in materia di tutela e riconoscimento giuridico di quanti fuggono dal proprio Paese per mancanza di assistenza e protezione, ha subito numerose modiche, in particolare negli ultimi anni, tanto di carattere sostanziale quanto procedurale. Indubbiamente, l'impulso maggiore al cambiamento delle strutture giuridiche tipiche del Sistema di Asilo italiano è arrivato dall'Unione Europea e dalla volontà politica, manifestata già nel Consiglio di Tampere del 1999, di armonizzare le procedure di ciascuno degli Stati membri, individuando cosi sistemi di asilo più simili tra loro. Tra le motivazioni, spicca su tutte quella di limitare il più possibile il fenomeno cd dello "*asylum shopping*" e quindi i continui spostamenti dei richiedenti asilo da un Paese all'altro, alla ricerca della "migliore offerta" in termini di probabilità di riconoscimento dello status, diritti ed accesso alle prestazioni di carattere sociale, sostegni economici, etc.

Le direttive europee hanno quindi avuto un ruolo decisivo nell'assetto che il sistema di asilo italiano ha assunto nel corso di questi ultimi anni.

In particolare, la Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 *recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta* (cd "direttiva qualifiche") e la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, *recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato* (cd "direttiva procedure") possono considerarsi decisive in questo percorso di armonizzazione. Non da ultima, la Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 *recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (cd "direttiva accoglienza"), che* costituisce un altro elemento importante nella costruzione del Sistema di asilo e di accoglienza in particolare. In ogni caso, la produzione normativa europea non si esaurisce in questi documenti, ai quali, peraltro, sono state apportate diverse modifiche, alcune già recepite dal nostro Paese. Nel 2005 il Sistema di asilo italiano recepisce la cd "direttiva accoglienza" con il **Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n.140** (Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri in materia di accoglienza dei richiedenti asilo), inserendola in un ampio progetto di revisione delle norme e soprattutto delle procedure in materia di riconoscimento dello status di rifugiato, che aveva avuto inizio con l'entrata in vigore della legge 30 luglio 2002, n. 189 "*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*" (cd legge Bossi – Fini).

Una fase che di fatto non si esaurisce ma si sviluppa ulteriormente proseguendo con il recepimento delle direttive europee in materia di status e procedure attraverso due importanti testi normativi, il **Decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007**, in attuazione della cd "direttiva qualifiche", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2008 ed entrato in vigore il 19 gennaio dello stesso anno, ed il **Decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008**, in attuazione della cd "direttiva procedure", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 febbraio 2008 ed entrato in vigore il 2 marzo 2008. Nello stesso anno il D.lgs. 25/2008 subisce un'ulteriore modifica e, nell'ambito delle misure del cd "pacchetto sicurezza", viene varato il **Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159,** dal titolo "*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2008 ed entrato in vigore il 5 novembre 2008.

La novità più rilevante introdotta dalle Direttive europee sopra citate e dai corrispondenti Decreti di recepimento è l'introduzione del concetto più ampio di **protezione internazionale**, ovvero l'insieme de "*lo status di rifugiato e di protezione sussidiaria di cui alle lettere f) e h)*"[1]. In sostanza, lo *status di rifugiato*, già previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 ed il nuovo status *di beneficiario della protezione sussidiaria* (introdotto invece dalla direttiva qualifiche) sono indicate come le **due qualifiche attribuibili a quanti avanzano formale richiesta di asilo ovvero di "protezione internazionale" e possiedono i requisiti per il riconoscimento**. In ultimo, accogliendo l'invito formulato dalle Direttive UE di mantenere nel proprio ordinamento figure complementari di protezione già in vigore, l'Italia conferisce questa funzione alla c.d. "protezione umanitaria", riconosciuta ai sensi dell'art. 5 comma 6 del **Testo unico sull'immigrazione, D. Lgs. 286/98** quando " (…) *ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"*.

Ai sensi del D.lgs. 251/2007, viene definita **persona ammissibile alla protezione sussidiaria** *"il cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno (…), e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese*". In sostanza, lo status di beneficiario di protezione sussidiaria viene riconosciuto, per esclusione, a coloro che pur avendo chiesto protezione non hanno i requisiti per vedersi riconosciuto lo status di rifugiato (ovvero colui che *"per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno*"[2]), ma che, in ogni caso, possono dimostrare, in sede di audizione dinanzi la Commissione esaminatrice competente, la sussistenza del rischio effettivo di subire o di aver subito il cd. *danno grave*. Il danno grave, quindi, è l'elemento determinante per il riconoscimento dello status di beneficiario di protezione sussidiaria, come la dimostrazione di aver subito o di avere il timore di subire atti di persecuzione lo è per il rifugiato, e consiste in" *la condanna a morte o all'esecuzione; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla*

1 Art. 2 comma 1 lett. a) D.lgs. 251/2007

2 Art. 1 Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata in Italia con legge 24 luglio 1954 n. 722 e modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, ratificato con legge 14 febbraio 1970 n. 95

persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale".[3]

Con l'introduzione del nuovo status di protezione sussidiaria, la definizione di asilo in senso lato si arricchisce quindi di una nuova forma di protezione che non si contrappone allo status di rifugiato, ma integra la normativa europea ed italiana, quest'ultima, in particolare, basata esclusivamente e fino a quel momento sulla Convenzione di Ginevra, e sull'autorizzazione al soggiorno rilasciata per motivi umanitari.

