Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016

ANCI
CARITAS ITALIANA
CITTALIA
FONDAZIONE MIGRANTES
SERVIZIO CENTRALE DELLO SPRAR
IN COLLABORAZIONE CON
UNHCR

Rapporto protezione internazionale in Italia

in collaborazione con

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2016

Comitato di direzione

Manuela De Marco
CARITAS ITALIANA

Daniela Di Capua
SERVIZIO CENTRALE SPRAR

Oliviero Forti
CARITAS ITALIANA

Annalisa Giovannini
CITTALIA

Delfina Licata
FONDAZIONE MIGRANTES

Camilla Orlandi
ANCI

Luca Pacini
ANCI

Don Gian Carlo Perego
FONDAZIONE MIGRANTES

Comitato di redazione

Alessandra Caldarozzi
CITTALIA

Cristina Franchini
UNHCR

Monia Giovannetti
CITTALIA
Caporedattore e curatrice del Rapporto

Chiara Minicucci
CITTALIA

Mariacristina Molfetta
FONDAZIONE MIGRANTES

Barbara Slamic
ANCI

Si ringraziano per la collaborazione

Mario Affronti
Società Italiana di Medicina delle Migrazioni
MIGRANTES PALERMO

Giovanni Godio
Mirtha Sozzi
FONDAZIONE MIGRANTES
OSSERVATORIO VIE DI FUGA

Alessio Miceli
FONDAZIONE MIGRANTES

Lucio Bartalotta
Virginia Costa
Domenico Desideri
Maria Silvia Olivieri
Sara Farotti
SERVIZIO CENTRALE SPRAR

Caterina Boca
CARITAS ITALIANA

Yasmine Mittendorf
UNHCR

Angela Gallo
Nicolò Marchesini
Emiliana Baldoni
Victor Magiar
CITTALIA

Salvatore Geraci
CARITAS ROMA
Società Italiana di Medicina delle Migrazioni

Angelo Malandrino
Vice *Capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione*
MINISTERO DELL'INTERNO

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

Filippo Miraglia
Sara Prestianni
ARCI

Dario Belluccio
ASGI

Luisa Chiodi
Francesco Martino
OSSERVATORIO BALCANICO CAUCASICO TRANSEUROPA (OBC TRANSEUROPA)

Yasmine Mittendorf
UNHCR

Giuseppe Campesi
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI

Daniela Pompei
COMUNITÀ DI S. EGIDIO

Daniele Frigeri
Marco Zupi
CESPI

Marco Mazzetti
Massimiliano Aragona
Maria Chiara Monti
SOCIETÀ ITALIANA DI MEDICINA DELLE MIGRAZIONI

Si ringraziano per la gentile concessione delle fotografie

Alessandro Diffidenti
Alessio Genovese
Sara Prestianni
UNHCR
Alessandro Sala

Progetto grafico e impaginazione

HaunagDesign
Roma

Stampa

Digitalia Lab
Roma

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al mese di ottobre 2016

ISBN:
978-88-6306-050-8

Indice

	7		**Prefazione**
	9		**Introduzione**
	12		**Raccomandazioni**
Capitolo 1	**15**		**La protezione internazionale in Italia nel 2015**
	16	1.1	Dinamiche e flussi delle migrazioni forzate
	30	1.2	Le politiche di accoglienza
	64	1.3	Le novità normative in tema di protezione internazionale
Capitolo 2	**79**		**Il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia**
	82	2.1	L'arrivo di migranti via mare e le domande di protezione internazionale
	82	2.1.1	Gli sbarchi sulle coste italiane
	96	2.1.2	Le domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2015 e nei primi sei mesi del 2016
	103	2.1.3	Le decisioni delle Commissioni territoriali relative alle domande di protezione internazionale
	124	2.2	Le strutture governative e il sistema di accoglienza e assistenza per migranti
	143	2.3	La rete dello SPRAR: il quadro dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati
	146	2.3.1	L'accoglienza nei progetti territoriali nel 2015
	160	2.3.2	L'accoglienza nella rete SPRAR nel primo semestre del 2016
	193		**Mappe. L'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati nelle regioni Italiane**
Capitolo 3	**211**		**I migranti forzati nel mondo**
	214	3.1	I migranti forzati nel mondo
	214	3.1.1	Introduzione
	218	3.1.2	La popolazione rifugiata
	225	3.1.3	Soluzioni durevoli
	231	3.1.4	Sfollati interni
	234	3.1.5	Richiedenti asilo
	244	3.1.6	Apolidi
	248	3.2	I rifugiati e richiedenti asilo in Europa
	248	3.2.1	Le richieste di protezione internazionale in Europa
	257	3.2.2	Decisioni sulle domande di protezione internazionale
Capitolo 4	**267**		**Immigrazione e salute mentale nell'Italia del 2016**
	287		**Profili dei soggetti promotori del Rapporto**

UNHCR/ALESSANDRO PENSO

Federica Mogherini

Vice-Presidente della Commissione Europea

Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

Prefazione

Questo volume racconta una bella storia di ospitalità e di integrazione, che non riguarda solo il governo centrale del nostro Paese, o poche grandi strutture d'accoglienza. Si è mobilitata l'Italia intera: comuni, comunità, famiglie, che hanno accettato di condividere parte delle loro vite con chi fugge da guerra e persecuzione.
È un esempio di responsabilità preziosa per tutta l'Europa, che è utile raccontare e sostenere. Troppo spesso ci concentriamo solo sulle situazioni difficili e si dimenticano centinaia di realtà dove l'accoglienza è un'esperienza positiva.
Accade in Italia e accade in Europa: il nostro Paese è pieno di comuni che fanno la propria parte, così come il nostro continente ha molti esempi positivi di integrazione – basta ricordare il Portogallo, un'altra avanguardia per la capacità di accoglienza di profughi e richiedenti asilo. L'integrazione nasce nei rapporti diretti tra persone, e in questo l'Italia ha molto da insegnare al resto dell'Europa. Raccontare e sostenere il volto migliore del nostro continente, come fa questo volume, è importante.
Ma abbiamo innanzitutto il dovere di accompagnare queste storie di accoglienza con interventi concreti, rapidi e sostenibili nel tempo. È quello che l'Unione Europea sta iniziando a fare. È un'azione che accompagna quella che svolgiamo nel Mediterraneo, dove le nostre navi hanno salvato più di 400mila vite umane in meno di due anni. Ed è un impegno imponente, capillare. Il Fondo europeo per i richiedenti asilo e le migrazioni ha investito 83 milioni di euro solo nel 2016 per sostenere l'impegno del governo italiano e il sistema di accoglienza diffusa messo in campo dagli enti locali. Sono investimenti che si sono già tradotti in nuovi posti letto, in pasti caldi, in formazione e nuove opportunità di lavoro per i tantissimi italiani che si dedicano ad accogliere e a integrare. Un'attenzione particolare – con un progetto da 12 milioni di euro – sta andando ai minori non accompagnati, che più di tutti hanno bisogno di ritrovare un luogo da poter chiamare "casa".
È l'Europa migliore, quella che dobbiamo far crescere. Un'Unione grande quanto un continente intero, e che parte dalle grandi piccole storie "di periferia". Perché nel nostro tempo, proprio dov'è la porta dell'Europa – a Lampedusa come in ciascun comune italiano che sta dando il proprio contributo – si rivela il vero cuore dell'Europa.
I numeri dei profughi in fuga dalla Siria o dai conflitti africani possono sembrare enormi. Ma sono numeri che possiamo gestire, se è un continente intero, solidale, a mobilitarsi – una città alla volta, una vita alla volta. Lo ha ricordato Papa Francesco: accogliere vuol dire integrare, vuol dire riconoscere che non parliamo di numeri ma di persone, ognuna con un volto, un nome, una storia, un futuro da costruire. Abbiamo le risorse, economiche ed umane, per farlo, se lo facciamo insieme.
È stato l'incontro tra culture che ha reso grande il nostro Paese e il nostro continente, e continuerà a farlo. È una ricchezza da sostenere. È una ricchezza da continuare a raccontare.

SARA PRESTIANNI

Introduzione

L'arrivo in Europa di oltre un milione di profughi nel corso del 2015 ha messo definitivamente in crisi quelle certezze su cui il vecchio continente ha cercato negli ultimi 50 anni di costruire un'identità comune. L'urgenza di trovare una soluzione ad un problema la cui complessità è stata troppo a lungo sottovalutata, ha indotto i 28 paesi dell'Unione (oggi 27) ad assumere posizioni molto diverse tra loro, talvolta diametralmente opposte, per cui abbiamo assistito a scelte assolutamente divergenti. Da un lato, l'apertura della Germania ai profughi siriani, dall'altro la costruzione da parte dell'Ungheria, della Serbia, della Slovenia, della Macedonia e della Francia di muri dentro e fuori l'Europa con l'intento di contrastare l'ingresso dei migranti. In questi mesi, i vari Paesi democratici appartenenti all'Unione europea, hanno assunto posizioni ed atteggiamenti a dir poco paradossali che non hanno risparmiato nessuno, compresa la Gran Bretagna che, all'indomani della presentazione dell'agenda europea sull'immigrazione, a maggio 2015, ha annunciato che il Paese avrebbe dato tutto il supporto logistico necessario per contrastare i trafficanti di esseri umani ma che al contempo nessun richiedente asilo avrebbe trovato protezione in Gran Bretagna. Una posizione che nei mesi successivi si è trasformata in un referendum che ha posto questo Paese fuori dall'Unione Europea.

L'Italia, invece, nel difficile contesto europeo, si è "riscoperta" accogliente, capace di ridisegnare il suo ruolo di paese di immigrazione in chiave nuova rispetto ad un passato recente nel quale ha prevalso la politica dei respingimenti. Nell'arco di 36 mesi, infatti, è passata da "fanalino di coda" dell'Europa a soggetto quasi virtuoso, capace di contribuire in maniera determinante alla sfida delle migrazioni contemporanee.

Dopo l'accoglienza garantita nel 2014 a circa 170 mila persone sbarcate in Italia, ci apprestiamo a chiudere il 2016 con numeri che superano sostanzialmente quelli degli anni precedenti. Si può affermare, dunque, che l'accoglienza, tra mille difficoltà, oggi viene comunque garantita a tutti e che, sul fronte dell'integrazione, si sta lavorando per provare a fare dei passi in avanti nonostante la consapevolezza che la strada sia ancora molto, molto lunga.

La Commissione ha tentato di affrontare l'evolversi del fenomeno migratorio con un approccio condiviso che ha trovato spazio all'interno di una agenda il cui principio ispiratore è quello posto alle fondamenta dei trattati costitutivi: il principio di solidarietà, che si sarebbe dovuto sostanziare in una equa ripartizione dei migranti giunti in Europa (in particolare da Grecia e Italia) tra i paesi dell'UE. In questo modo si sarebbe superato de facto il regolamento Dublino permettendo di gestire meglio il flusso di arrivi. Tutto questo ad oggi non è accaduto considerando i numeri molto bassi dei ricollocamenti in Europa ad un anno della loro entrata in vigore. L'unico strumento previsto dall'Agenda europea che ad oggi ha trovato un'effettiva attuazione sono i centri all'interno dei quali è stato assunto l'approccio Hotspot, i quali sono parte di un sistema respingente che non di rado nega l'accesso alla procedura di protezione internazionale e che ha visto nell'accordo Ue Turchia il suo definitivo compimento.

In tanta confusione e indeterminatezza, a pagarne le spese sono i migranti a cui talvolta, come viene ricorrentemente ricordato dalle associazioni di tutela, non è garantita la possibilità di accedere alla richiesta di asilo creando quella che qualcuno ha definito la fabbrica della "clandestinità di Stato" che produce centinaia di nuovi fantasmi, persone in carne ed ossa che rischiano il rimpatrio o la detenzione nei CIE, o nel migliore dei casi, un soggiorno in un limbo infernale di sfruttamento e ricattabilità. Ne incontriamo molti sui territori. Si tratta di persone disorientate che si rivolgono alle organizzazioni umanitarie per chiedere un sostegno o semplicemente un orientamento.

È una situazione che rischia di far arretrare nuovamente il nostro paese nella condizione di sentinella d'Europa, chiamata a controllare le frontiere di un continente riluttante all'idea di una mobilità ormai inevitabile. Un'idea pericolosa, soprattutto per paesi come l'Italia e la Grecia che si trovano, loro malgrado, ad essere protagonisti più o meno consapevoli di quel processo di esternalizzazione che ormai l'Europa sta portando avanti da circa due decenni, a partire dal trattato di Dublino.

Così come ci preoccupa, soprattutto negli ultimi mesi, l'incremento esponenziale dei dinieghi (circa il 60%) pronunciati dalle Commissioni territoriali competenti sulle istanze per il riconoscimento della protezione internazionale (asilo o protezione sussidiaria) o umanitaria, e il corrispondente innalzamento del livello di tensione nei centri di accoglienza variamente denominati (CARA, Hub, Centri SPRAR, Centri di prima accoglienza o di accoglienza straordinaria) nei quali i migranti rimangono in attesa di una decisione sul loro status.

In siffatto quadro migratorio, così complesso e mutevole, si inserisce la cosiddetta macchina dell'accoglienza che ha richiesto un crescente sforzo da parte delle istituzioni italiane e del privato sociale affinché si adeguasse il sistema esistente, assolutamente sottodimensionato rispetto ad una realtà che in pochi anni ha visto aumentare esponenzialmente il numero dei richiedenti la protezione internazionale sbarcati sulle nostre coste e di quelli giunti via terra soprattutto dalle frontiere del nord est del Paese. L'aumento della capacità di risposta del sistema che, dati alla mano, ha portato il nostro paese più che a raddoppiare la capacità di accoglienza nel giro di due anni, pone ancora una serie

di questioni con le quali siamo chiamati a confrontarci a partire dalla necessità di garantire la qualità dei servizi, di formare gli operatori e di dare alle persone in accoglienza risposte credibili circa la possibilità di integrazione nel nostro paese. Questi, invero, non sono punti elenco a sé stanti e ognuno sta nell'altro, in maniera circolare.

La questione relativa alla qualità dell'accoglienza è strettamente collegata alle modalità con cui si è riusciti a dare risposta all'enorme bisogno di posti: ovvero con l'apertura delle strutture straordinarie (CAS), che da sole assorbono oltre il 70% del totale delle accoglienze. I dati testimoniano una realtà molto composita dove, a inizio ottobre 2016, erano presenti, nelle diverse strutture di accoglienza, oltre 165 mila persone giunte in massima parte via mare. Nella rete di primissima accoglienza (CDA, CARA, CPSA, Hub, Hotspot) erano presenti nello stesso periodo oltre 14mila richiedenti la protezione internazionale, mentre nelle strutture temporanee di accoglienza quasi 128 mila, pari a più del doppio rispetto allo scorso anno. Negli Sprar, strutture di seconda accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale, erano poco meno di 23mila.

Sappiamo bene che, nonostante ciò abbia fornito la risposta immediata al bisogno, non sempre tuttavia, la qualità della risposta è stata soddisfacente. L'uso di alberghi o di altre strutture ricettive, a vocazione turistica e dunque diverse da quelle previste per l'accoglienza di richiedenti la protezione internazionale, sono diventate da straordinarie ad ordinarie, tant'è che le strutture straordinarie costituiscono percentualmente circa l'80% dei posti d'accoglienza oggi disponibili in Italia.
Questa situazione è determinata anche dalla distribuzione disomogenea sul territorio nazionale: su 8.000 Comuni italiani, solo 2.600 hanno accolto migranti, ovvero uno su quattro; e quelli che accolgono, spesso lo fanno oltre un numero proporzionato e sostenibile per il territorio che accoglie.

Il decreto del 10 agosto del Ministero dell'Interno, è diretto ad ampliare la rete degli enti locali titolari di progetti di accoglienza nell'ambito della rete Sprar ed è senz'altro positivo in primis per i richiedenti. È evidente che l'adesione al sistema SPRAR, di un comune o di un ente locale, comporterebbe una migliore qualità dei servizi offerti ai richiedenti: ci sono delle linee guida, delle modalità puntuali e dettagliate di rendicontazione, vi è la richiesta di specifiche professionalità, l'aggiornamento e la formazione degli operatori, una regia e un coordinamento di sistema (garantito dal Servizio Centrale) che evidentemente non ritroviamo nel sistema dei CAS, dove spesso ci si muove in ordine sparso, in assenza di standard (comuni ed uguali su tutto il territorio nazionale) da rispettare e modalità di intervento da adottare. C'è, infine, la titolarità dei progetti in capo agli Enti locali, elemento di garanzia in termini di ownership degli interventi da parte delle istituzioni locali e quindi di connessione con il sistema dei servizi territoriali.
Ma le previsioni contenute nel decreto del 10 agosto 2016 sono altresì positive perché volte effettivamente a dare continuità alle progettualità in corso e a rendere "stabile" l'attività di accoglienza, prevedendo al contempo nonché la specifica richiesta che nel piano finanziario siano allocate risorse pari ad almeno il 7% del costo complessivo nella voce "Spese per l'integrazione". Vi è dunque un espresso e significativo riconoscimento dell'importanza di investire nell'integrazione dei beneficiari.