Soffermandosi sul D.lgs. 251/2007, non può non osservarsi come il testo costituisca un passaggio importante nella costruzione del Sistema di asilo italiano. Oltre a fornire gli elementi necessari per distinguere i due status, le definizioni dei motivi che costringono alla fuga, nonché delle persecuzione e del danno grave, indica le modalità per una corretta valutazione dei fatti e delle circostanze esposte dal richiedente protezione, i casi di cessazione, revoca ed esclusione dei due status, i diritti di soggiorno, i doveri, i diritti sociali e di previdenza loro riconosciuti.

Con l'attuazione della **Direttiva 2011/95/UE** recante norme *sull'attribuzione, a cittadini non UE o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, di uno status uniforme per i rifugiati o per i beneficiari della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, il **Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18** pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2014 ed entrato in vigore il 22 marzo dello stesso anno, ha modificato significativamente il testo del D.lgs. 251/2007 ed anche le disposizioni in materia di ricongiungimento familiare previste nel Testo Unico sull'Immigrazione D.lgs. 286/98.

Le modifiche, infatti, intervengono su diversi aspetti ma, in modo particolare, sui diritti del beneficiario della protezione sussidiaria. Nel testo precedente le modifiche del 2014, infatti, la differenza tra i due status era più netta anche in termini di diritti riconosciuti oltre che in termini di definizione e quindi di presupposti. Secondo le disposizione legislative entrate in vigore nel 2008, infatti, il titolare dello status di rifugiato ottiene il rilascio del permesso di soggiorno per "asilo" la cui durata stabilita è di 5 anni e, "*per consentire i viaggi al di fuori del territorio nazionale, la competente questura rilascia ai titolari dello status di rifugiato un documento di viaggio di validità quinquennale rinnovabile secondo il modello allegato alla Convenzione di Ginevra*"[4]. La durata del permesso di soggiorno rilasciato al beneficiario di protezione sussidiaria aveva invece una durata di 3 anni, così come la durata del titolo di viaggio per i cittadini stranieri, il cui rilascio è subordinato ad una valutazione da parte della questura territorialmente competente. Al titolare di status di rifugiato, quindi, è riconosciuto anche il rilascio di uno speciale titolo di viaggio che gli consente di muoversi al di fuori del territorio nazionale del Paese dove soggiorna regolarmente. Il beneficiario di protezione sussidiaria, invece, non gode, di un trattamento analogo[5] poiché è la stessa Direttiva "qualifiche", a non riconoscergli *tout court* il diritto al rilascio di un documento specifico (analogo a quello rilasciato al titolare di status di rifugiato) ed equipollente al passaporto nazionale. Di conseguenza, viene previsto che "*quando sussistono fondate ragioni che non consentono al titolare dello status di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza, la questura competente rilascia allo straniero interessato il titolo di viaggio per stranieri*[6]."[7]Se in materia di accesso all'occupazione, tanto subordinata quanto autonoma, così come in materia di accesso ai servizi sanitari e sociali, i titolari di entrambi gli status godono degli stessi diritti, nel testo del D.lgs. 251, prima della novella del 2014, il titolare dello status di rifugiato poteva richiedere il ricongiungimento familiare senza dover dimostrare i requisiti alloggiativi e di reddito previsti dal D.lgs. 286/98, mentre il titolare di status di protezione sussidiaria era autorizzato a richiedere il ricongiungimento familiare, ma solo previa dimostrazione dei requisiti alloggiativi e reddituali previsti dal D.lgs. 286/98[8],con la sola eccezione costituita dall'ipotesi in cui il titolare di status di protezione sussidiaria volesse ricongiungere due o più familiari: in questo caso, veniva richiesto un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale.

Con la novella del 2014, al beneficiario di protezione sussidiaria vengono invece estesi molti di quei diritti fino ad oggi riconosciuti al solo titolare di status di rifugiato e cosi, ampliando i diritti del titolare di protezione sussidiaria, le due figure giuridiche vanno quasi ad equipararsi. In sostanza, quindi, il Sistema così modificato ha mantenuto, in termini di definizione e di principio, le due figure giuridiche, il cui riconoscimento continua ad essere fondato su presupposti differenti (motivi di discriminazione, persecuzione, danno grave), ma ha ampliato i diritti riconducibili allo status giuridico di beneficiario di protezione sussidiaria, sulla scorta di quanto sostenuto nella Direttiva del 2011 secondo cui " *Il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria dovrebbe contribuire a limitare il movimento secondario dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri, nei casi in cui tali movimenti siano dovuti esclusivamente alla diversità dei quadri giuridici".*

Si parte quindi dall'introduzione della definizione di "*beneficiario di protezione internazionale*" con lo scopo di riconoscere, in capo al titolare di uno dei due status un'unica denominazione e condizione giuridica.

Proseguendo nell'illustrazione delle modifiche, si segnala quella relativa all'inserimento, nella categoria degli atti di persecuzione che il rifugiato ha subito o può subire, quelle conseguenti il rifiuto di prestare il servizio militare e quindi "l*e azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale*".