Se il suddetto decreto ha semplificato in maniera considerevole le procedure amministrative di possibile adesione allo SPRAR, grazie all'introduzione di un meccanismo di accesso permanente e alla eliminazione di termini e scadenze periodiche, la recentissima direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre, "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR" ha ulteriormente rafforzato gli sforzi per provare a giungere ad un unico sistema di accoglienza diffuso su tutto il territorio nazionale. Nella direttiva viene annunciato che a breve sarà adottato un nuovo sistema di ripartizione e distribuzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR e al contempo vengono richiamati i Prefetti all'applicazione di una "clausola di salvaguardia" che renda esenti i Comuni che appartengono alla rete SPRAR, o che abbiano già formalmente manifestato la volontà di aderirvi, dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza. Inoltre si specifica che tale clausola di salvaguardia deve applicarsi nella misura in cui il numero di posti SPRAR soddisfi la quota di posti assegnata a ciascun comune dal nuovo Piano di ripartizione e i Prefetti debbono adoperarsi affinché i centri di accoglienza temporanea eventualmente presenti sul territorio dei comuni aderenti alla rete SPRAR vengano gradualmente ridotti, ovvero ricondotti ove possibile a strutture della rete SPRAR. L'adozione di questa direttiva, in sintesi, prova a dare corpo e sostanza a quella scelta di fondo, già espressa nell'intesa del luglio 2014, volto a favorire la stabilizzazione dello SPRAR come sistema unico di accoglienza.
In questo quadro complessivo, dove constatiamo con favore l'impegno verso un cambiamento, anche e soprattutto culturale, sul tema dell'accoglienza e della tutela dei richiedenti la protezione internazionale, è bene ricordare l'importanza del lavoro

svolto da una parte di coloro che materialmente danno gambe al sistema di accoglienza in Italia. Il terzo settore che, in collaborazione con lo Sprar, le Istituzioni e gli enti locali assicura da anni la sostenibilità del sistema. E' anche vero, però, che questa sostenibilità sarà possibile solo nella misura in cui vi sarà una corretta applicazione delle previsioni normative, a partire dall'art.8 comma 1 del decreto 142 dove si afferma che "Il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati". Questo è un aspetto sul quale è necessario crescere, per evitare che periodicamente ci si trovi in affanno, in situazione di emergenza. Basterebbe citare le criticità sul fronte dei trasferimenti dei fondi per l'accoglienza che registrano ormai ritardi di mesi, mettendo così a rischio non solo l'accoglienza, ma anche la sua qualità e il lavoro di tanti operatori dietro ai quali ci sono molte famiglie.
Anche la condizione di estrema precarietà che colpisce i minori stranieri non accompagnati, per i quali non si riesce a implementare un sistema in grado di dare risposte immediate, desta profonda preoccupazione. Seppure il sistema di accoglienza teoricamente sia oramai stato delineato (sia nell'Intesa del 2014 sia nel d.lgs. 142 del 2015), allo stato attuale con un gravissimo ritardo di quasi due anni il percorso di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati risulta ancora carente, non strutturato e definito. La presa in carico dei minori non accompagnati in Italia si caratterizza, ancora oggi, per la forte eterogeneità delle politiche sociali e socio-educative, per l'assenza di un unico modello sociale di riferimento e per la ricaduta differenziata a livello locale del fenomeno stesso.

Al fine di giungere effettivamente ad un sistema di accoglienza e integrazione strutturato, gli aspetti per i quali appaiono più urgenti interventi pubblici correttivi riguardano: l'equa distribuzione dei minori stranieri non accompagnati su tutto il territorio nazionale; l'aumento di posti nelle reti strutturate di prima e di seconda accoglienza; l'adozione di procedure chiare in merito all'identificazione e all'accertamento dell'età; la riduzione dei tempi di nomina del tutore e di rilascio del permesso di soggiorno; la non creazione di circuiti speciali di accoglienza dedicati esclusivamente ai minori stranieri non accompagnati; la differenziazione dei servizi offerti dopo una accurata valutazione caso per caso che tenga conto della situazione e dei bisogni del singolo individuo; il riconoscimento, laddove è necessario in considerazione di particolare vulnerabilità (minori più piccoli e fragili, vittime di tratta, giovani con patologie gravi che richiedono interventi specialistici e prolungati ecc.) di un contributo statale superiore alla quota prefissata.

Investire su accoglienza e integrazione, dunque, significa non solo restituire dignità e futuro ad una persona ma contestualmente produrre legalità e contrastare le molteplici forme di sfruttamento a cui assistiamo. D'altronde, che convenga puntare su un sistema di accoglienza strutturato e coordinato è facilmente desumibile dal fatto che una persona lasciata al suo destino diviene facilmente oggetto di attenzioni da parte della criminalità che non di rado utilizza i canali dell'asilo per far proliferare i propri traffici.
Questo è accaduto e purtroppo ancora accade con le vittime di tratta per sfruttamento sessuale e sta accadendo anche sul fronte dello sfruttamento lavorativo, dove almeno metà dei lavoratori sfruttati ha un permesso umanitario o addirittura una protezione sussidiaria. E' un dato drammatico, che deve farci riflettere e intervenire.
Se questa distorsione è l'effetto di una cattiva accoglienza e successiva integrazione, in termini di qualità dei servizi e di orientamento offerto, occorrerà d'ora in avanti monitorare molto attentamente questi fenomeni e attivare tavoli di concertazione che coinvolgano certamente i comuni interessati, ma anche gli altri attori deputati ad intervenire sul tema. La legge, ad esempio, appena approvata contro il caporalato che modifica in maniera sostanziale l'articolo 603 bis del codice penale (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) riformulando il reato di caporalato allargando le maglie della responsabilità al datore di lavoro che "sottopone i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno" ci pare essenziale per depotenziare il fenomeno dello sfruttamento in agricoltura, seppur non sufficiente per eliminarlo in maniera definitiva. Per estirparlo veramente serve una reale azione politica e culturale in grado di rilanciare il comparto agricolo (e non solo) e promuovere un lavoro sistematico e organico finalizzato all'eliminazione delle condizioni di fragilità e vulnerabilità dei richiedenti asilo e rifugiati.

Infine, non va dimenticato che quanto più l'integrazione si realizza a partire dal coinvolgimento di tutti, tanto più questa produce un effetto positivo nel ridurre diffuse derive xenofobe. Va in quest'ottica, a nostro avviso, anche la positiva previsione, attraverso una circolare del Ministero dell'Interno, delle attività di volontariato, che possono essere proposte ai beneficiari durante l'accoglienza. È una modalità attraverso la quale si accelera il percorso di integrazione della persona, che ha modo così di entrare nelle dinamiche della società in cui vive, interagendo, formandosi, ed anche contribuendo positivamente al benessere della comunità di riferimento dove sarà accettato e apprezzato con maggiore facilità e serenità.

Raccomandazioni

Alle frontiere
Ribadiamo un approccio orientato alla tutela dei diritti umani

Anche nell'ultimo anno l'Unione Europea, di fronte alla perdurante crisi internazionale, ha tentato di dare una risposta alle centinaia di migliaia di richiedenti la protezione internazionale che, nel frattempo, hanno raggiunto il territorio dei paesi membri. Evidentemente le soluzioni prospettate dall'Ue ed implementate dai singoli Stati non sono state nè omogenee, nè sempre orientate alla tutela dei diritti umani. Purtroppo è mancato il necessario bilanciamento tra la sicurezza interna dei singoli Stati e dell'Unione Europea da un lato, e l'effettiva protezione dei migranti forzati dall'altro. Si è assistito, invece, ad una contrapposizione che ha impedito una gestione armonica del binomio "*frontiere/asilo*" e ha comportato l'implementazione di politiche e interventi ad intermittenza.

Il difficile obiettivo di armonizzare le attività di controllo alle frontiere con le garanzie di protezione deve sempre e comunque essere ispirato alla tutela dei diritti umani. Nessuna situazione di emergenza potrà mai giustificare un approccio diverso da quello orientato verso la tutela dei diritti delle persone come, invece, è avvenuto nel corso di questi mesi anche in Italia. Il caso dei 48 sudanesi rimpatriati dal nostro paese verso il Sudan mostra ancora una volta la difficoltà di contemperare l'esigenza di gestire un fenomeno complesso con il dovere di tutelare i diritti delle persone dalle vicende sopra richiamate.

Nello specifico, si raccomanda:

- che l'Unione Europea ottemperi ai suoi obblighi internazionali per la protezione dei diritti umani alle sue frontiere esterne, sostenendo e rafforzando sempre più le **operazioni di ricerca e salvataggio**;
- che venga impedita la restrizione della **libertà di movimento** e rispettato il diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, anche attraverso un rapido accesso ai documenti di identità e di viaggio;
- che si adottino **linee guida comuni** in Europa per la gestione dell'ingresso nel territorio europeo di richiedenti protezione internazionale;
- che vengano ampliati i **canali umanitari di ingresso** in Europa anche attraverso il rilascio di visti da richiedere alle ambasciate dei Paesi di transito ed origine, anche facilitando nei Paesi terzi l'accesso alle ambasciate di Stati Membri diversi da quelli per i quali si intende chiedere il visto di ingresso;
- che si estendano **i programmi di ammissione umanitaria** attraverso un maggiore coinvolgimento di tutti i 27 Paesi dell'Unione Europea e un maggior investimento nei programmi di reinsediamento;
- che venga implementata al più presto da tutti gli Stati membri la previsione di distribuire i richiedenti la protezione internazionale giunti in Europa tenendo in debito conto le condizioni di tutela e accoglienza offerte dai singoli Stati membri e avvenga attraverso **quote in grado di rispondere all'effettivo bisogno**;
- che si favorisca 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 la protezione internazionale;
- che venga predisposto 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 più vulnerabili;
- che si avvii la sperimentazione di **procedure comuni per l'identificazione** dei migranti, che possano essere applicate in tempi certi, con misure puntuali e definite, nel rispetto dei diritti umani fondamentali e della dignità delle persone;
- che si lavori ad una **revisione del Regolamento di Dublino** volta innanzitutto all'eliminazione del riferimento al paese di primo ingresso e alla maggiore facilitazione del ricongiungimento familiare con parenti già presenti nei Paesi dell'Unione Europea;
- che vengano attivati presso tutti i valichi di frontiera (aeroportuali, marittimi e terrestri) e le aree di ingresso o di transito – come le stazioni ferroviarie delle principali città – **servizi di assistenza e orientamento** in favore di cittadini stranieri intenzionati a richiedere protezione internazionale o a continuare il proprio viaggio verso altri Paesi. Tali servizi potranno essere gestiti da organizzazioni non governative e altri enti di tutela, sviluppando forme di collaborazione con le forze di polizia;

- che l'Unione Europea effettui periodiche **missioni di monitoraggio** presso le aree di frontiera e di ingresso;
- che l'Ue monitori gli accordi bilaterali fra gli Stati membri e i paesi di origine dei migranti e dei richiedenti la protezione internazionale al fine di verificare che siano rispettate le normative internazionali in materia.

A livello nazionale
Definitiva implementazione di un sistema unico di accoglienza

Il richiamo alla necessaria e non più rinviabile strutturazione di un sistema unico di accoglienza ha trovato risposta in una recente direttiva del Ministro dell'Interno nella quale vengono fissate le regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR. L'intento dichiarato è quello di giungere all'implementazione di un sistema unico attraverso la fattiva collaborazione degli enti locali e con il prezioso contributo del terzo settore. Nella ricomposizione di un sistema unico, è necessario dunque che medesime linee guida e identici standard – nonché puntuali e stringenti controlli sull'utilizzo dei fondi – disciplinino comunemente tutte le misure di accoglienza e gli interventi adottati, con il comune obiettivo di favorire, in ogni singola persona, la riconquista dell'autonomia personale e l'emancipazione dal bisogno stesso di accoglienza, a partire dai soggetti più vulnerabili. Tra questi, in particolare, vanno inclusi i minori stranieri non accompagnati, la cui accoglienza sta scontando ritardi ed inefficienze preoccupanti, anche in considerazione dell'elevato numero di minori giunti nel nostro paese negli ultimi anni.

Nello specifico, si raccomanda:

- **di giungere alla piena messa in atto della cd. filiera dell'accoglienza così come definita nel decreto legislativo 142/2015** con particolare riferimento all'attivazione di hub di prima accoglienza sia per gli adulti, sia per i minori stranieri non accompagnati;
- **la piena applicazione della direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016,** "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR";
- **l'adozione di standard predefiniti in ogni circuito 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);
- la predisposizione di **programmi di formazione e aggiornamento** rivolti sia a forze dell'ordine che ad operatori dell'accoglienza, analogamente a quanto suggerito a livello europeo;
- **le modalità di raccordo tra i diversi contesti di accoglienza anche attraverso 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;
- che il disegno di legge sulle "misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" prosegua il suo iter al Senato, dopo l'approvazione alla Camera il 26 ottobre 2016, affinché siano rese uniformi le procedure di identificazione e accertamento dell'età, sia istituito un sistema nazionale di accoglienza nell'ambito dello Sprar, sia garantito il diritto allo studio e all'assistenza sanitaria;
- adeguate qualifiche agli operatori impegnati nell'accoglienza di msna e la promozione di forme diversificate di accoglienza, valorizzando anche la rete già esistente di comunità a favore di minori vittime di tratta, che prevedano anche percorsi di tutoraggio/accompagnamento e di affidamento familiare, sempre con programmi orientati al rispetto del superiore interesse del minore;
- **le modalità comuni di monitoraggio e di valutazione degli interventi in tutti i contesti di accoglienza**, che consentano di verificare l'efficienza e l'efficacia degli interventi adottati, nonché di far emergere i possibili modelli replicabili e sostenibili, sia in termini qualitativi (sulla base dei comuni standard), sia di ottimizzazione delle risorse economiche, delle strategie politiche e organizzative.

Politiche e strategie
L'inserimento socio-economico

Il periodo trascorso in accoglienza è per sua natura di carattere temporaneo e pertanto occupa solamente una breve fase della vita in Italia dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.
Pertanto, l'idea che l'accoglienza possa essere di per sé l'unica risposta ad ogni

Raccomandazioni

esigenza e bisogno delle persone rischia di rappresentare un limite. Durante il periodo di accoglienza è necessario mettere gli ospiti in condizione di acquisire strumenti che possano consentire loro di sentirsi padroni della propria vita e di agire autonomamente, una volta usciti 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 può essere dato per scontato che da questo possa automaticamente scaturire un'autonomia lavorativa ed abitativa. Nessun sistema di accoglienza potrà mai essere da solo sufficiente alla riuscita dei percorsi di inclusione sociale dei propri beneficiari. Infatti, a poco può giovare l'esponenziale aumento della capienza della rete della prima e della seconda accoglienza laddove non vengano previste a livello regionale e nazionale politiche, strategie e programmi che abbiano l'obiettivo e la forza di favorire e accompagnare l'inserimento sociale ed economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

Nello specifico, si raccomanda:

- **politiche e programmi specifici, a livello nazionale e regionale, volti 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;
- **l'avvio di progetti di volontariato**, come da circolare inviata dal Ministero dell'Interno alle prefetture nel 2014, al fine di stringere accordi con gli enti locali per favorire lo svolgimento di attività di volontario, da parte dei richiedenti la protezione internazionale ospiti nei centri di accoglienza, e di attività socialmente utili con l'intento di creare le migliori condizioni per una più efficace integrazione nel tessuto sociale e di prevenire eventuali tensioni;
- l'inserimento lavorativo delle persone in modo legale e professionale, evitando che necessariamente vadano incontro a sfruttamento e a condizioni di vita e di lavoro aberranti e in modo che questa esperienza possa a andare a vantaggio di tutta la comunità. La legge contro il caporalato, recentemente approvata, che modifica in maniera sostanziale l'articolo 603 bis del codice penale (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) riformulando il reato di caporalato, allargando le maglie della responsabilità al datore di lavoro che "sottopone i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno", è senza dubbio un importante strumento per depotenziare il fenomeno dello sfruttamento in agricoltura, seppur non sufficiente per eliminarlo in maniera definitiva. Serve, invece, una reale azione politica e culturale in grado di rilanciare il comparto agricolo nell'ambito di una filiera etica per eliminare le condizioni di fragilità e vulnerabilità dei lavoratori tra cui molti richiedenti asilo e rifugiati;
- in nome della sopra menzionata ottimizzazione delle risorse, **la facilitazione del dialogo interistituzionale** – anche a livello di ministeri e di assessorati – che possa supportare lo sviluppo di programmi integrati, in favore di titolari di protezione internazionale, migranti economici, cittadini europei e italiani.

La cura dell'informazione sul tema delle migrazioni forzate

È necessario, anche in collaborazione con l'Associazione Carta di Roma, favorire la formazione degli operatori della comunicazione e un'informazione corretta, diffusa e puntuale sui nuovi fenomeni delle migrazioni forzate, così che non si creino i presupposti per una lettura ideologica nell'opinione pubblica foriera talvolta di contrapposizioni e conflittualità sociali. Risulta utile e importante che una corretta informazione parta anche dagli ambiti scolastici. A tale proposito si auspica che il MIUR possa favorire una diffusa e corretta informazione sulle migrazioni forzate e sul diritto alla protezione internazionale tra i docenti e gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado. In un senso più ampio, è evidente quanto lo sviluppo di una cultura dei diritti in generale, dei diritti umani in particolare, del rispetto degli altri e del contesto socio-culturale di ognuno, non potrà che favorire positivamente il giusto approccio ai temi dell'accoglienza, della diversità e dell'interazione pacifica fra i popoli.

Capitolo 1 /

La protezione internazionale in Italia nel 2015[1]

1 A cura di Caritas Italiana, Cittalia e Fondazione Migrantes.

1.1 Dinamiche e flussi delle migrazioni forzate

Guerre e crisi nel mondo a fine 2015 e nel primo semestre del 2016

Il numero di conflitti, crisi e tensioni nel mondo non ha accennato a diminuire nel 2015 e nel primo semestre del 2016 e se a fine 2014, secondo l'*Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*[2], erano 33 le guerre in atto e 13 le situazioni di crisi segnalate, nel periodo successivo si è assistito all'acuirsi e cronicizzarsi di molte situazioni, tanto che si contano 35 conflitti e 17 situazioni di crisi così distribuite nei diversi continenti[3].
Secondo l'*International Institute for Strategic Studies*[4], che ha sede a Londra e che ogni anno pubblica un database delle situazioni di conflitto in corso nel mondo, il numero delle persone morte a causa di conflitti aumenta di anno in anno: si è passati, infatti, da una stima di 56.000 persone nel 2008 a 167.000 persone nel 2015, in gran parte civili. Vanno inoltre sottolineate le responsabilità dirette dell'Occidente nell'alimentare i conflitti sia attraverso gli interventi armati, che contribuiscono spesso a mantenere per lunghi periodi l'instabilità delle aree in cui si interviene (vedi Afghanistan e Iraq) sia attraverso la vendita di armamenti nelle aree critiche[5].
Gli scenari di guerra delineati, oltre a causare morti e distruzione, provocano la fuga di un numero tanto maggiore di persone quanto più lungo e cruento diventa il conflitto o quanto più perdurano nel tempo situazioni di insicurezza, violenza e violazione dei diritti umani. Questo vale anche per coloro che inizialmente provano a rimanere nel proprio Paese, nelle prime zone sicure e nei campi profughi al di là dei confini.

Motivi di fuga nel mondo

La causa principale delle migrazioni forzate è costituita dalle situazioni di guerra e instabilità. Vi sono però altri fattori che agiscono spesso in concomitanza con tale motivazione:

Si fugge dalle disuguaglianze economiche.
L'1,75% della popolazione (126 milioni di persone su 7 miliardi e 200 milioni totali) usufruisce del 56% del reddito mondiale, mentre all'altro estremo il 23% (1 miliardo e 300 milioni) vive in condizioni di "estrema povertà" che si acuiscono di anno in anno[6].

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso al cibo.
Secondo i dati della FAO[7], ogni anno si sprecano nel mondo 1,3 miliardi di tonnellate di frutta, ortaggi e prodotti della terra. Al contempo si stima che 100 milioni di esseri umani non hanno cibo e almeno 800 milioni sono a rischio fame. In realtà la capacità di produzione agricola cresce ogni anno del 15%, il che porta a concludere che non è il cibo che manca, ma la capacità e la volontà di distribuirlo equamente.

2 AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo. Sesta edizione*, Terra Nuova, Firenze, 2015, pp. 12-13.

3 http://it.peacereporter.net/conflitti/; http://www.unimondo.org/Guide/Guerra-e-Pace/Nuove-guerre; http://www.globalsecurity.org/military/world/war/

4 http://www.globalsecurity.org/military/world/war/

5 In un rapporto del luglio 2016 *Border Wars: The Arms Dealers profiting from Europe's Refugee Tragedy*, curato dalla ONG Olandese Stop Wapenhandel. Il rapporto evidenzia anche che, a riprova dell'esistenza di uno sconcertante intreccio di speculazioni, alcune ditte europee che vendono armi in Medio Oriente e Nord Africa (Airbus, Finmeccanica e Thales) maturano enormi profitti anche dalle operazioni di rafforzamento delle frontiere interne ed esterne dell'Europa, sia con vendite dirette agli Stati sia a Frontex, per un giro di affari stimato intorno ai 15 miliardi di euro nel solo 2015. https://www.tni.org/en/publication/border-wars.. Dal Rapporto si evince che, tra il 2005 e il 2014, gli Stati membri dell'UE hanno autorizzato alle maggiori aziende di vendita di armi in Europa (tra cui figurano Airbus, Finmeccanica, Thales e Safran) oltre 82 miliardi di euro di licenze per esportazioni verso Medio Oriente e Nord Africa. Inoltre, secondo la relazione annuale del Governo al Parlamento italiano sull'export militare 2015, la vendita di armi da parte di aziende italiane, dietro autorizzazione del nostro

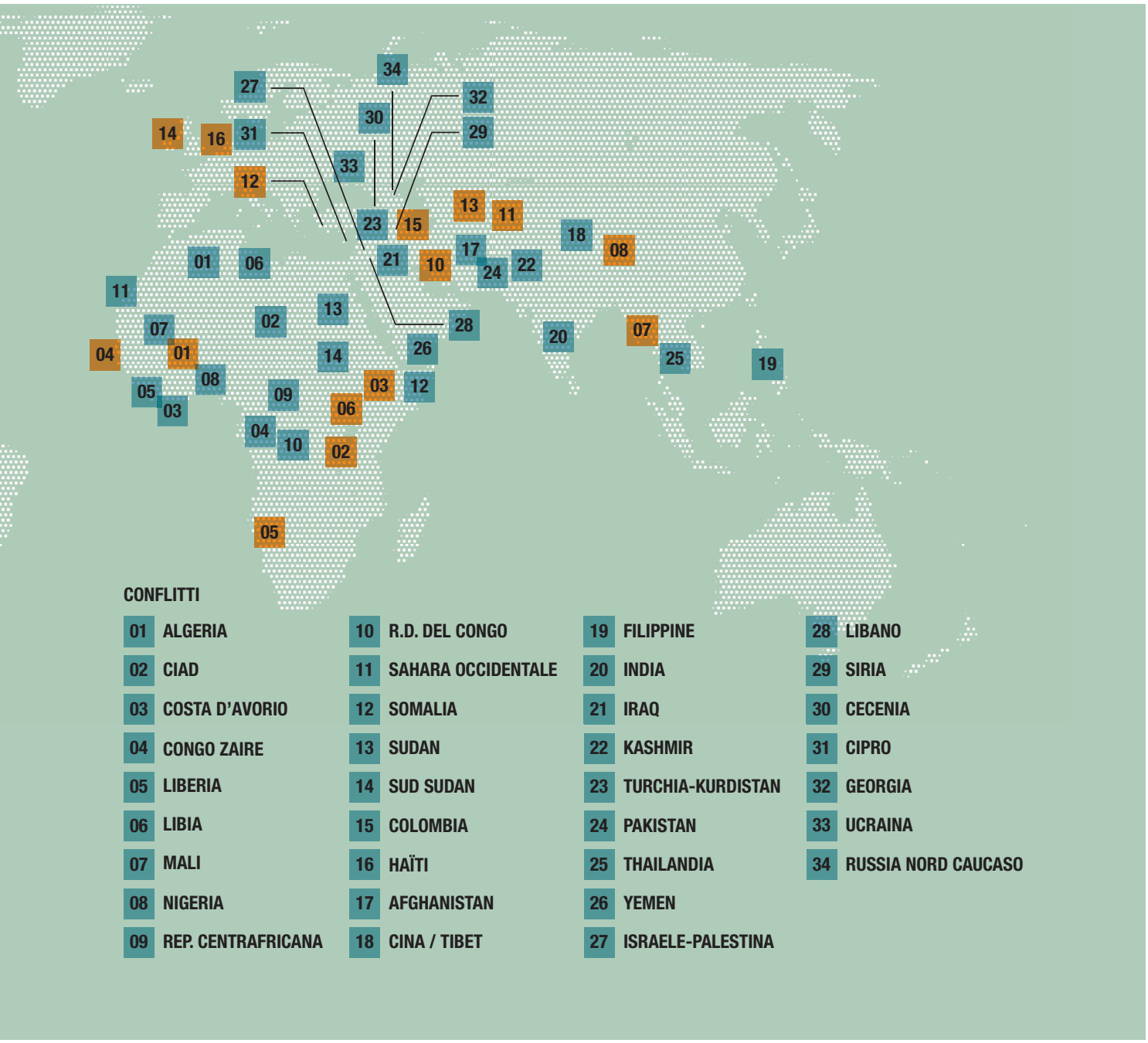


Figura 1.1

Conflitti e situazioni di crisi. Anno 2015 e nel primo semestre del 2016.

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso all'acqua.
In Siria, ad esempio, 800 mila persone sono scappate prima del 2011 a causa della siccità dovuta alla costruzione di grandi dighe in Turchia e lo stesso si sta verificando in Kirghizistan e in altre zone dell'Asia centrale.

Si fugge dal fenomeno del "Land Grabbing".
Tanti Paesi stanno comprando terre assolate e produttive in Africa per garantirsi il cibo in futuro. Sono già 560 milioni gli ettari di terra che sono passati sotto il controllo di multinazionali, fondi di investimento e governi, strappati ai Paesi africani più poveri anche con relativa facilità, dato che in molti di questi territori la terra era distribuita in modo comunitario. Il valore delle transazioni, secondo la Banca Mondiale, è passata da 2,6 miliardi nel 2014 a 7,9 miliardi nel 2015 e tale aumento viene definito come "il consolidamento della ripresa del settore Difesa a livello internazionale". Nonostante il divieto di vendita delle armi a Paesi in guerra o che violano i diritti umani previsto dalla legge 185 del 1990, tra i principali acquirenti risultano: l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi, il Bahrein e il Qatar da anni in conflitto con lo Yemen; il Pakistan e l'India che non si sono mai pacificati tra loro; la Turchia che dopo l'accordo con l'UE del 18 marzo 2016 è definito "un Paese quasi sicuro", ma che è noto per l'utilizzo di questi armamenti contro i curdi. L'Italia fornisce armi anche all'Egitto (nonostante le sue violazioni dei diritti umani) e alla Russia (nonostante l'embargo nei suoi confronti) mentre nell'area Sub-sahariana la vendita di armi è passata da 2 milioni di euro nel 2013 a 87,5 milioni nel 2014 e 152,9 milioni nel 2015.

6 AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*, Op. Cit., p. 15.

7 *Ibidem*, pp. 15-16.

tario e a rotazione tra gli abitanti, più che accompagnata da un atto formale di proprietà.

Si fugge anche dall'instabilità creata dagli attentati terroristici.

Secondo il Global Terrorism Index 2015 realizzato dall'Institute for Economics and Peace (IEP)[8], nel 2014 vi sono stati circa 13.000 mila attentati in 67 Paesi del mondo che hanno provocato 32.685 vittime.

L'insieme delle cause esposte porta ad un numero molto elevato di spostamenti forzati delle popolazioni colpite da simili tensioni e disuguaglianze e, come vedremo dettagliatamente nel corso del presente rapporto (*cfr. Cap 3*), in base all'ultimo rapporto UNHCR[9], nel 2015 sono stati registrati complessivamente **65,3 milioni** di persone sradicate dai loro luoghi di residenza e di vita (di cui 21,3 milioni di rifugiati fuori dal loro Paese di origine, 40,8 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni e 3,2 milioni di richiedenti asilo). Si tratta del numero più alto mai contato dopo la seconda guerra mondiale, con un incremento di quasi 12,4 milioni tra il 2014 e il 2015, di cui circa 6 milioni di nuovi rifugiati, cioè **34 mila persone al giorno e 24 persone al minuto,** metà delle quali minori d'età.

Da quali Paesi arrivano in Italia e in Europa le persone in fuga e quali rotte hanno seguito

Se la maggioranza delle persone costrette alla fuga resta nella prima zona sicura vicino a casa, altre cercano asilo e protezione anche in zone più lontane. Una parte limitata di queste ultime usufruisce dei pochi programmi esistenti di reinsediamento (*resettlement*). Nel 2015, secondo dati UNHCR[10], sono state 107.100 le persone nel mondo che hanno potuto usufruire di tale programma, con il coinvolgimento di 33 Stati ospitanti, di cui 66.500 negli Stati Uniti, 20.000 in Canada, 9.500 in Australia e 2.400 in Norvegia. La mancanza di canali umanitari, che l'Europa fatica ad aprire in maniera stabile, porta poi la maggior parte delle persone in fuga alle organizzazioni criminali di trafficanti che stabiliscono i prezzi, le condizioni e le rotte dei viaggi. Secondo IOM[11] e Frontex[12], sono 7 le rotte più usate dai trafficanti verso l'Europa, concentrate quasi tutte nel Mediterraneo. Per Frontex, in particolare, nel 2015 si assiste ad un aumento significativo di persone che entrano irregolarmente attraverso i confini esterni dell'Europa (nel 2014 erano 282.962, nel 2015 arrivano a 1.822.337), ma questo numero di ingressi irregolari nell'UE è in parte sovrastimato, perché le stesse persone possono venire conteggiate più volte in diversi momenti di ingresso. Resta comunque il fatto che il numero di richiedenti asilo tra coloro che transitano è molto alto[13]. Riportiamo quindi le rotte principali.