Significativa anche la **modifica relativa ai motivi che possono determinare gli atti di persecuzione**. Secondo l'art. 8 del D.lgs. 251/2007 che elenca i motivi a cui può ricondursi una persecuzione, si definisce "particolare gruppo sociale" quello "*costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana".* Con le modifiche del D.lgs. 18/2014, ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si dovrà tenere conto anche "*delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere*", e quindi di quanti si percepiscono e quindi si identificano sia come

3 Art. 14 D.lgs. 251/2007
4 Art. 24 D.lgs. 251/2007
5 Art 25 par. 2 Direttiva 2004/83 CE "Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari della protezione sussidiaria che si trovino nell'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale, documenti che consentono loro di viaggiare, almeno quando sussistano gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la loro presenza in un altro Stato, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico."
6 Viene rilasciato ai sensi della Circolare n.48 del 31 ottobre 1961 del Ministero degli affari esteri
7 Art. 24 comma 2 D.lgs. 251/2007
8 Art. 29 D.lgs. 286/98

uomo o donna, che in qualcosa di diverso da queste due polarità.

Rispetto ai soggetti che avrebbero potuto offrire protezione al richiedente prima della fuga dal suo Paese, viene mantenuta la disposizione secondo cui anche i partiti o le organizzazioni, comprese quelle internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del territorio, possono fornire assistenza, ma il D.lgs. 18/2014 attribuisce alla Commissione esaminatrice l'onere di verificare anche che queste organizzazioni, se presenti, avrebbero realmente avuto la volontà e la capacità di offrire protezione in maniera effettiva e non temporanea qualora il richiedente si fosse rivolto loro.

Anche il concetto di "**soggetti vulnerabili" subisce delle integrazioni** e a quelle indicate dal D.lgs. 140/2005, ovvero i minori, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vengono aggiunte le categorie dei minori non accompagnati, delle vittime della tratta di esseri umani, delle persone con disturbi psichici. Rispetto quest'ultima categoria, ed in particolare in materia di assistenza sanitaria, è prevista l'adozione di **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, compresi eventuali programmi di formazione e aggiornamento specifici rivolti al personale sanitario. La realizzazione delle linee guida e del loro contenuto però, dovrà essere attivata con risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente poiché non sono previsti capitoli di spesa a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 18/2014.

In materia di **processi e strumenti di integrazione**, l'articolo 34 della Direttiva 2011/95/CE, dispone che "*Al fine di facilitare l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale nella società, gli Stati membri garantiscono l'accesso ai programmi d'integrazione che considerano adeguati, in modo da tenere conto delle esigenze particolari dei beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, o creano i presupposti che garantiscono l'accesso a tali programmi*". Nel D.lgs. 18/2014 è previsto che, "*per favorire la promozione delle iniziative necessarie a superare la condizione di svantaggio determinata dalla perdita della protezione del Paese di origine e a rimuovere gli ostacoli che di fatto ne impediscono la piena integrazione, è previsto un Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione con l'obiettivo di ottimizzare i sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o titolari di protezione internazionale*". Il tavolo dovrà predisporre, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni. Il Tavolo è composto da rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'Ufficio del Ministro per l'integrazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), ed è integrato, in sede di programmazione delle misure di cui alla presente disposizione, con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, a seconda delle materie trattate, con rappresentanti delle altre amministrazioni o altri soggetti interessati. Non sono previste risorse economiche per il tavolo, nè tantomeno per la realizzazione del Piano nazionale.

In materia di r**iconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli conseguiti all'estero** dai titolari dello status di rifugiato o dello status di beneficiario di protezione sussidiaria, il Dlgs 18/2014 dispone che le Amministrazioni competenti si adoperino per individuare sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che consentano il riconoscimento dei titoli ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, laddove il protetto internazionale dimostri di non poter acquisire la suddetta certificazione.

La **Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003**, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, riconosceva il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (già carta di soggiorno in Italia) a tutti i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in uno dei Paesi membri da almeno 5 anni. Al requisito temporale la Direttiva associava altre condizioni in termini economici e lavorativi. Attuata con Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 30 gennaio 2007, all'articolo 9 era previsto però che le disposizioni del Decreto non potessero essere applicate, tra gli altri, anche a quanti "*soggiornano per asilo ovvero hanno chiesto il riconoscimento dello status di rifugiato*" (così come previsto peraltro dalla stessa Direttiva).

Con il **Decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12 di attuazione della direttiva 2011/51/UE**, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 45 del 24 febbraio 2014 ed è entrato in vigore l'11 marzo 2014, viene invece esteso l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. Di conseguenza anche **i titolari di protezione internazionale possono richiedere ed ottenere il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo**, la cui nuova denominazione è la seguente: "*permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo*". Ai fini del rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo, il titolare di status di protezione internazionale (rifugiato e beneficiario di protezione sussidiaria), ed i suoi familiari, dovranno dimostrare, al momento della richiesta, di aver soggiornato almeno 5 anni nel TNI (il termine decorre da quando il titolare della protezione aveva presentato l'istanza di protezione e non dal riconoscimento dello status).

Rispetto ai requisiti alloggiativi e di reddito previsti, il titolare dello status di protezione internazionale non deve produrre la documentazione relativa all'idoneità alloggiativa, ferma restando la necessità di indicare un luogo di residenza. Sarà invece richiesta la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale con l'unica eccezione per quanti si trovano nelle condizioni di vulnerabilità di cui all'articolo 8, comma 1, del D.Lgs. 140/2005, per i quali *"la disponibilità di un alloggio concesso a titolo gratuito, a fini assistenziali o caritatevoli, da parte di enti pubblici o privati riconosciuti, concorre alla determinazione del reddito nella misura del quindici per cento del relativo importo*". Non è richiesto il superamento dell'esame di lingua italiana.

Per essere distinto dal medesimo titolo di soggiorno rilasciato ai migranti non titolari di protezione, il permesso di soggiorno UE di lungo periodo rilasciato allo straniero titolare di protezione internazionale presenterà nella rubrica "annotazioni", la dicitura "*protezione internazionale riconosciuta dall'Italia il…*" con apposta la data di riconoscimento dello status. Questo consentirà, peraltro, la riammissione sul territorio nazionale dello straniero titolare del permesso di soggiorno di lungo periodo se allontanato

da un altro Stato membro dell'Unione europea previa verifica, entro trenta giorni dal ricevimento della relativa richiesta di informazione, della sussistenza, al momento dell'atto di rimpatrio, della protezione precedentemente riconosciuta dall'Italia.

Il rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo non modifica la condizione del protetto internazionale in termini di diritti sociali o previdenziali, già goduti per il solo fatto di essere titolare di questo status, quanto piuttosto, consente di usufruire del diritto ad una maggiore mobilità nei territori dei Paesi membri dell'UE diversi dall'Italia, consentendogli non solo di spostarsi da un Paese membro all'altro per un termine massimo di 3 mesi, ma di soggiornarvi per un tempo maggiore laddove trovasse un'occupazione lavorativa, nel rispetto della legislazione vigente nel Paese dell'UE in cui decida di trasferirsi.

Il D.lgs. 25/2008 stabilisce le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale da cittadini di Paesi terzi, nonché le procedure relative ai procedimenti di revoca, cessazione e rinuncia della protezione internazionale e le procedure di impugnazione dei provvedimenti di rifiuto degli status di protezione. Detta, peraltro, modalità di accoglienza nei centri denominati CARA (Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo) nonché nei CIE (Centro di Identificazione ed Espulsione), le procedure di presentazione della domanda di protezione e le competenze in materia amministrativa. Anche il D.lgs. 25/2008 ha subito modifiche rilevanti nel corso di questi anni. Si segnala in particolare, oltre al D.lgs. 159/2008 già citato, anche il **Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150**, "*Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69*" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2011 ed entrato in vigore il 6 ottobre 2011. Il D.lgs. 150 abroga e sostituisce l'articolo 35 del D.lgs. 25 (sulle procedure di impugnazione) con l'articolo 19, stabilendo peraltro che "*le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono regolate dal rito sommario di cognizione*" e stabilendone la procedura.

L'articolo 30 della **Legge 6 agosto 2013, n. 97** "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*", cd "Legge europea 2013", pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 194 del 20 agosto 2013 ed entrata in vigore il 4 settembre 2013, di "*Modifica al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in tema di Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Procedura di infrazione 2012/2189*", stabilisce che "*presso ciascuna Commissione territoriale possono essere istituite, al verificarsi di un eccezionale incremento delle domande di asilo connesso all'andamento dei flussi migratori e per il tempo strettamente necessario da determinare nello stesso decreto, una o più sezioni composte dai membri supplenti delle Commissioni medesime. Le sezioni possono essere istituite fino a un numero massimo complessivo di dieci per l'intero territorio nazionale e operano in base alle disposizioni che regolano l'attività delle Commissioni territoriali. All'attuazione di quanto previsto dal presente comma si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*». In materia di ampliamento del numero delle Commissioni territoriali, il **Decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119** "*Disposizioni urgenti sul contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive, il riconoscimento della protezione internazionale, e per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno*", pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 194 del 22 agosto 2014 ed in vigore dal 23 agosto 2014, stabilisce che il numero massimo delle Commissioni Territoriali passa da 10 a 20 e le sezioni possono essere istituite fino a un numero massimo complessivo di trenta per l'intero territorio nazionale.

Inoltre, e sempre relativamente alle Commissioni territoriali ed alla loro competenza, viene stabilito che qualora il richiedente asilo venga trasferito in un centro diverso da quello in cui è accolto o trattenuto, "*la competenza all'esame della domanda è assunta dalla commissione nella cui circoscrizione territoriale è collocato il centro di nuova destinazione*" se questi non ha ancora effettuato l'audizione prevista. In ogni caso, e sempre qualora il richiedente asilo non abbia effettuato l'audizione dinanzi alla Commissione competente, con provvedimento del Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo, in deroga alle disposizioni previste e relative alla predeterminazione della Commissione territoriale competente, può essere stabilita una competenza differente, tenendo conto del numero dei procedimenti assegnati a ciascuna Commissione nonché dei mutamenti di residenza o domicilio comunicati dal richiedente asilo.