1. **Via del Mediterraneo centrale**: se nel 2014 era stata la più usata (con oltre 170.000 sbarchi), nel 2015 ha avuto invece una flessione diventando la seconda rotta di ingresso in Europa dopo quella balcanica. È una rotta storica che negli anni passati aveva luoghi di partenza multipli nell'Africa Settentrionale, ma che negli ultimi anni ha concentrato le partenze più che altro in Libia dove vengono convogliate in attesa di essere imbarcate su mezzi fatiscenti e sovraffollati le persone in fuga da numerosi Paesi dell'Africa e del Medioriente. Nel 2015, in base a dati Frontex, hanno usato questa rotta 157.220 persone in fuga (in Italia ne sono sbarcate 153.842, secondo il Ministero dell'Interno), di cui oltre 38.000 eritrei, 21.914 nigeriani e 12.430 somali. I numeri degli arrivi attraverso questa strada sono diminuiti del 10% circa rispetto al 2014 principalmente per il fatto che i siriani hanno preferito la rotta balcanica mentre gli africani sono passati da 80.000 nel 2014 a 108.000 nel 2015 (pari all'89% di tutti quelli che l'hanno utilizzata). La situazione di instabilità che perdura in Libia ha reso possibile per i trafficanti stabilire delle solide basi nel Paese, visto che non si sono neanche più dovuti confrontare con uno Stato che potesse contrastarli. Delle 153.842 persone sbarcate nel 2015 in Italia, 115.930 erano uomini, 21.434 erano donne e 16.478 erano minori di cui 12.360 non accompagnati (MSNA). Questa rotta rimane la più pericolosa in assoluto: su un totale di 3.771 morti nel Mediterraneo in tutto il 2015, secondo i dati IOM, 2.892 sono avvenute lungo questa strada[14].
2. **Via del Mediterraneo orientale**: è diventata la principale via di ingresso in Europa utilizzata dai trafficanti. I numeri su questa rotta sono "esplosi" nel 2015 diventando 16 volte maggiori di quelli registrati nel 2014, quando era stata usata da poco più di 50.000 migranti. Secondo Frontex, 885.386 persone sono transitate dalla Turchia e dalle aree limitrofe verso la Grecia e le sue isole in maggioranza usando il mare ma anche via terra verso la Bulgaria e Cipro. La maggioranza di persone è sbarcata nelle piccole isole di Lesbo, Chio, Samo, Lero e Kos dove i trafficanti hanno ormai delle solide basi logistiche. Tra i principali Paesi d'origine vi sono Siria (496.340 persone), Afghanistan (213.635) e Iraq (92.721). In base a dati UNHCR, tra i siriani arrivati su questa rotta le donne e i minori rappresentavano il 51%, mentre tra gli afghani erano il

8 In base a tale rapporto, il 78% delle vittime totali si concentra in cinque Paesi (Iraq, Nigeria, Afghanistan, Pakistan e Siria), seguiti da Somalia, Yemen, Libia, India e Thailandia mentre gli Stati Occidentali raggiungono il 2,6% delle vittime totali. L'attentato più cruento nel 2014 è avvenuto a Nandush in Iraq dove hanno perso la vita 670 persone, mentre Boko Haram in Nigeria risulta essere l'organizzazione più spietata, avendo causato da sola 7.512 morti http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf

9 UNHCR, *Global Trends Force Displacement* in *2015* in www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html

10 Op. cit. supra, pag. 26.

11 Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, http://missingmigrants.iom.int/

12 Frontex, Risk analysis for 2016, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf. Cfr. anche http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2016.pdf e http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/

13 I dati di un monitoraggio fatto dall'UNHCR a febbraio 2016 attestano che 9 siriani su 10 e 7 afghani su 10 che sbarcano nelle isole greche fuggono da guerre e violazioni: http://viedifuga.org/motivi-di-fuga-guerre-e-violenze/

14 http://www.repubblica.it/esteri/2015/12/31/news/migranti_oim_nel_2015_3_771_morti_nel_mediterraneo_997mila_arrivi_-130423259/?refresh_ce

SARA PRESTIANNI

40%. Questa rotta, contrariamente a quella del Mediterraneo centrale, è difatti stata usata soprattutto da famiglie e proprio per questo su un totale di 805 morti[15] molti sono bambini. Emblematico il caso del piccolo Aylan deceduto nel settembre 2015, che ha profondamente scosso l'opinione pubblica; tuttavia da allora, sempre secondo l'UNHCR, su questa rotta hanno continuato a perdere la vita in media altri due bambini al giorno[16].

3. **Rotta balcanica**: rappresenta la via di terra per proseguire il viaggio dalla Grecia verso altri Paesi dell'Unione Europea. Di conseguenza anche questa via nel 2015 ha avuto una sorta di "esplosione", aumentando di quasi 16 volte il numero di persone che l'hanno utilizzata rispetto al 2014. Secondo Frontex, sono transitate da tale rotta 764.038 persone, della maggior parte delle quali (556.258) non è stata registrata la nazionalità, mentre 90.065 si sono dichiarati siriani e 53.237 afghani. Questa via è diventata così la maggiore per il transito via terra tra la Grecia e il resto dell'Europa. A gennaio e febbraio del 2015 la maggior parte delle persone in transito veniva dal Kossovo e dall'Albania, mentre da marzo 2015 sono aumentati i siriani, afghani e iracheni diretti in Germania. Tale numero è ulteriormente cresciuto a giugno del 2015, quando la Macedonia ha deciso di dare alle persone considerate in transito nel Paese 72 ore per attraversarlo legalmente, fornendo

15 *Ibidem.*

16 http://viedifuga.org/motivi-di-fuga-guerre-e-violenze/

Via terra a Torino: "Benvenuti alla 'residenza temporanea' Porte Palatine"

A PRESIDIARE IL BASTIONE, in quel pomeriggio di settembre 2015, erano in cinque, Gull, Mohammad, Ahmad, Sabir e Makhtoob, a cui si è aggiunto più tardi Muhammad Ilyas. Il più anziano, Ahmad, aveva 49 anni, il più giovane, Mohammad, 27.

Facevano parte del gruppo di richiedenti asilo pakistani e afghani che due estati fa hanno trovato "residenza" a cielo aperto in cima alla collinetta-giardino-bastione accanto alle Porte Palatine, il monumento romano di Torino: pieno centro storico, e però un angolo quasi invisibile dalle vie circostanti. E a 50 metri da un commissariato di polizia, per stare più tranquilli rispetto ad altri giardini della zona: «Polizia italiana is good», ci hanno detto sorridendo gli "ospiti" delle Porte. Dopo un viaggio di migliaia di chilometri hanno passato il confine via terra nel Triveneto. A Torino hanno avviato le pratiche per l'asilo in Questura. Ma proprio perché sono arrivati via terra, per mesi la città ha loro offerto poco o nulla, a differenza dell'accoglienza immediata che, almeno negli ultimi anni, ottengono i richiedenti sbarcati sulle coste: sono i paradossi delle "emergenze" italiane, sempre affrontate con ritardi e "dimenticanze" che, spesso, vanno a creare piccole e grandi terre di nessuno.

Meno male che c'è Facebook

Quel pomeriggio contro il parapetto del bastione abbiamo visto solo sacchi di indumenti. Ma ogni sera sul prato pulito spuntavano anche alcune tendine. Gull, Mohammad, Ahmad, Sabir, Makhtoob e Muhammad Ilyas ci hanno raccontano qualcosa di sé con calma e dignità. A fare da interpreti, Gull e Muhammad Ilyas che conoscevano meglio l'inglese.

Ci hanno detto con gratitudine di essere stati aiutati da persone che hanno portato cibo e vestiti. Grazie a un'iniziativa spontanea di alcuni torinesi pubblicizzata con un passaparola e su Facebook, alle Porte Palatine si sono tenute con successo anche una "Merenda con i rifugiati" e una raccolta di generi di prima necessità.
Però «mangiare, dormire, farsi una doccia rimane un problema. E ormai stanno finendo anche i soldi», ci hanno detto i richiedenti asilo del bastione. Hanno potuto usufruire del non lontano dormitorio del SERMIG, lungo la Dora, ma con le turnazioni previste da questo servizio. E nei giorni di pioggia si sono rifugiati sotto il portico del palazzo comunale di fronte al Duomo, a 200 metri di distanza. Al bastione delle Porte Palatine, fra pakistani e afghani dormivano in tutto forse una cinquantina di persone. Alcuni si sono fermati per qualche giorno, altri fino a tre mesi. Sono stati seguiti dagli operatori della Pastorale migranti e quasi tutti hanno frequentato con buona motivazione i suoi corsi di italiano.
Perché avete lasciato il Pakistan? «Perché dopo la guerra in Afghanistan contro i talebani è diventato un Paese troppo pericoloso per viverci: scontri armati, attentati, violenza». Sia Gull che Muhammad Ilyas mostrano vecchie ma vaste cicatrici, Gull sul capo, Muhammad alle gambe. Muhammad: «A me sono rimaste per l'esplosione di una bomba a Lahore: stavo andando tranquillo al mercato».

Rifugiati al Tossic Park

Alla fine di novembre 2015 i 35 richiedenti asilo che in quei giorni dormivano ancora sul prato delle Porte Palatine accettano di essere trasferiti nei moduli abitativi per l'"emergenza freddo" allestiti dal Comune in un parco di periferia, la Pellerina. Si entra solo la sera, bisogna uscire presto al mattino. Con l'arrivo della primavera il servizio chiude. E i media, alcune associazioni e avvocati iniziano a segnalare le condizioni di degrado in cui sono costretti a vivere una quarantina di richiedenti asilo pakistani e afghani accampati lungo la riva meridionale del fiume Stura, alla periferia Nord della città, in un'area a rischio di esondazione che, anni fa, era una piazza di spaccio, il "Tossic Park". Emerge che hanno chiesto asilo (e accoglienza) in Questura fin dall'autunno 2015. Quasi tutti aspettano ancora la data per il colloquio in Commissione territoriale. In tutto il periodo non hanno avuto altra accoglienza che qualche turno in dormitorio e i moduli dell'"emergenza freddo". Sono ridotti a raccogliere la verdura abbandonata alla chiusura dei mercati di piazza, usano una fontana pubblica e si lavano nello Stura (nel gruppo si registra pure un sospetto caso di leptospirosi). A maggio la sezione piemontese dell'ASGI (Associazione studi giuridici sull'immigrazione) invia una lettera a Prefettura e Comune in cui chiede per i 40 richiedenti asilo, secondo quanto previsto dal DLgs 140/05, «l'immediato riconoscimento delle misure di accoglienza da tempo richieste mediante l'inserimento in idonei progetti di accoglienza».
Nei mesi successivi una parte di loro le ottengono. Ma a luglio, accampati lungo le sponde dello Stura, ci sono ancora una trentina di richiedenti asilo fuggiti da Pakistan e Afghanistan. In agosto il campo viene pacificamente sgomberato e 26 giovani, quasi tutti richiedenti pakistani, sono accompagnati al centro d'accoglienza di Settimo Torinese. Poi, in un giorno di settembre 2016, alla sede della Pastorale migranti tre afghani, due adulti e un ragazzo di 15 anni, chiedono di iscriversi al corso di italiano. Dove abitate? «In Lungo Stura», sotto il ponte…

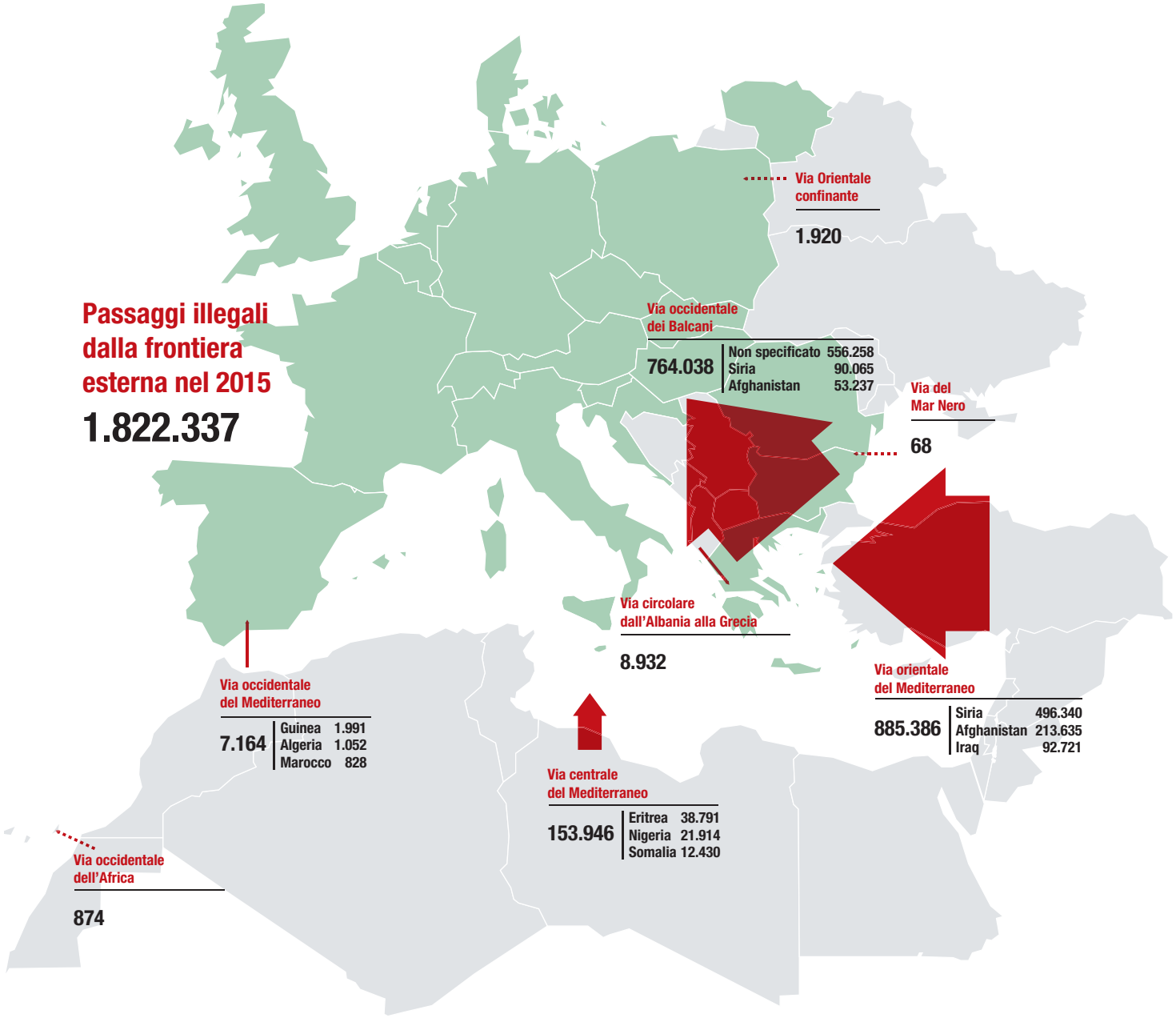


Figura 1.2

Le principali rotte dei migranti verso l'Europa e numero di attraversamenti illegali delle frontiere nel 2015.

Fonte: Frontex.

anche trasporti facilitati, e la Germania ha dichiarato che non avrebbe messo un tetto massimo alle domande d'asilo dei siriani pervenute nel 2015. L'Ungheria, invece, ha paventato la chiusura della frontiera con la Serbia, come ha effettivamente poi fatto a settembre 2015 costruendo una barriera di filo spinato che successivamente ha duplicato su tutti i suoi confini. A quel punto il flusso di persone in transito si è spostato verso la Croazia e ha proseguito poi attraverso la Slovenia e gli altri Paesi europei. Spesso le persone, lungo questa rotta, per alcuni mesi hanno ricevuto aiuti da parte delle autorità statali e dalle società civili dei Paesi attraversati: aiuti sia all'interno dei campi di transito che nel frattempo erano stati allestiti, che come facilitazioni per fare dei tratti di viaggio in treno o autobus. A metà settembre 2015 si è giunti a registrare 6.400 passaggi al giorno e la Macedonia ha cominciato a rafforzare i suoi confini con la Grecia e con la Serbia, schierando anche l'esercito, e a selezionare e limitare il numero delle persone che giornalmente continuavano a passare: prima solo siriani, afghani ed iracheni, poi esclusivamente siriani. A marzo 2016 la rotta viene interrotta, dapprima con la chiusura dei confini dichiarata dall'Austria e, quindi, a catena dai Paesi limitrofi (Slovenia, Croazia, Serbia, Macedonia) e poi con la firma dell'accordo tra Unione Europea e Turchia il 18 marzo 2016 (*si veda il box di approfondimento sulla Rotta balcanica*).

3. **Via circolare dall'Albania e dalla Grecia:** nel 2015 Frontex ha conteggiato circa 8.932 persone che hanno seguito questa via, di cui la maggioranza (8.874) sono risultate essere albanesi che appunto l'hanno usata per entrare e uscire tra i due Paesi in base ai lavori stagionali disponibili.

4. **Via del Mediterraneo occidentale:** è quella che va dall'Africa settentrionale alla Spagna, percorsa, secondo Frontex, da 7.164 persone, di cui 1.991 in uscita dalla Guinea, 1.052 dall'Algeria e circa 800 dal Marocco.
5. **Via dall'Africa occidentale al Mediterraneo:** è probabilmente la rotta meno utilizzata al momento e meno seguita da richiedenti asilo; infatti, nel 2015, solo 874 persone sono arrivate in Europa in questo modo. Era la tradizionale rotta usata dalle persone in fuga dal Senegal, dalla Mauritania e dal Marocco, ma da quando la Spagna ha siglato con questi Paesi un accordo per il controllo delle migrazioni e il rimpatrio, i numeri sono diventati molto bassi.
6. **Rotta del Mar Nero:** nel 2015 Frontex riporta il passaggio di sole 68 persone, di cui 42 siriani, 12 iracheni e 13 iraniani.
7. **Rotta artica:** nel 2015 Frontex segnala la nascita di questa rotta al confine tra la Russia, la Finlandia e la Norvegia che vede il passaggio di 5.200 persone, di cui la maggioranza, almeno sino a metà ottobre 2015, siriani che passavano il confine con la Russia in bicicletta e facevano poi domanda d'asilo in Norvegia. In novembre la maggioranza di domande registrate era invece di afghani e in dicembre 2015 le autorità russe chiudevano il confine.