Sull'organizzazione delle Commissioni territoriali, si stabilisce che sono insediate presso le Prefetture e quindi ottengono il necessario supporto organizzativo e logistico dalle Prefetture stesse (e non dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, come precedentemente stabilito) con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

Formalizzando una prassi in vigore da diversi anni, all'articolo 4 del D.lgs. 25/2008 viene aggiunto il comma 1 bis secondo cui il colloquio che il richiedente asilo deve tenere dinanzi la Commissione territoriale competente per valutare la propria domanda di protezione "*si svolge, di norma, alla presenza di uno solo dei componenti della Commissione, con specifica formazione e, ove possibile, dello stesso sesso del richiedente*". La decisione viene presa in forma collegiale poiché il componente della Commissione che effettuerà il colloquio dovrà sottoporre la proposta di deliberazione alla Commissione.

Per completezza si ricorda che l'Unione Europea ha già varato la nuova direttiva procedure ovvero la **Direttiva 2013/32/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*, nonché la nuova direttiva accoglienza ovvero la **Direttiva 2013/33/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*: per entrambe è prevista l'attuazione entro il 21 luglio 2015.

GLOSSARIO

A.C.N.U.R. (U.N.H.C.R.)
È l'acronimo di Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (in inglese UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees), l'Agenzia delle Nazioni Unite che fornisce protezione internazionale e assistenza materiale ai rifugiati e persegue soluzioni durevoli alla loro drammatica condizione. È stata fondata il 14 dicembre 1950 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, ed ha iniziato ad operare dal 1° gennaio del 1951.

Apolidia
L'apolidia è la condizione di un individuo che nessuno Stato considera come suo cittadino per applicazione della sua legislazione, e al quale, di conseguenza, non viene riconosciuto il diritto fondamentale alla nazionalità né assicurato il godimento dei diritti ad essa correlati.

Asilo
Forma di protezione riconosciuta da uno Stato sul suo territorio, fondata sui diritti del rifugiato riconosciuti a livello internazionale o nazionale e sul principio del non-refoulement. È riconosciuto ad una persona che non è in grado di chiedere la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza e/o in cui è residente, in particolare per timore di essere perseguitata per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche.

C.A.R.A.
Acronimo di Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo. Struttura presente in diverse regioni italiane, nelle quali viene inviato e ospitato lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Nel primo caso, la durata dell'accoglienza è limitata al tempo strettamente necessario per l'identificazione e comunque per non più di 20 giorni. Nelle altre ipotesi di accoglienza, invece, il richiedente è ospitato nel centro per il tempo necessario alla definizione della procedura di riconoscimento e comunque per un periodo non superiore a 35 giorni.

Commissione territoriale
Le Commissioni territoriali sono organismi nominati con Decreto del Ministro dell'Interno ed insediati presso le Prefetture, preposti all'esame della domanda di protezione internazionale. Sono composte da: un funzionario di carriera prefettizia, con la carica di presidente; un funzionario della Polizia di Stato; un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato–città e autonomie locali; un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Il loro numero è stato recentemente elevato da 10 a 20 unità sul territorio nazionale, con possibilità di istituire fino a 30 sezioni delle stesse.

Dublino (Regolamento di)
Il regolamento Dublino è un regolamento europeo che determina lo Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo o riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra (art. 51). Nato come Convenzione di Dublino nel 1990 è stato modificato ed aggiornato nel 2003 (Regolamento 2003/343/CE, c.d. Dublino II). Una nuova versione è stata pubblicata nel 2013 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2014 (Regolamento n. 2013/603/CE, cd. Dublino III). Il regolamento di Dublino mira a determinare con rapidità lo Stato membro competente per una domanda di asilo, sulla base del criterio prevalente secondo cui l'esame della domanda di asilo spetta al primo paese in cui il richiedente abbia fatto ingresso, prevedendo il suo trasferimento in detto Stato, accertatane la competenza. Fra le finalità del regolamento vi sono quella di impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in più Stati membri (cosiddetto asylum shopping); ovvero di ridurre il numero di richiedenti asilo "in orbita", che sono trasportati da Stato membro a Stato membro senza esserne presi in carico.

E.N.A.
Acronimo informalmente utilizzato per indicare l'Emergenza Nord Africa, ovvero il fenomeno, verificatosi a seguito dei profondi mutamenti politici che hanno interessato i Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente nel corso del 2011, che ha comportato, in quello stesso anno, l'arrivo di un flusso straordinario di cittadini stranieri sulle coste italiane, fra cui anche molti minori non accompagnati..
In virtù di tale circostanza, con il D.P.C.M. del 12 febbraio 2011 è stato dichiarato, fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale, successivamente prorogato, con il D.P.C.M del 6 ottobre 2011, sino al 31 dicembre 2012.

EURODAC
Il termine indica l'European Dactyloscopie (Dattiloscopia europea), il database europeo, istituito con Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, con sede in Lussemburgo, per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino. Il sistema Eurodac permette ai paesi dell'Unione europea (UE), con l'aggiunta di Norvegia, Danimarca, Islanda e Svizzera, di aiutare a identificare i richiedenti asilo e le persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna dell'Unione. Confrontando le impronte, i paesi dell'UE possono verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato una domanda in un altro paese dell'UE o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione.

FRONTEX – Agenzia Europea per la Gestione della Cooperazione Operativa delle Frontiere Esterne dei Paesi membri dell'Unione Europea.
Frontex è un'agenzia dell'Unione Europea, specializzata ed indipendente, istituita con decreto del Consiglio Europeo 2007/2004 ed operativa dal 3 ottobre 2005, con sede a Varsavia. Il suo scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati della UE e l'implementazione di accordi con i Paesi confinanti con l'Unione europea per la riammissione dei migranti extracomunitari respinti lungo le frontiere. Fra i suoi compiti, si annoverano: l'assistenza agli Stati membri nella formazione professionale delle guardie in servizio presso le frontiere esterne; l'assistenza ai controlli, i pattugliamenti e la vigilanza delle frontiere esterne; l'appoggio agli Stati membri in operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari; l'aiuto agli Stati membri che si trovino in situazioni che necessitano un'assistenza, operativa o tecnica, di rinforzo nel controllo delle frontiere esterne; il coordinamento della cooperazione attiva fra gli stati membri in materia di gestione e controllo delle frontiere esterne nonché la definizione di un modello di valutazione comune e integrato dei rischi.

Ginevra (Convenzione di)
Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati adottata a Ginevra il 28 luglio 1951, entrata in vigore il 21 aprile 1954 e successivamente emendata dal Protocollo di New York del 31 Gennaio 1967. La convenzione rimane ancora oggi il cardine del diritto internazionale in materia d'asilo: contiene la definizione di rifugiato (v. in seguito) che è tuttora in uso nella maggior parte dei Paesi firmatari; stabilisce le norme minime essenziali per il trattamento dei rifugiati, lasciando agli Stati la discrezione di accordarne uno più favorevole, e sancisce il principio di *non refoulement*, ovvero di non respingimento, che vieta agli Stati firmatari di espellere o respingere alla frontiera un richiedente asilo o un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

Mare Nostrum
L'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata Mare Nostrum è iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti. L'Operazione consiste nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione Constant Vigilance, che la Marina Militare svolge dal 2004 con una nave che incrocia permanentemente nello Stretto di Sicilia e con aeromobili da pattugliamento marittimo.L'Operazione Mare Nostrum ha la duplice missione di garantire la salvaguardia della vita in mare ed assicurare alla giustizia tutti coloro che lucrano attraverso il traffico illegale di migranti. Il dispositivo vede impiegato il personale ed i mezzi navali ed aerei della Marina Militare, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto, personale del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana nonché del Ministero dell'Interno – Polizia di Stato imbarcato sulle unità della M.M. e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare.
L'Operazione Mare Nostrum opera congiuntamente e in sinergia con le attività previste da Frontex.

Minore straniero non accompagnato
Cittadino di un paese terzo o apolide di età inferiore ai diciotto anni che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da una persona adulta responsabile per lui in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per esso responsabile, ovvero il minore che è lasciato senza accompagnamento una volta entrato nel territorio degli Stati membri.
A tale definizione (mutuata dall'art. 2 della Direttiva Europea 2001/55/EC3), va peraltro aggiunta quella fornita dal legislatore nel Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri (D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535), secondo cui il minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato è quel minore non avente cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione Europea e che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Paese di transito
Paese interessato da flussi migratori di passaggio. Con l'espressione, si intende pertanto il paese (o i paesi) diverso da quello di origine attraversato da un migrante per arrivare al paese di destinazione.

Palermo (Protocollo di)
Protocollo adottato dalle Nazioni Unite a Palermo nel 2000 volto alla prevenzione, alla repressione ed alla punizione della tratta di persone, in particolare donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, entrato in vigore il 25 dicembre 2003.

Persecuzione
Insieme di atti compiuti nei confronti di una persona, riconducibili a motivi di razza, di religione, di nazionalità, di opinione politica, di appartenenza ad un determinato gruppo sociale, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, o il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo. Le forme che questi potrebbero assumere sono elencate dalla legge: atti di violenza fisica o psichica compresa la violenza sessuale; provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori o posti in essere in maniera discriminatoria; azioni giudiziarie o sanzioni penali conseguenti al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare un crimine o un reato; atti diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

Profugo
Termine generico che indica chi lascia il proprio paese a causa di guerre, invasioni, persecuzioni o catastrofi naturali. Si tratta dunque di una condizione attinente ad una migrazione forzata che differisce tuttavia da quella del rifugiato, la cui situazione soggettiva, integrando le condizioni tipiche previste dalla normativa internazionale, comunitaria e nazionale, è riconosciuta meritevole di protezione attraverso l'asilo politico/protezione internazionale.

Protezione internazionale
Nel contesto dell'UE, comprende lo status di rifugiato e di protezione sussidiaria quale definito alle lettere d) e f) dell'art. 2 della Direttiva 2004/83/CE.
Nel contesto internazionale, fa riferimento alle azioni della comunità internazionale basate sul diritto internazionale e volte a tutelare i diritti fondamentali di una determinata categoria di persone, fuori dal proprio paese di origine, che non godono della protezione dei propri paesi.

Protezione sussidiaria
Protezione concessa al cittadino di un paese terzo o all'apolide che non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese.

Protezione umanitaria
Forma di protezione rilasciata a chi non integra i requisiti richiesti per il riconoscimento dello status di rifugiato o di protetto sussidiario, ma nei cui confronti sussistano seri motivi, di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, tali da consentire al richiedente il soggiorno sul territorio nazionale.
Pertanto, a seguito del diniego della protezione internazionale, la Commissione territoriale competente trasmette gli atti alla questura per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per i suddetti motivi.