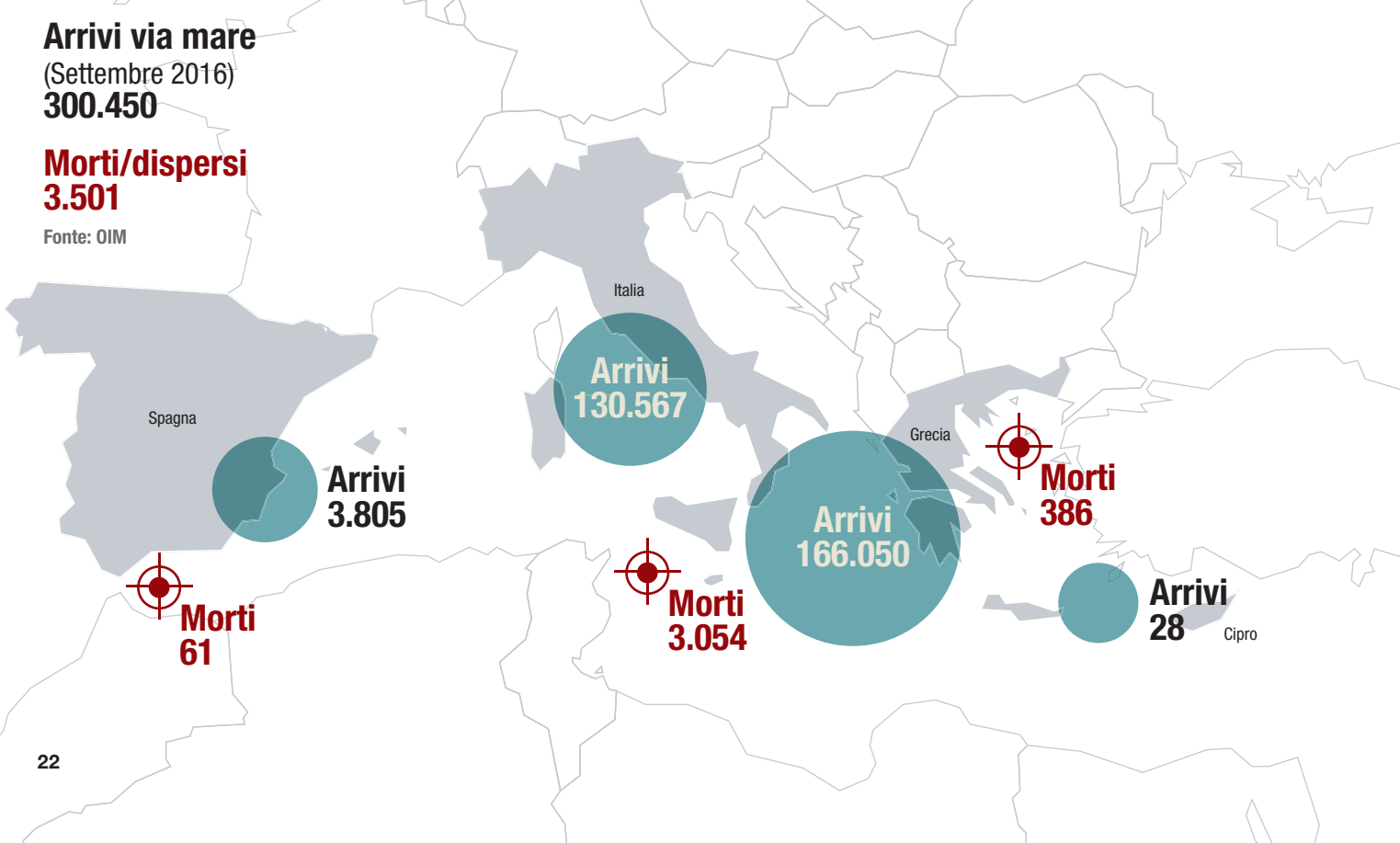
Quanti sono arrivati in Europa e quanti sono morti nel Mediterraneo

In base a dati OIM, nel tentativo di raggiungere l'Europa nel 2015 hanno perso la vita 3.702 persone (contro le 3.279 dell'anno precedente) su un totale di 5.655 morti. Il mese più tragico per il Mediterraneo è stato aprile quando, in un unico naufragio, hanno perso la vita quasi 800 persone e a fine mese si è arrivati a conteggiare 1.215 morti[17].
Il Mediterraneo, quindi, continua ad essere la rotta più pericolosa del mondo. In particolare, il Mediterraneo Centrale da solo ha portato nel 2015 a 2.900 vittime. La seconda rotta più pericolosa del mondo è, invece, quella del golfo del Bengala, in direzione della Malaysia e della Thailandia, dove nel 2015 hanno perso la vita circa 800 persone. Segue poi quella tra Messico e Usa, dove ne sono morte 350[18].

17 http://missingmigrants.iom.int/

18 http://www.repubblica.it/esteri/2015/12/31/news/migranti_oim_nel_2015_3_771_morti_nel_mediterraneo_997mila_arrivi_-130423259/?refresh_ce

Figura 1.3



Nel primo semestre del 2016, sempre secondo i dati IOM, risultavano essere arrivate in Europa via mare 225.095 persone di cui:

- 65.475 attraverso l'Italia (nazionalità più presenti su questa rotta: eritrei 6.076, nigeriani 5.967, gambiani 3.782, somali 3.450 e ivoriani 3.156);
- attraverso la Grecia, 158.237 (nazionalità più frequenti: siriani 74.789, afghani 39.268, iracheni 23.935, pakistani 6.017 e iraniani 4.588);
- attraverso la Spagna, 1.352.

Purtroppo i morti hanno già raggiunto al 30 settembre 2016 il numero di 4.582 (di cui 3.501 nel solo Mediterraneo), rispetto ai 3.857 totali sulle rotte di tutto il mondo nello stesso periodo del 2015. Il mese più fatale del 2016 è risultato maggio, con 1.323 decessi.

Lo IOM rileva che nonostante la rotta per la Grecia attraverso l'Egeo risulti interdetta a seguito dell'accordo con la Turchia, il numero delle persone sbarcate in Italia nel primo semestre del 2016 in realtà è di poco inferiore a quello relativo allo stesso periodo del 2015. Tuttavia, ciò che è aumentato drammaticamente è il numero dei morti, cosa che porta l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (IOM/OIM) a dichiarare che non siamo di fronte ad un'emergenza numerica per l'Italia ma ad un'emergenza umanitaria[19] dovuta al fatto che si stanno di nuovo utilizzando nella rotta del Mediterraneo centrale, in partenza dalla Libia, vecchi pescherecci (mentre nel 2015 si usavano scadenti gommoni) che arrivano a contenere sino a 600 o 700 persone per cui aumentano drammaticamente, nel caso di naufragi, i numeri dei morti. Inoltre, nel primo semestre del 2016 sono aumentate anche le partenze dall'Egitto che presuppongono quindi una rotta più lunga e più pericolosa.

L'UNHCR, a febbraio del 2016, dichiarava che mentre i minori sbarcati attraverso le rotte del Mediterraneo nel 2015 sono stati circa il 25% del totale, a inizio 2016 sono diventati circa il 34%[20]. A sua volta l'UNICEF, a giugno del 2016, confermava che i minori sono diventati il 35% del totale degli arrivi[21] e i dati del Ministero dell'Interno confermano che solo in Italia, tra gennaio e luglio 2016, sono sbarcati oltre 11.000 minori stranieri non accompagnati (MSNA), ovvero il 12,9% sul totale dei migranti giunti sulle coste italiane nel primo semestre di quest'anno (*si veda l'approfondimento contenuto nel cap. 2*).

19 http://www.migrantitorino.it/?p=41235&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+migrantitorino+%28Migranti+Torino%29

20 http://viedifuga.org/motivi-di-fuga-guerre-e-violenze/

21 http://www.onuitalia.com/ 2016/06/14/unicef-7000-bambini-migranti-soli-nel-2016-doppio-che-anno-scorso/

UNHCR/MARK HENLEY

Focus /

La rotta balcanica[22]

Con "rotta balcanica" ci si riferisce comunemente al percorso compiuto da migranti provenienti soprattutto da Siria, Iraq e Afghanistan per raggiungere il Nord Europa passando attraverso la Grecia, la Macedonia, la Bulgaria, la Serbia, la Croazia e la Slovenia.

Diventato termine di uso comune durante l'emergenza umanitaria dovuta al transito di oltre 1 milione di persone tra il 2015-16, la rotta balcanica esiste da anni e sebbene sia stata formalmente chiusa nel marzo scorso, continua ad essere utilizzata ancora oggi. Già nel 2014 quella che attraversa la Penisola balcanica era assurta a terza rotta per numero di arrivi in Europa, con 43.357 persone e un incremento del 117% rispetto all'anno prima. Nel corso della primavera del 2015, e per un anno circa, i Balcani sono stati al centro di una vera e propria crisi umanitaria[23]. I Paesi della rotta balcanica sono stati e restano soprattutto luoghi di transito per raggiungere l'Austria, la Germania e la Svezia in particolare. Anche nel corso dei mesi della crisi, infatti, un numero estremamente limitato di persone ha fatto richiesta di asilo nella regione. Tuttavia, il crescente afflusso di persone a partire dalla primavera del 2015 ha visto i Paesi del Sud Est Europa in seria difficoltà e ha riacceso numerosi conflitti bilaterali[24]. La tensione è emersa benché esistesse da anni un'iniziativa di coordinamento, ovvero la *Migration, Asylum and Refugees Regional Initiative* (MARRI), a cui prendono parte i sei Paesi della regione che non sono membri dell'UE (Albania, Macedonia, Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro e Kosovo). Tra i pericoli maggiori temuti dai Paesi del Sud Est Europa interessati dalla migrazione c'era quello di essere trasformati in un gigantesco *hotspot* per l'Unione Europea, qualora la costruzione di muri da parte di uno o più Paesi li avesse costretti a dare asilo alla massa di persone in arrivo. La situazione ha trovato un qualche accomodamento solo a settembre del 2015 con l'annuncio della premier tedesca Angela Merkel che la Germania era disposta ad accogliere le persone giunte nei Balcani e che queste potevano dunque transitare verso Nord restando nella regione solo per pochi giorni. Senza l'apertura tedesca la situazione si sarebbe trasformata in una catastrofe umanitaria: l'accoglienza di centinaia di migliaia di richiedenti asilo sarebbe stato un onere troppo grande per Paesi fragili come quelli del Sud Est Europa. La sola permanenza di pochi giorni di un così grande numero di persone ha infatti messo a dura prova Paesi che non hanno ancora risolto il problema dell'accoglienza dei profughi o sfollati interni dopo le guerre degli anni '90, calcolati nei report della Commissione Europea in oltre 70 mila persone[25]. Lontani dalla capacità di integrare con efficacia migranti e richiedenti asilo in arrivo, o almeno di gestire il loro passaggio, i Paesi della regione continuano infatti a produrre a loro volta emigrazione. Basti pensare che, nel 2015 il secondo gruppo di richiedenti asilo in Germania per numero, dopo i siriani, è stato quello dei cittadini albanesi (circa 55mila richieste) seguiti dai kosovari (37mila richieste). Si tratta sostanzialmente di migranti in cerca di uno sbocco alla difficile situazione economica nei Paesi di origine che tenta la strada dell'asilo[26]. Naturalmente, la domanda di emigrazione sulla rotta balcanica nel 2015-2016 ha rafforzato le reti di trafficanti e la criminalità organizzata, che hanno risposto prontamente alle migliaia di richieste, spesso convertendo al traffico di esseri umani collaborazioni criminali già consolidate nel traffico di droga e di armi[27].

La capacità di gestione dell'imponente flusso migratorio da parte di ciascun Paese coinvolto invece è dipesa tanto dalla situazione politica interna che dalle relazioni correnti con l'Unione Europea. Nel caso della Macedonia, ad esempio, la svolta autoritaria impressa dal governo del conservatore Nikola Gruevski negli ultimi

22 A cura dell'Osservatorio dei Balcani e Caucaso.

23 http://viedifuga.org/wp-content/uploads/2015/10/02-I-cap-Prot-int-in-Italia.pdf

24 http://www.balcanicaucaso.org/Occasional-papers/L-Europa-e-la-rotta-balcanica-Dicembre-2015

25 http://ec.europa.eu/enlargement/ pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf

26 http://www.balkaninsight.com/en/ article/albania-kosovo-top-german-2015-asylum-seekers-list-01-07-2016. Anche la Serbia (27mila richieste) e la Macedonia (14mila richieste) sono tra i Paesi coinvolti.

27 http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_163_RETURN_TO_INSTABILITY.pdf

UNHCR/IGOR PAVICEVIC

anni ha pesato sulla politica attuata nei confronti dei migranti. Qui si sono viste le situazioni più drammatiche: decine di persone investite da treni mentre seguivano a piedi le rotaie durante la loro marcia verso Nord, spaventosi episodi di rapimento collettivo di migranti e rifugiati e richieste di riscatto da parte di gruppi della criminalità organizzata, e condizioni drammatiche nei campi di transito. La Serbia, di contro, si è distinta per l'atteggiamento collaborativo verso Bruxelles allo scopo di rafforzare la propria posizione nei negoziati per la futura adesione all'UE a cui ultimamente si è dedicata. Il governo Vučić quindi ha favorito il passaggio ordinato di profughi e ha tenuto a bada la destra xenofoba, protagonista in passato di violenze verso richiedenti asilo. In tutti i Paesi la società civile è stata protagonista di piccole o grandi iniziative di solidarietà. Si sono dispiegate le ONG locali che hanno fornito assistenza materiale e legale e, in Paesi caratterizzati da opinioni pubbliche tendenzialmente nazionaliste, dove sono forti i pregiudizi verso i migranti (tanto più se di religione musulmana), in migliaia hanno dato aiuto spontaneo ai profughi in transito, spesso utilizzando i *social media* come piattaforma per organizzare le iniziative di sostegno ai rifugiati. Sulla rotta balcanica sono sfumate, invece, le differenze tra stati membri dell'UE e Paesi candidati all'integrazione. Bulgaria e Ungheria, membri dell'Unione rispettivamente dal 2007 e dal 2004, si sono contese la maglia nera per le violazioni dei diritti umani dei profughi. In questi Paesi si è assistito ad atteggiamenti persecutori da parte delle polizie locali ma anche a malcelata compiacenza delle autorità di fronte alle violenze private di gruppi di estrema destra.

Al tempo stesso nel dibattito pubblico di Croazia e Slovenia il linguaggio dell'odio non è stato certo tenuto a freno mentre si lavorava in fretta e furia a costruire muri di filo spinato per impedire l'accesso dei richiedenti asilo. La posa di centinaia di chilometri di muri metallici ai propri confini da parte di numerosi Paesi dell'area (Grecia e Bulgaria al confine con la Turchia, Macedonia al confine con la Grecia, Ungheria al confine con Serbia e Croazia, Croazia al confine con la Serbia, Slovenia al confine con la Croazia) ha rappresentato un momento di svolta, sia politico che simbolico, tanto a livello regionale quanto nell'interazione tra il centro dell'Unione europea e la sua "periferia balcanica". Molti analisti hanno notato che la crisi ha invertito i ruoli: questa volta è stata l'UE ad esportare instabilità nella regione, e non più il contrario. I rifugiati arrivavano infatti da un Paese membro, la Grecia, e rischiavano di restare intrappolati nella regione perché i Paesi membri più a Nord bloccavano il passaggio.

L'innalzamento dei muri ha segnato anche il rovesciamento della percezione del Sud Est Europa da area verso in cui esportare democrazia e diritti umani ad area a cui i Paesi membri dell'UE guardano per assicurarsi la collaborazione nel controllo dei fenomeni migratori. Sul lato del sostegno materiale ai Paesi interessati dal transito dei migranti, le istituzioni europee hanno risposto con lentezza. La Com-

Focus /

La rotta balcanica

missione ha messo a disposizione risorse per affrontare l'emergenza umanitaria, e anche per l'assistenza di lungo periodo con investimenti per il controllo delle frontiere, per la gestione dei centri per l'identificazione dei richiedenti asilo, per rafforzare i soggetti della società civile che lavorano sul campo ed i loro legami transnazionali.

Se a seguito dell'apertura da parte tedesca i Balcani sono stati effettivamente trasformati in una pura rotta di transito verso Nord, secondo Frontex la scelta di Berlino ha causato però una impennata negli arrivi per via della sospensione della normativa sui controlli alle frontiere e per le iniziative che a quel punto i Paesi della regione hanno adottato per facilitare il passaggio[28]. Nel corso dell'autunno si arriva effettivamente a numeri molto consistenti di ingressi: a novembre 2015, secondo l'ONG macedone Myla se ne contano 11 mila al giorno in Macedonia[29].

Per arginare la situazione, nell'autunno 2015 i Paesi membri dell'UE avviano una lunga trattativa con la Turchia per ottenere la chiusura della rotta. Negli ultimi anni, la Turchia si è trasformata nella chiave di volta della rotta balcanica. La guerra civile in Siria, insieme al deterioramento della situazione in Paesi come Iraq e Afghanistan, ha infatti trasformato la Turchia nel maggiore Paese di accoglienza di profughi al mondo: oltre due milioni e mezzo di persone hanno infatti trovato parziale protezione nel Paese. Dopo anni di attesa in Turchia, motivazioni diverse hanno spinto un numero sempre maggiore di persone a tentare il rischioso viaggio - attraverso il mar Egeo e i Balcani - verso il cuore ricco dell'Unione Europea. Da una parte il passare degli anni ha fatto svanire la speranza di una rapida soluzione delle crisi più gravi (Siria, innanzitutto, ma anche Iraq) e il sogno di un ritorno a casa. La lunga permanenza nei campi profughi ha comportato per molti un rapido impoverimento, aggravato dalla mancanza di prospettive lavorative e dall'impossibilità di mandare i propri figli a scuola. In un contesto di progressiva riduzione anche degli aiuti nazionali ed internazionali, molti hanno quindi deciso di partire, anche a rischio della propria vita.

Con il rapido aumento del numero dei migranti in viaggio sulla rotta balcanica, da parte europea si sono moltiplicate le iniziative per fronteggiare l'emergenza, che da molti è stata letta come una minaccia alla sicurezza più che come crisi umanitaria. La Commissione Europea ha spinto perché i suoi Paesi membri condividessero l'onere dell'accoglienza dei profughi. La nuova Agenda Europea sulla migrazione proposta a maggio 2015 si è arenata fin dalla presentazione del primo pacchetto attuativo il 9 settembre. Il Consiglio dei Ministri dell'UE è costretto a decidere a maggioranza qualificata l'introduzione di un meccanismo ponderato per la redistribuzione dei migranti che non ha mai trovato significativa implementazione. L'emergenza umanitaria scatena una profonda crisi politica nell'Unione Europea. Nel giro di sei mesi, gli accordi di Schengen subiscono 14 sospensioni perché a ripetizione i Paesi coinvolti decidono di reintrodurre i controlli alla frontiera[30]. La rotta balcanica ha come sbocco praticamente solo Germania, Austria e Svezia e

28 http://frontex.europa.eu/news/central-med-remained-under-migratory-pressure-in-may-9Wtxug

29 http://www.balcanicaucaso.org/Appuntamenti/Flussi-di-rifugiati-e-migranti-attraverso-la-regione-dei-Balcani-occidentali

30 http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/La-crisi-della-solidarieta-europea-questioni-legali-170945

31 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_it.htm

32 http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/La-Turchia-l-Europa-i-rifugiati-169034

UNHCR/MARK HENLEY

SARA PRESTIANNI

nel corso dell'autunno a turno anche questi tre Paesi iniziano a limitare la libertà di movimento o l'ingresso di richiedenti asilo. Già da ottobre e novembre i Paesi non membri del Sud Est Europa vengono invitati ai *summit* dell'UE per rafforzare il coordinamento, la condivisione di informazioni e l'assistenza finanziaria e tecnica. Si noti che l'UE invece non cerca di coinvolgere i Balcani nei meccanismi previsti per la ridistribuzione dei richiedenti asilo. La solidarietà intra-europea è a pezzi per la ostinata resistenza di alcuni Paesi membri ad assumersi una parte della responsabilità di accogliere i richiedenti.
La gran parte dei Paesi membri non si impegna neppure ad assicurare aiuti materiali alla Grecia dove il sistema dell'accoglienza è al collasso. Se i 40 procedimenti per infrazione sulla questione migratoria avviati dalla Commissione Europea a settembre 2015 avevano interessato vari Paesi membri[31], la Grecia era già stata definita Paese non sicuro per i richiedenti asilo da un pronunciamento della Corte Europea per i Diritti Umani (CEDU). In questo contesto di profonda lacerazione politica dell'UE, l'Austria si fa protagonista di un'iniziativa regionale per bloccare i migranti alla frontiera più lontana, ovvero quella greco-macedone. A febbraio 2016, infatti, Vienna convoca una serie di riunioni intergovernative con i Paesi del Sud Est Europa escludendo dal tavolo negoziale tanto la Grecia quanto la Commissione Europea. Da marzo il confine meridionale dell'UE è chiuso, le polizie di numerosi Paesi UE aiutano a pattugliare i valichi macedoni ed i migranti iniziano ad ammassarsi nel campo improvvisato di Idomeni da dove non riescono più a passare. Per oltre un anno, sulla rotta balcanica si sono trovate solo soluzioni nazionali: a fine estate 2015 l'apertura della rotta grazie all'iniziativa della premier tedesca Merkel e a marzo la sua chiusura ad opera del ministro degli Esteri austriaco Kurz. L'ultima tappa della storia della rotta balcanica è rappresentata dai negoziati con la Turchia: 28 Paesi UE sono di fronte ad uno solo per ottenere il blocco delle partenze. Il governo turco alza la posta e in cambio si assicura il raddoppio delle risorse messe a disposizione dall'UE per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Per scoraggiare le partenze, l'accordo prevede che chi arriva in Grecia il 20 marzo venga rimandato in Turchia e scambiato con un richiedente asilo che abbia già ottenuto il diritto alla protezione internazionale da Ankara. Nei Balcani restano intrappolate circa 50 mila persone in Grecia e diverse migliaia in Macedonia e Serbia. Chi rifiuta di fare domanda di protezione internazionale in loco viene rimandato in Turchia, gli altri sono trasferiti negli *hotspot* locali per l'identificazione e la presentazione della domanda. L'accordo con la Turchia porta all'immediata drastica riduzione degli arrivi ma la gran parte delle organizzazioni non governative denuncia gli accordi UE-Turchia per la violazione dei diritti umani dei circa 400 migranti riammessi con la forza e di coloro a cui viene impedita la partenza. Fa notizia in particolare la posizione di Medici Senza Frontiere, che in segno di protesta rinuncia pubblicamente ai fondi UE. Poco dopo inizia lo smantellamento di alcuni campi sulla rotta, tra i primi quello di Miksaliště, in Serbia. Vengono costretti a fare i bagagli anche i tanti volontari internazionali arrivati in migliaia a portare aiuto nel corso dei mesi della crisi. La Grecia invece viene di fatto commissariata nella gestione delle domande di asilo, ora prese in esame sotto supervisione di ufficiali UE di Frontex. E Atene rischia la sospensione per due anni dagli accordi di Schengen per non aver controllato in modo efficiente le sue frontiere esterne. Nell'UE del 2016, il terrorismo e la Brexit peggiorano l'atmosfera di tensione, incertezza e sfiducia che ostacolano la ricerca di una posizione comune nell'affrontare la sfida posta dalle migrazioni. Per i richiedenti asilo in Turchia, il golpe militare del luglio 2016 aggrava la situazione già estremamente difficile[32]. Oggi la rotta balcanica è tornata alla sua condizione consueta negli anni prima dell'acme della crisi: circa 3.000 persone l'attraversano ogni mese affrontando rischi molto alti. E presto capiremo se la volontà di migliaia di persone di raggiungere l'Europa per ricostruirsi una vita sarà maggiore della forza economica, politica e militare dispiegata dall'UE e della volontà della Turchia di impedirlo.

Focus /

L'evoluzione del processo di esternalizzazione delle frontiere in Africa[33]

33 A cura di ARCI Nazionale.

Se la logica di subappaltare la gestione delle frontiere terze ai Paesi limitrofi, definita esternalizzazione, è una delle strategie fondanti della politica europea nell'ambito dell'immigrazione da ormai una decina d'anni – come dimostrano la proposta del governo Blair nel 2003 di creare dei campi per richiedenti asilo nei Paesi di transito, l'accordo Italia-Libia del 2008, quello tra Spagna e Marocco entrato in vigore nel 2012, o ancora l'accordo di riammissione Ue-Turchia del 2014 – oggi assistiamo a un'accelerazione degli accordi e dei loro effetti grazie anche agli ingenti fondi che si è deciso di investire nella criminalizzazione della migrazione.

I fondi fiduciari per l'Africa, istituiti in occasione del summit di La Valletta, nel novembre 2015, hanno permesso di avere liquidità per facilitare le trattative con i Paesi africani. Il processo di Khartoum – lanciato nel novembre 2014 a Roma – cosi come il *Migration Compact,* proposta italiana di riproduzione dell'accordo UE-Turchia con i Paesi africani, hanno fornito il quadro politico di molte delle trattative.
Questa monetizzazione della relazione con i Paesi africani apre ad una logica di scambio che sembra dimenticare i diritti umani e la sorte di migliaia di persone nel continente africano. La logica che soggiace a tutti gli accordi firmati è la stessa: utilizzare principalmente fondi della cooperazione o progetti di investimenti pubblici e privati nel duplice obbiettivo di "aiutarli a casa loro" e costringere gli stati africani a collaborare nella chiusura delle loro frontiere e nella riammissione dei loro cittadini considerati indesiderati dagli Stati membri. Questa logica è pericolosissima per varie ragioni. Innanzitutto perché nell'idea che lo sviluppo possa sradicare le cause della migrazione si vuole far passare l'idea strutturale che chi arriva sulle nostre coste sta solo sfuggendo alla fame, trasformando cosi, nella rappresentazione pubblica, potenziali richiedenti asilo in "migranti economici", perché si negano le reali cause di gran parte degli spostamenti, ovvero dittature, regimi totalitari, conflitti e persecuzioni verso gruppi specifici della popolazione. Inoltre si assume la convinzione che, se si aumentano i fondi allo sviluppo, si evitano le migrazioni. Non c'è niente di più falso, numerosi sono gli studi che dimostrano che un maggiore sviluppo al contrario porta ad un aumento delle migrazioni. Inoltre, se si guardano nel dettaglio i fondi della cooperazione internazionale utilizzati ci si rende conto che molti non sono neanche destinati a progetti di sviluppo ma a misure di controllo e repressione alla frontiera e, troppo spesso sono destinati a Paesi che violano sistematicamente i diritti fondamentali.
La condizionalità introdotta esplicitamente nella recente proposta della Commissione trasforma inoltre questi fondi in veri e propri strumenti di ricatto, permettendo di minacciare gli Stati che si rifiutano di chiudere le loro frontiere o premiando chi reprime i propri cittadini o i rifugiati in transito sul loro territorio in nome della collaborazione con l'Europa.
Se l'Unione Europea fornisce i principali fondi per oliare le trattative con i Paesi europei, l'Italia ha un ruolo centrale nella dimensione diplomatica. Non è un caso che le trattative si siano concluse o siano aperte con i principali Paesi di provenienza e di transito dei migranti che sbarcano sulle nostre coste: Niger, Nigeria, Sudan, Gambia, Libia. Di particolare interesse è sicuramente la rapida e tragica evoluzione delle relazioni con una delle più instabili dittature africane, il Sudan.
Il ruolo centrale dell'Italia in Sudan si rinforza con il Processo di Khartoum, promosso con determinazione in occasione della Presidenza Italiana della UE, che vede una prima riunione nell'ottobre 2014 in preparazione della conferenza ufficiale tenutasi a Roma nel novembre 2014. Seguono varie missioni congiunte delle autorità italiane in Sudan che hanno come principale interesse le tematiche migratorie. Il 23 marzo 2016 il giornale tedesco Der Spiegel diffonde l'informazione di un documento secretato dall'UE in cui si descrive nel dettaglio l'utilizzo dei Fondi Fiduciari destinati al Sudan: invio di materiale d'identificazione e controllo delle frontiere alla dittatura sudanese, formazione della polizia di frontiera e costruzione di due centri chiusi a Gadaref e a Kassala. Gli effetti delle trattative non tar-

SARA PRESTIANNI

dano a rendersi visibili. L'organizzazione HRW, l'Associazione Eritrea Democratica e IRIN denunciano, nel mese di maggio, sistematiche retate a Khartoum e alla frontiera Nord del Paese verso la Libia a cui sono seguite deportazioni verso l'Eritrea. Sarebbero 900 gli eritrei arrestati nei quartieri a maggiore concentrazione di profughi (Al Giref e Ad Dem, Bahri e Djumbahri) e 400 quelli Arrestati nel Nord del Paese mentre cercavano di raggiungere la Libia. Agli arresti sono seguite deportazioni verso l'Eritrea, mettendo quindi a rischio di vita più di 1.300 persone. Il patto di collaborazione con la dittatura sudanese si concretizza in un accordo che porta la firma del Governo italiano in data 4 agosto 2016. Quello firmato dal capo della polizia Gabrielli e all'omologo sudanese, alla presenza di rappresentanti dei Ministeri dell'interno e degli esteri, è un accordo di polizia, *memorandum of understanding*, formula già adottata nel 2015 con il Gambia, altra dittatura africana. L'accordo è stato firmato senza essere presentato nè ratificato dalle Camere e il contenuto resta ad oggi ancora segreto, in flagrante violazione dell'articolo 80 della Costituzione che prevede che «le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica… o importano oneri alle finanze…».

Pertanto, a parere nostro, la Costituzione è doppiamente violata, non solo perché l'accordo ha un carattere politico, ma anche perché in cambio della firma al Sudan sono stati promessi 100 milioni di euro dai Fondi istituiti alla Valletta.

Se così è l'Europa avrebbe dunque deciso di affidare il controllo delle frontiere per impedire a eritrei, etiopi e sudanesi di avvicinarsi alla Libia per poi prendere il mare verso l'Italia. Le autorità italiane non tardano a verificare l'operatività dell'accordo. Il 24 agosto dall'aeroporto di Torino parte un aereo con 48 migranti sudanesi che, dopo uno scalo al Cairo, atterra a Khartoum. Tra i 48 alcuni provengono dall'insanguinato Darfour. Gli espulsi, raggiunti a Khartoum, raccontano l'inganno e la violenza dell'operazione, denunciando di essere stati arrestati quando si trovavano vicino al centro di accoglienza della Croce Rossa a Ventimiglia, portati in questura dove hanno trascorso la notte, per poi essere imbarcati in su volo per Khartoum. Queste espulsioni diventano ancora più gravi alla luce delle giustificazioni date dalle nostre autorità che definiscono il Sudan «un Paese pienamente riconosciuto dall'Italia» nonostante sul suo capo di Stato pesino due condanne della Corte penale internazionale per crimini contro l'umanità, che gli varrebbero l'arresto appena sfiorasse il suolo europeo.

1.2 Le politiche di accoglienza

Negli ultimi due anni i Paesi dell'Unione Europea hanno sperimentato una crisi senza precedenti di fiducia e solidarietà per ciò che riguarda la ricerca di politiche condivise di gestione dei flussi di richiedenti asilo e rifugiati, vista l'assunzione di responsabilità e i carichi economici che queste comportano. Se da un lato si è giunti a stabilire un'Agenda europea che, nel quadro di un orientamento ben definito, prevede regole e passi procedurali comuni, dall'altro si è assistito in molti Stati membri al sorgere di resistenze e tensioni sempre più forti, alimentate da movimenti populisti e nazionalisti, con il conseguente ritorno a risposte di chiusura, muri e fili spinati e controlli ai confini. Di tale scenario, in continua evoluzione e in cui non mancano sorprese e momenti di svolta (si pensi al voto a favore dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea) si tenterà di dar conto nelle pagine seguenti, ricostruendo, alla luce delle priorità stabilite, le principali politiche di accoglienza e di contrasto implementate, nonché gli accordi internazionali e le prassi in corso di sperimentazione nella UE.

L'Agenda europea sulla migrazione e gli interventi attuativi

Nella notte del 18 aprile 2015 al largo delle coste della Sicilia un'imbarcazione eritrea che trasporta circa 900 migranti affonda. Non è sicuramente il primo naufragio che si consuma nel Mediterraneo ma le dimensioni della tragedia mettono l'intera Europa di fronte alla consapevolezza di dover affrontare nei mesi successivi una pressione migratoria senza precedenti. Le istituzioni UE convocano un vertice di emergenza. Da quel momento, il tema dell'immigrazione si pone al centro dell'agenda politica europea.