Refoulement (Non-)
Principio fondamentale del diritto internazionale dei rifugiati, che vieta agli Stati di far tornare in qualsiasi modo i rifugiati nei paesi o nei territori in cui la loro vita o la loro libertà possano essere minacciate

a motivo della razza, della religione, della cittadinanza, della appartenenza a un gruppo sociale o delle loro opinioni politiche. Il principio di non-refoulement è una norma di diritto internazionale consuetudinario ed è quindi vincolante per tutti gli Stati, indipendentemente dall'adesione alla Convenzione di Ginevra del 1951, che all'art. 33 contiene una definizione del suddetto principio.

Reinsediamento (programmi di)

I programmi di reinsediamento sono quelli attraverso cui gli Stati terzi accolgono sul proprio territorio rifugiati che non possono o non vogliono tornare nel proprio paese o che hanno necessità specifiche che non possono essere soddisfatte nel paese in cui hanno cercato protezione. Il reinsediamento appare pertanto uno strumento atto a fornire una soluzione durevole sicura e percorribile ai rifugiati e agli sfollati che vengono ammessi a beneficiare dei suddetti specifici programmi. L'implementazione del programma prevede un'attività coordinata intrapresa dallo Stato terzo, in collaborazione con l' UNHCR e altre organizzazioni non governative, che comprende specifiche azioni, a partire dall'identificazione dei rifugiati ammissibili al programma, la selezione, la fornitura di servizi come l'orientamento culturale, la formazione linguistica e professionale, misure volte a favorire l'accesso ad istruzione e lavoro, per favorire l'accoglienza e l'integrazione nel paese di destinazione..

Richiedente asilo

Si configura come richiedente asilo colui che è al di fuori dei confini del proprio paese e inoltra, in un altro Stato, una domanda per l'ottenimento dello status di rifugiato politico. Il richiedente rimane tale fino alla decisione in merito alla domanda presentata.

Rifugiato

In base all'art. 1 della Convenzione di Ginevra il rifugiato è colui che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può, o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del paese di cui aveva la residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".

Sfollato (interno)

Sfollato interno (in inglese, internally displaced person - Idp) è la persona o il gruppo di persone che sono state costrette a fuggire dal proprio luogo di residenza abituale, soprattutto in seguito a situazioni di conflitto armato, di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri umanitari e ambientali e che non ha/hanno attraversato confini internazionali.

S.P.R.A.R.

È il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) introdotto dalla legge n. 189/2002 raccogliendo l'eredità del Programma Nazionale Asilo (PNA), un'esperienza consortile di accoglienza di comuni e realtà del terzo settore, nata nel 2001 da un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Si tratta del primo sistema pubblico di accoglienza per titolari e richiedenti protezione internazionale, costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata– accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo gestito dal Ministero dell'Interno e previsto nella legge finanziaria dello Stato. L'accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo è regolamentato da un decreto del Ministero dell'Interno che disciplina il bando per la presentazione di proposte di progetto di accoglienza integrata da parte degli enti locali. Il Servizio Centrale è la struttura di coordinamento dello SPRAR, ha sede a Roma e la gestione è dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Tratta di esseri umani

Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona, qualora: a) sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento; oppure b) sia fatto uso di inganno o frode; oppure c) vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima; oppure d) siano offerti o ricevuti pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona; a fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da tale persona, compresi quanto meno il lavoro o i servizi forzati o obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù oppure a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia.

Trattenimento

Forma di limitazione della libertà (personale) di movimento che, per la legge italiana, può essere attuata nei confronti del richiedente asilo/protezione internazionale, qualora si trovi nelle condizioni previste dall'articolo 1 paragrafo F della Convenzione di Ginevra (6); ovvero sia stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'art. 380, commi 1 e 2 c.p.p., o per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento di minori da impiegare in attività illecite; infine qualora il richiedente sia già destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento. Competente a disporre l'accoglienza o il trattenimento presso agli appositi Centri di Identificazione ed Espulsione (C.I.E.) presenti sul territorio nazionale è la questura nel cui territorio insiste il Centro, ovvero anche le altre questure d'Italia, laddove a seguito della presentazione di una domanda di asilo vengano rilevate le ipotesi previste per il trattenimento.

FONTI

GLOSSARIO XXIII RAPPORTO IMMIGRAZIONE CARITAS E MIGRANTES

GLOSSARIO DELL'OSSERVATORIO PERMANENTE SUI RIFUGIATI "VIE DI FUGA"
http://viedifuga.org/?p=1186

GLOSSARIO DEL LABORATORIO MULTIDISCIPLINARE SUL DIRITTO D'ASILO, A.A. 2013/14
http://www.nonsoloasilo.org/nsa/wp-content/uploads/2012/05/Glossario-base.pdf

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/20140315_Emergrenza-Nord-Africa.aspx

MINISTERO DELLA DIFESA
http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/Pagine/MareNostrum.aspx

PROFILI DEI SOGGETTI PROMOTORI DEL RAPPORTO

ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), costituisce il sistema di rappresentanza dei Comuni di fronte a Parlamento, Governo, Regioni, organi della Pubblica Amministrazione, organismi comunitari, Comitato delle Regioni e ogni altra istituzione che eserciti funzioni pubbliche di interesse locale. Aderiscono ad ANCI 7318 comuni, rappresentativi del 90% della popolazione italiana. In materia di immigrazione e asilo ANCI, nel quadro delle posizioni definite in Commissione Immigrazione, incoraggia l'attuazione di pratiche innovative, sviluppa reti e collaborazioni, interviene nel dibattito nazionale su questioni di interesse dei territori, quali l'esercizio della cittadinanza, l'integrazione, l'accesso ai servizi, raccogliendo le istanze dei Comuni e riportandole nelle sedi proprie. Proprio sull'idea di una collaborazione virtuosa tra Stato centrale e territori si è focalizzato l'intervento di ANCI in materia di immigrazione, a partire dall'esperienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR.

Caritas Italiana è l'organismo pastorale della Cei (Conferenza Episcopale Italiana) per la promozione della carità. Ha lo scopo di promuovere «la testimonianza della carità nella comunità ecclesiale italiana, in forme consone ai tempi e ai bisogni, in vista dello sviluppo integrale dell'uomo, della giustizia sociale e della pace, con particolare attenzione agli ultimi e con prevalente funzione pedagogica» (art. 1 dello Statuto). Tra le molteplici attività, la Caritas Italiana opera a livello nazionale e internazionale sui temi della mobilità umana in situazioni di emergenza umanitaria, di accoglienza e di tutela. È parte di Caritas Internationalis, la rete mondiale presente in oltre 160 paesi, e di Caritas Europa, che riunisce le Caritas di 46 paesi europei. In Italia, attraverso la rete delle 220 Caritas diocesane svolge una capillare azione di supporto ai cittadini stranieri implementando attività volte non solo all'accoglienza ma all'integrazione di singoli e famiglie presenti sul territorio.

Cittalia - Fondazione ANCI Ricerche è la struttura dell'ANCI dedicata agli studi e alle ricerche sui temi di principale interesse per i comuni italiani. Nata nel 2008, la Fondazione si è occupata di ambiente, istituzioni e innovazione per poi focalizzarsi su welfare e società, inclusione sociale, partecipazione e gestione degli spazi pubblici e politiche urbane. La missione di Cittalia è accompagnare le città e i comuni italiani nell'affrontare le sfide poste dalla trasformazione della società e dell'economia con l'obiettivo di sviluppare politiche pubbliche efficaci e migliorare le loro capacità di programmazione, gestione e valutazione. Cittalia ricopre inoltre il ruolo di National Dissemination Point per l'Italia del programma europeo Urbact e ha al suo interno il Servizio Centrale, struttura di coordinamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

La Fondazione Migrantes è un organismo pastorale della Conferenza Episcopale Italiana nato nel 1987 per promuovere la conoscenza della mobilità, con l'attenzione alla tutela dei diritti alla persona e della famiglia migrante e alla promozione della cittadinanza responsabile dei migranti. La Migrantes ha ereditato il lavoro pastorale e sociale dall'UCEI, Ufficio centrale dell'emigrazione italiana, che dagli anni '60 sino agli anni '80, in collaborazione con altre chiese cristiane ed esperienze religiose, in convenzione con l'ACNUR, si è occupato di gestire gli arrivi in Italia di profughi a seguito delle crisi umanitarie. Oggi la Migrantes, attraverso il supporto all'Osservatorio permanente sui rifugiati Vie di Fuga, la collaborazione con le Migrantes diocesane e regionali e con il mondo delle cooperative e degli istituti religiosi – rappresentati in una Consulta nazionale delle migrazioni –, la collaborazione con il Pontificio consiglio dei migranti e degli itineranti, il Consiglio delle Conferenze episcopali europee (CCEE), l'ICMC, contribuisce a informare e raccontare la situazione della protezione internazionale in Italia e in Europa.

SPRAR – Istituito dalla Legge n. 189 del 2002, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" a favore di persone richiedenti asilo e rifugiate. Obbiettivo è il superamento della sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico. Il coordinamento e il monitoraggio dello SPRAR è affidato dal Ministero dell'interno ad ANCI, per il tramite del Servizio centrale.

UNHCR è la principale organizzazione al mondo impegnata in prima linea a salvare vite umane, a proteggere i diritti di milioni di rifugiati, di sfollati e di apolidi, e a costruire per loro un futuro migliore. Lavora in 123 paesi del mondo e si occupa di oltre 40 milioni di persone. Istituita dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950, da allora l'Agenzia ha aiutato più di 60 milioni di persone a ricostruire la propria vita. Per questo le sono stati assegnati due Premi Nobel per la Pace, il primo nel 1954, il secondo nel 1981. Il mandato dell'UNHCR è di guidare e coordinare, a livello mondiale, la protezione dei rifugiati e le azioni necessarie per garantire il loro benessere. L'Agenzia lavora per assicurare che tutti possano esercitare il diritto di asilo e di essere accolti in sicurezza in un altro Stato. Insieme ai governi, l'UNHCR aiuta i rifugiati a tornare a casa, ad essere accolti nel paese dove hanno trovato rifugio o in un paese terzo.

Finito di stampare nel mese di novembre 2014
da Digitalia Lab, Roma

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014



ISBN 978-88-6306-043-0

In collaborazione con