Il 23 aprile 2015 si riunisce il **Consiglio europeo straordinario**, che, al fine di prevenire le morti di migranti, approva una dichiarazione che prevede il potenziamento delle presenze in mare (in particolare, delle operazioni Triton e Poseidon), ulteriori azioni di lotta contro i trafficanti e di prevenzione dei flussi migratori illegali, e il rafforzamento della solidarietà e responsabilità interne per l'attuazione del sistema europeo comune di asilo. Tre settimane dopo, il 13 maggio 2015, la Commissione europea presenta l'**Agenda europea sulla migrazione** nella quale vengono delineate una serie di misure a breve e lungo termine secondo "un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé", coinvolgendo tutti gli attori chiave: Stati membri, istituzioni UE, organizzazioni internazionali, società civile, enti locali e Paesi terzi[34]. Tra gli interventi di breve periodo proposti dalla Commissione figurano[35]:

- il potenziamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon, con risorse finanziarie triplicate nel 2015 e 2016;
- il supporto a un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti, denominata EU NAVFOR Med[36]. A partire dal 7 ottobre 2015 il Comitato politico e di sicurezza (COPS) ha avviato la seconda fase dell'operazione autorizzando, nel rispetto del diritto internazionale, lo svolgimento di operazioni di abbordaggio, perquisizione, sequestro e dirottamento in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico o la tratta di esseri umani[37];
- una proposta legislativa che attivi il sistema di emergenza previsto all'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)[38], che prevede un meccanismo temporaneo per la distribuzione

34 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf ;

35 http://www.senato.it/service/PDF/ PDFServer/BGT/00983787.pdf http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/972644/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h1_h11

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, in modo da garantire la partecipazione equa di tutti gli Stati membri (*relocation*). La chiave di redistribuzione è stabilita su criteri quali il PIL, la popolazione, il tasso di disoccupazione e numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati;

- un programma di reinsediamento (*resettlement*) dell'UE per i rifugiati che vivono nei campi profughi alle porte dell'Europa;
- l'assegnazione di 30 milioni di euro ai programmi di sviluppo e protezione regionale, nell'Africa settentrionale, nel Corno d'Africa e nel Medio Oriente;
- l'istituzione in Niger di un centro pilota multifunzionale con l'OIM, l'UNHCR e le autorità del Niger, per offrire informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento alle persone in stato di necessità;
- l'istituzione di un nuovo metodo basato sui "punti di crisi" (*hotspots*), in base al quale l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol lavorano sul terreno in modo complementare con gli Stati membri per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, in modo da supportare l'attuazione dei meccanismi di ricollocazione temporanea.

In un'ottica di lungo termine, l'Agenda europea sulla migrazione sviluppa gli orientamenti politici del presidente Juncker con una serie di iniziative coerenti e coese, basate su quattro pilastri per gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto[39]:

- **disincentivare la migrazione irregolare**, in particolare distaccando funzionari di collegamento presso le delegazioni dell'UE nei Paesi terzi strategici; modificando la base giuridica di Frontex per potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio; varando un nuovo piano d'azione con misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento e affrontando le cause profonde nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'assistenza umanitaria;
- **gestire le frontiere per renderle più sicure e salvare vite umane,** rafforzando il ruolo e le azioni di Frontex; contribuendo al consolidamento delle capacità dei Paesi terzi di gestire le loro frontiere; intensificando la condivisione di alcune funzioni di guardia costiera a livello UE;
- **onorare il dovere morale di proteggere:** la priorità è garantire l'attuazione piena e coerente del sistema europeo comune di asilo, promuovendo su base sistematica l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, rafforzando le disposizioni sul Paese di origine sicuro della direttiva procedure; valutando ed eventualmente riesaminando il regolamento Dublino;
- **implementare una nuova politica di migrazione legale**: l'obiettivo è che l'Europa, nel suo declino demografico, resti una destinazione allettante per i migranti; bisognerà quindi rimodernare e ristrutturare il sistema Carta blu, ridefinire le priorità delle politiche di integrazione, aumentare i vantaggi della politica migratoria per le persone e i Paesi di origine.

36 Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015 e Decisione (PESC) 2015/972 del Consiglio del 22 giugno 2015.

37 Con la decisione (PESC) 2016/993, adottata dal Consiglio Affari esteri nella riunione del 20 giugno 2016, il mandato dell'operazione EU NAVFOR MED è stato prorogato fino al 27 luglio 2017 ed esteso per includervi il contributo allo sviluppo delle capacità e alla formazione della guardia costiera e della marina libiche, nonché l'attuazione dell'embargo delle Nazioni Unite sulle armi al largo delle coste libiche.

38 L'articolo prevede una procedura legislativa speciale nel caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi. In tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione europea, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro interessato, deliberando a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo. In base a tale meccanismo, lo Stato membro di accoglienza sarà competente per l'esame della domanda secondo le norme e le garanzie vigenti.

39 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_it.htm

L'Agenda ha previsto l'adozione di tre pacchetti di attuazione presentati il 27 maggio, il 9 settembre e il 15 dicembre 2015[40]. Il primo rappresenta un ventaglio di misure diversificate e concrete per rispondere alla sfida migratoria, il secondo è volto ad aiutare gli Stati membri dell'UE ad affrontare la crisi dei rifugiati e le ragioni che spingono a cercare asilo in Europa mentre il terzo risponde all'esigenza di rafforzare i controlli di sicurezza alle frontiere esterne dell'UE.

Nello specifico (come sintetizzato nelle tabelle riportate)[41] con i pacchetti attuativi dell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha deciso di mettere in campo misure considerevoli per gestire l'elevato numero di arrivi: la triplicazione della presenza in mare; un nuovo sistema di solidarietà in caso di emergenza per ricollocare e reinsediare i richiedenti asilo; una mobilitazione consistente di risorse finanziarie; un piano d'azione sui rimpatri e sulla lotta contro il traffico di migranti; una proposta ambiziosa per una nuova guardia costiera e di frontiera europea. L'impianto di fondo rimane tuttavia sbilanciato verso un approccio fortemente securitario. Inoltre, la proposta di quote di redistribuzione dei migranti nell'UE, è sembrata sin da subito del tutto esigua rispetto all'entità degli arrivi giornalieri e peraltro, ha trovato resistenze e opposizione da parte di diversi Stati membri (primo tra tutti l'Ungheria). Medesime considerazioni possono essere fatte per le quote di reinsediamento, a fronte dell'enorme massa di persone che vive in condizioni critiche nei vari campi profughi.

Pacchetto del 27 maggio 2015	
Proposta di decisione del Consiglio sulle misure provvisorie di **ricollocazione per l'Italia e la Grecia** (COM(2015)286), adottata in occasione del Consiglio GAI del 14 settembre (Decisione (UE) 2015/1523)	istituisce un meccanismo di **ricollocazione** temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, **di 40.000 richiedenti** con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia, attivando il sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE.
Raccomandazione (UE) 2015/914 relativa a un programma di **reinsediamento** europeo	invita gli Stati membri a **reinsediare**, in un periodo di due anni, **20.000 persone** provenienti da Paesi terzi con evidente bisogno di protezione internazionale. In occasione del Consiglio GAI del 20 luglio 2015 i ministri hanno trovato un accordo in merito al reinsediamento, attraverso programmi multilaterali e nazionali, di 22.504 persone e hanno accolto con favore la disponibilità degli Stati a partecipare agli sforzi in tal senso.
Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020) (COM(2015)285)	contiene misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento potenziando le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti.
Linee guida **sull'applicazione delle norme del regolamento EURODAC** relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali (SWD(2015)150)	definiscono un approccio comune basato sulle buone pratiche al fine di facilitare il rilevamento sistematico delle impronte digitali al momento dell'arrivo.
Pacchetto del 9 settembre 2015	
Proposta di decisione del Consiglio (COM(2015)451), adottata in occasione del Consiglio straordinario GAI del 22 settembre 2015 (Decisione (UE) 2015/1601)	istituisce **misure temporanee**, per un periodo di due anni, **a beneficio dell'Italia e della Grecia**, prevedendo che **120.000** richiedenti vengano **ricollocati** negli altri Stati membri (di cui 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia e, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 proporzionalmente da entrambi i Paesi). La decisione specifica tuttavia che, entro la stessa data, la Commissione potrà presentare proposte volte a modificare il meccanismo di ricollocazione, se giustificate dall'evoluzione della crisi. La proposta si somma a quella del maggio scorso di ricollocare 40.000 persone.
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2015)450)	**modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. Regolamento Dublino III)** attraverso l'istituzione di un meccanismo di ricollocazione quale quadro permanente in grado di gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni di crisi. A tal fine, conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati, a norma dell'art. 290 del TFUE, finalizzati all'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi nonché alla sospensione dello stesso nei confronti di uno specifico Stato membro.
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2015)452)	istituisce un **elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri** ai fini della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, per consentire un esame più rapido delle domande e accelerare il rimpatrio qualora non sussistano le condizioni. Nella lista dei Paesi di origine sicuri proposti dalla Commissione figurano Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.

40 Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-271_it.htm

41 http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/972644/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h1_h111

Pacchetto del 15 dicembre 2015

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio (COM(2015)671)	intende istituire **una guardia costiera e di frontiera europea** per garantire una gestione forte e condivisa delle confini esterni, composta dall'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera e dalle autorità nazionali responsabili della gestione delle frontiere.
Proposta di modifica mirata del codice frontiere Schengen volta a **introdurre controlli sistematici obbligatori dei cittadini dell'UE alle frontiere esterne**	introduce controlli sistematici obbligatori dei cittadini UE alle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree, basati sul raffronto con banche dati, quali il sistema d'informazione Schengen, la banca dati dell'Interpol, al fine di verificare che le persone in arrivo non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna.
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2015)452)	istituisce un **elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri** ai fini della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, per consentire un esame più rapido delle domande e accelerare il rimpatrio qualora non sussistano le condizioni. Nella lista dei Paesi di origine sicuri proposti dalla Commissione figurano Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.
Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio (COM(2015)453)	definisce le misure immediate a medio termine per favorire il **rimpatrio** volontario**,** rafforzare l'attuazione della direttiva rimpatri, il ruolo e il mandato di Frontex, migliorare la condivisione delle informazioni e creare un regime integrato di gestione dei rimpatri.
Comunicazione sulle **norme degli appalti pubblici** per le misure di sostegno dei rifugiati (COM(2015)454)	contiene indicazioni rivolte alle autorità nazionali, regionali e locali su come fornire i servizi necessari per rispondere ai bisogni più impellenti dei richiedenti.
Comunicazione "Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE" (JOIN(2015)40)	ribadisce la centralità della **dimensione esterna** nella gestione dei flussi migratori.
Comunicazione "**Un fondo fiduciario per l'Africa"** (C(2015)7293)	chiede lo stanziamento di 1,8 miliardi di euro per l'istituzione del "Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa", lanciato in occasione del vertice tenutosi a La Valletta l'11 e 12 novembre 2015.

Ricollocazione e reinsediamento

Nella relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento[42] del 13 luglio 2016 (COM(2016) 480), la Commissione evidenzia che il numero totale di ricollocazioni dalla Grecia e dall'Italia risulta essere pari a 3.056 (di cui 843 dall'Italia). L'obiettivo fissato dalla Commissione di ricollocare 6.000 persone al mese rimane quindi lontano, in quanto gli Stati membri ancora non adempiono agli impegni assunti. Difatti, il numero delle persone da ricollocare è in realtà quello relativo al numero delle disponibilità concretamente offerte dagli Stati membri e non quello fissato dalla normativa. La Commissione esorta quindi gli Stati membri a intensificare i loro sforzi, in particolare per quanto riguarda i minori non accompagnati, e a rispettare pienamente i loro impegni e obblighi conformemente alle decisioni del Consiglio sulla ricollocazione.
Per quanto concerne il reinsediamento, la Commissione rileva che importanti risultati sono stati raggiunti, con 8.268 persone reinsediate sulle 22.504 concordate nell'ambito del programma del 20 luglio 2015, e con un totale di 802 rifugiati siriani reinsediati dalla Turchia nell'ambito della dichiarazione UE-Turchia.
In base alla comunicazione della Commissione (COM (2016) 636) fatta al Parlamento a fine settembre 2016, sono state 5.651 in totale le persone trasferite dalla Grecia (4.455) e dall'Italia (1.196). Rispetto agli anni precedenti vi è stato un aumento del numero dei richiedenti la *relocation* ed una sostanziale accelerazione dei trasferimenti, in particolare negli ultimi mesi dalla Grecia. Inoltre, 1.071 profughi siriani sono stati reinsediati dalla Turchia tra giugno e il 27 settembre, portando il numero totale dalla Turchia a 1.614.

42 Secondo la definizione della Commissione, la ricollocazione è il trasferimento di persone che necessitano o già godono di una forma di protezione in uno Stato membro dell'UE in un altro Stato membro dell'UE in cui otterranno protezione analoga; il reinsediamento è il trasferimento di cittadini di Paesi terzi o apolidi, riconosciuti bisognosi di protezione internazionale, in uno Stato membro dell'UE in cui sono ammessi per motivi umanitari o come rifugiati.

L'Accordo UE-Turchia

In occasione del vertice UE-Turchia del 29 novembre 2015 l'Unione Europea e la Turchia hanno dato l'avvio a un Piano d'azione comune per sostenere i rifugiati siriani beneficiari di protezione temporanea e per impedire i flussi migratori irregolari verso l'UE. Il Piano individua una serie di azioni che l'Unione Europea e la Turchia devono attuare in collaborazione per far fronte alle sfide migratorie in modo coordinato. L'Unione Europea si è impegnata a sostenere la Turchia nella gestione dell'elevato numero di persone bisognose di protezione nel suo territorio, nonché ad intensificare l'impegno politico con la stessa, fornendo un consistente supporto finanziario, accelerando la tabella di marcia per l'attuazione della liberalizzazione dei visti e ridando slancio al processo di adesione. Le parti hanno inoltre convenuto di applicare, a partire da giugno 2016, il protocollo di riammissione greco-turco e l'accordo di riammissione dei migranti irregolari. Il vertice è stato seguito dalla riunione tra i capi di Stato o di governo dell'UE e il primo ministro turco Davutoğlu del 7-8 marzo 2016, culminata con l'adozione di una dichiarazione finale che ribadisce l'impegno ad attuare il piano d'azione del 29 novembre e ad accogliere le proposte supplementari presentate dalla Turchia.
Il 18 marzo 2016, in occasione di un incontro tra i capi di Stato o di governo dell'UE e la Turchia, è stato raggiunto un accordo finalizzato a fermare il flusso della migrazione irregolare verso l'Europa attraverso la Turchia, a smantellare il modello di *business* dei trafficanti di esseri umani e ad eliminare gli incentivi a percorrere rotte irregolari per raggiungere l'UE. Per conseguire tali obiettivi sono stati concordati i seguenti punti d'azione[43]:

- tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 se non presentano domanda d'asilo saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva;
- per ogni siriano rimpatriato dalle isole greche, un altro sarà reinsediato direttamente dalla Turchia negli Stati dell'UE. Affinché il programma possa funzionare è necessario che gli Stati membri mettano a disposizione un numero sufficiente di posti di reinsediamento (18.000 quelli rimanenti sui 22.504 del programma di reinsediamento dell'UE concordato nel luglio 2015; all'occorrenza, si provvederà mediante un accordo volontario fino a un limite di 54.000). Ai fini del programma di reinsediamento 1:1 occorre utilizzare il quadro logistico su cui poggia il programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia, avvalendosi all'occorrenza delle competenze dell'UNHCR con il sostegno dell'EASO, dell'OIM e dei funzionari nazionali responsabili per l'asilo. Una volta che il programma 1:1 sarà riuscito ad arginare i flussi migratori, verranno attivate le ammissioni nell'ambito del programma volontario di ammissione umanitaria, a cui gli Stati membri contribuiranno su base volontaria;
- la Turchia adotterà qualsiasi misura necessaria per impedire l'apertura di nuove rotte terrestri o marittime di migrazione illegale;
- una volta terminati, o per lo meno sostanzialmente ridotti, gli attraversamenti irregolari fra la Turchia e l'UE, verrà attivato un programma volontario di ammissione umanitaria;
- l'adempimento della tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti sarà accelerata nei confronti di tutti gli Stati membri partecipanti con l'obiettivo di abolire l'obbligo del visto per i cittadini turchi entro la fine di giugno 2016, a condizione che tutti i parametri di riferimento siano stati soddisfatti;
- l'UE, in stretta cooperazione con la Turchia, accelererà ulteriormente l'erogazione dei 3 miliardi di euro inizialmente assegnati nel quadro dello strumento per i rifugiati e mobiliterà ulteriori 3 miliardi di EUR a condizione che gli impegni siano soddisfatti;
- l'UE e la Turchia hanno accolto con favore i lavori in corso per il miglioramento dell'unione doganale;
- l'UE e la Turchia hanno riconfermato il loro impegno di rilanciare il processo di adesione enunciato nella dichiarazione congiunta del 29 novembre 2015 con l'apertura di nuovi capitoli di negoziati;
- l'UE e la Turchia si adopereranno per migliorare la situazione umanitaria in Siria.

Come conseguenza dell'accordo, la via di accesso alla Grecia e attraverso quest'ultima agli altri Paesi europei, è stata fortemente limitata (si è passati da una media di 1.740 a 47 migranti al giorno) ma, secondo la stessa Commissione europea, i risultati raggiunti appaiono fra

43 http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/

44 Comunicato Stampa della Commissione Europea del 15 giugno 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_it.htm

Focus /

Piano di azione congiunto tra Unione europea e Turchia[45]

45 A cura di ASGI.

Il 18 marzo 2016, all'esito di differenti incontri iniziati già nel 2015 attraverso un piano di azione congiunto tra UE e Turchia, il Consiglio europeo e la Turchia hanno adottato una nuova dichiarazione congiunta in tema di flussi migratori. Essa costituisce un accordo internazionale, sia pure in forma atipica, che è entrato in vigore il successivo 20 marzo 2016.

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

A base dell'accordo v'è il tentativo di fare fronte all'ingente flusso di rifugiati che si è riversato sulle coste delle isole greche nel corso del 2015 e del 2016 e, conseguentemente, si applica a tutte le persone entrate in Europa attraverso i confini delle isole greche a partire dal 20.3.2016; suo scopo dichiarato è lo smantellamento del modello di attività dei trafficanti al fine di offrire contemporaneamente ai migranti un'alternativa al rischio di perdere la vita. Per i medesimi fini sono anche autorizzate missioni specifiche della NATO nel mare Egeo, missioni che dovranno raccordarsi con Frontex e con le istituzioni locali di controllo delle frontiere. Dalla lettura dell'accordo si ricava che l'Unione Europea ha avviato l'erogazione nei confronti della Turchia di 3 miliardi di euro per finanziare progetti in favore dei rifugiati in Turchia ed ha proseguito nello sviluppo delle tappe necessarie alla liberalizzazione dei visti tra UE e Turchia e nei colloqui di adesione di tale Paese alla stessa Unione. In particolare, è stato concordato che:

1. tutti i cittadini stranieri che, a partire dal 20 marzo 2016, siano sprovvisti di titolo di ingresso, che non sono richiedenti protezione e che giungono sulle isole greche attraverso la Turchia, saranno considerati irregolari e dovranno essere rimpatriate in Turchia. Nel sentire dell'accordo e nel testo della dichiarazione si specifica che questa è misura temporanea e straordinaria, necessaria per "*porre fine alla sofferenza umana e ristabilire l'ordine pubblico*". I migranti che arrivano nelle isole greche dovranno essere debitamente registrati e le domande d'asilo saranno trattate singolarmente dalle autorità greche in conformità con la direttiva sulle procedure di asilo (Direttiva 2013/32/UE, cd. Direttiva procedure) ed in collaborazione con l'UNHCR. I migranti non richiedenti asilo o la cui domanda è stata tro-

Focus /

Piano di azione congiunto tra Unione europea e Turchia

vata infondata o inammissibile secondo la citata direttiva saranno rimpatriati in Turchia. I costi delle operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari saranno coperti integralmente dalla UE;

2. per ogni cittadino siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche, un altro cittadino siriano sarà reinsediato dalla Turchia in altro Paese della UE, tenendo conto dei criteri di vulnerabilità privilegiati delle Nazioni Unite e, comunque, secondo una scelta definitiva che è rimessa al singolo Stato membro. La priorità sarà accordata ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell'UE in modo irregolare. Si prevede, quindi, la possibilità di un esame accelerato delle domande di protezione internazionale presentate in Grecia dalle persone che provengono dalla Turchia, esame che può comportare la dichiarazione di infondatezza o di inammissibilità della domanda stessa. A tale riguardo occorre specificare che se una domanda di protezione è considerata "infondata", allora essa è stata respinta dopo essere stata valutata nel merito; se una domanda è dichiarata "inammissibile", invece, essa non è stata analizzata nel merito, ma è stata respinta in considerazione della impossibilità di esame della stessa per requisiti "formali". La principale causa di inammissibilità delle domande di protezione internazionale presentate in questo contesto può derivare dalla circostanza che il Paese di provenienza del richiedente protezione (nel caso di specie la Turchia) è un cosiddetto "Paese sicuro" ovvero "Paese di primo asilo" (art. 35 Direttiva procedure) o "Paese terzo sicuro" (art. 38 Direttiva procedure). Difatti l'art. 35 della Direttiva 2013/32/UE stabilisce che un Paese può essere considerato un *Paese di primo asilo* in relazione ad un particolare richiedente protezione se:

a. il richiedente è stato già riconosciuto in detto Paese quale rifugiato ed ha ancora la possibilità di avvalersi di tale protezione;

b. il richiedente goda altrimenti di protezione sufficiente in detto Paese, tra cui il diritto di beneficiare del principio di *non-refoulement* (non respingimento).

L'art. 38 della Direttiva 2013/32/ UE, invece, individua i criteri che un Paese deve soddisfare per essere considerato un *Paese terzo sicuro*. Essi sono, principalmente:

a. capacità del Paese di proteggere il richiedente dalle minacce alla vita e alla libertà derivante da motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale;

b. capacità del Paese di proteggere il richiedente dal rischio di danno grave come definito dall'art. 15 della medesima direttiva;

c. rispetto da parte del Paese in questione del principio di non respingimento;

d. capacità del Paese nel garantire il diritto di cercare e ottenere la protezione internazionale sulla base dei criteri e dei principi enunciati nella Convenzione di Ginevra del 1951.

Dalla lettura dell'art. 38 cit. emerge che solo se i Paesi membri hanno la certezza che il Paese terzo (nel caso di specie, la Turchia) può essere considerato sicuro, avranno la possibilità di riammettere un richiedente (pur sempre dopo valutazione individuale della sua posizione) in tale Paese. Se queste sono le principali caratteristiche dell'accordo, possiamo ora analizzare le sue principali **criticità**, che derivano, innanzitutto, dalla estrema difficoltà di potere considerare la Turchia un *Paese sicuro* per i richiedenti asilo e dal fatto che appare molto limitato il diritto alla valutazione individuale della domanda di protezione internazionale dei richiedenti, a fronte di procedure collettive che sacrificano la specificità delle singole posizioni soggettive. Innanzitutto, infatti, la Turchia non applica la Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato del 1951 ai cittadini non europei: ad essi, infatti, la Turchia concede solo l'opportunità di risiedere per un periodo di tempo nei propri confini, ma non riconosce i diritti che convenzionalmente spettano ad un rifugiato politico. Secondo l'art. 39, par. 2, lett. a) della direttiva 2013/32/UE, invece, un Paese può essere considerato sicuro solo se "*ha ratificato e osserva la convenzione di Ginevra senza limitazioni geografiche*".

D'altra parte, la Turchia avrebbe dovuto ratificare la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali e ne dovrebbe rispettare tutte "*le disposizioni, comprese le norme riguardanti i ricorsi effettivi*". Tuttavia, la Turchia non ha sottoscritto proprio il Protocollo 4 della Convenzione che stabilisce, tra l'altro, il divieto di espulsioni collettive; tale elemento fa sorgere il pericolo che le persone riammesse in Turchia in base all'accordo in questione siano poi espulse collettivamente e senza esame della loro posizione individuale in un altro Paese, eventualmente quello dal quale sono fuggite per chiedere asilo in Europa.

Inoltre, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affrontato 3.218 domande di violazione della Convenzione EDU da parte della Turchia nel solo 2015; di queste 3.060 sono state dichiarate irricevibili. La Corte ha depositato 87 sentenze (riguardanti 158 casi) ed in 79 sentenze è stata accertata la violazione di almeno una delle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo da parte della Turchia[46].

Occorre, poi, considerare con attenzione le denunce e le condanne contro la Turchia per il mancato rispetto del principio di non respingimento o dei diritti delle minoranze (ad esempio, i curdi). Dunque, si può sostenere che i diritti dei rifugiati

non sono sempre al sicuro in Turchia. Ulteriore pericolo che deriva dall'Accordo in questione è quello di violare il principio di non discriminazione tra le persone sulla base della loro nazionalità, che costituisce uno dei principi fondamentali della UE. La violazione deriva dalla considerazione che, mentre tutti i richiedenti asilo che arrivano in Grecia e che non hanno avuto la possibilità effettiva di presentare domanda di protezione o la cui domanda di protezione internazionale è stata dichiarata inammissibile possono essere riammessi in Turchia, solo ai cittadini siriani viene data la possibilità di godere del beneficio del trasferimento in un altro Paese dell'Unione europea. La dichiarazione congiunta tra UE e Turchia è stata sottoposta a critica anche per altra ragione: ordinariamente, infatti, l'art. 218 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce le regole, i requisiti e le condizioni attraverso le quali le istituzioni europee (Commissione, Parlamento e Consiglio) negoziano, stipulano e ratificano un accordo internazionale che abbia un effettivo impatto sulla legislazione della Unione Europea. La norma citata è di particolare rilevanza in quanto mira a regolare la distribuzione dei poteri all'interno dell'Unione stabilendo gli equilibri della stessa in un campo particolarmente significativo, come quello dei rapporti internazionali dell'Unione stessa. In particolare un accordo internazionale del genere di quello intercorso dovrebbe essere negoziato dal Consiglio o dalla Commissione e vedere la piena partecipazione del Parlamento, il quale lo deve approvare (art. 218, par. 6, lett. a, TFUE) ed "*è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura*" (art. 218, par. 10, TFUE). In caso di violazione delle regole stabilite dal Trattato è possibile che l'accordo sia annullato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in base all'art. 218 dello stesso ed è abbastanza lampante che, in particolare, il Parlamento europeo è stato completamente esautorato dal processo decisionale.

46 Fonte: *European Court of Human Rights*, Press Country Profile (update may 2016, http://www.echr.coe.int/)

47 http://www.asgi.it/notizia/laccordo-tra-turchia-e-consiglio-europeo-e-il-legale/

L'accordo tra UE e Turchia è stato quindi oggetto di aspre contestazioni soprattutto da parte delle organizzazioni di difesa dei diritti umani. In particolare, alla luce dei profili di illegittimità sopra evidenziati (*si veda anche il focus di approfondimento*), le associazioni che fanno parte del Tavolo Nazionale Asilo (Arci, Asgi, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, Centro Astalli, Casa dei Diritti Sociali, Medici per i Diritti Umani, Consiglio Italiano per i Rifugiati, SenzaConfine) hanno stilato un comunicato attraverso il quale chiedono[47]:

- alle autorità dell'Unione Europea di rivalutare immediatamente i termini dell'accordo ed escludere che la Turchia possa essere considerata un "Paese di primo asilo" o un "Paese terzo sicuro" ai sensi gli artt. 35 e 38 della direttiva UE 32 del 2013. Si chiede, inoltre, di rispettare in ogni caso la individualità dell'esame della domanda di asilo, lasciando al richiedente asilo la possibilità concreta di accedere effettivamente alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e di esprimere ogni sua ragione e di esercitare un reale diritto di difesa;
- all'UNHCR di non partecipare alle operazioni di valutazione di massa della inammissibilità delle domande di protezione internazionale avanzate in Grecia dai richiedenti giunti dalla Turchia. La valutazione circa l'inammissibilità rappresenta l'anticamera del respingimento collettivo e l'UNHCR non può e non deve legittimare una tale operazione;
- al Parlamento italiano di sottoporre a ratifica la decisione dei Capi di Stato e di Governo e di non autorizzare la stessa per contrarietà al diritto europeo, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, all'art. 10, 3° comma, della Costituzione italiana e più in generale ai principi fondamentali della nostra civiltà giuridica e della nostra tradizione democratica.

Focus / Paese

Turchia "Paese sicuro"?

Popolazione	**75,8 milioni**	Fonte: UNDP
Rifugiati nel Paese	**Nel 2015 erano 2.541.352 i rifugiati e 212.408 i richiedenti asilo**	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2015
	A settembre 2016 erano 2.700.000 i rifugiati siriani	Fonte: UNHCR

La ripresa, nel 2015, del conflitto turco-curdo nelle province sudorientali, il fallito golpe del luglio 2016 (con lo strascico di epurazioni ordinato dal presidente Erdoğan e la dichiarazione dello stato di emergenza) e l'intervento militare in Siria ad agosto non hanno certamente contribuito a migliorare la situazione dei rifugiati in Turchia. Ma nonostante l'impegno profuso in questi anni, la Repubblica non è mai riuscita a diventare un "Paese sicuro" per rifugiati e richiedenti asilo.
Le riammissioni in Turchia di richiedenti asilo con domande "infondate" o "inammissibili" previste dal cosiddetto "Accordo" UE-Ankara del marzo 2016 si appoggiano giuridicamente sull'ipotesi che la Repubblica turca sia un "Paese di primo asilo" o un "Paese terzo sicuro": in pratica, a norma della direttiva Procedure 2013/32/UE, sull'ipotesi che chi chiede asilo in Turchia abbia accesso a una protezione effettiva (pochi giorni dopo la firma dell'Accordo, l'UNHCR ha dedicato alla questione un inquadramento giuridico dal titolo *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey*). La realtà dei fatti è però molto diversa, e lo era già ben prima dell'Accordo di marzo.

SARA PRESTIANNI

960 mila arrivi, 4.000 domande esaminate

«La Turchia non offre una *protezione effettiva* ai richiedenti asilo e ai rifugiati sul suo territorio» secondo la normativa europea e internazionale: questa la denuncia di Amnesty International in un rapporto pubblicato all'inizio di giugno (*No safe refuge: asylum seekers and refugees denied effective protection in Turkey*). Tre, in sintesi, le motivazioni addotte da Amnesty: 1) nel Paese, i richiedenti asilo non hanno ancora accesso a procedure eque, efficienti e personalizzate, data la mole di richiedenti cui si deve dare risposta (appena 4.100 le domande esaminate nel 2015, a fronte delle oltre 266 mila registrate dall'UNHCR; 2) la mancanza, nella Repubblica, di un accesso adeguato a quelle che l'UNHCR chiama "soluzioni durature", cioè l'eventuale rimpatrio volontario nei Paesi d'origine, l'integrazione in quello ospitante e il reinsediamento in Paesi terzi; 3) la Turchia non è in grado di offrire ai richiedenti asilo e ai rifugiati «un ambiente dove essi possano vivere dignitosamente».
All'inizio di settembre 2016 si contavano ormai nel Paese circa 2.700.000 rifugiati siriani, più 300 mila con altra cittadinanza (fonte UNHCR). Quanto al 2015, se è più che noto che dalla Turchia hanno attraversato l'Egeo verso la Grecia quasi 860 mila rifugiati e migranti, lo è meno che la Repubblica turca, nello stesso anno, ha visto crescere di 950 mila unità i rifugiati siriani nei suoi confini. Per il secondo anno consecutivo la Repubblica turca è il Paese con più rifugiati al mondo.

"Una finzione incosciente"

Appena un decimo dei rifugiati siriani sono accolti nei campi attrezzati governativi, mentre la stragrande maggioranza è affidata a se stessa o alla generosità della popolazione locale. Ancora oggi il 60% dei bambini e ragazzi siriani è tagliato fuori dalla scolarizzazione (fonte del dato, il *Regional Refugee and Resilience Plan*-3RP). Per il rapporto "*No safe refuge*" sono stati intervistati 57 richiedenti asilo e rifugiati in Turchia: 56 di loro sono sostenuti economicamente solo da familiari, compagni

di esilio o comunità religiose.
Senza contare i rischi di respingimento (*refoulement*) in Afghanistan, Iraq e Siria con la conseguente esposizione a gravi violazioni dei diritti umani. I casi documentati fra 2015 e 2016 sono numerosi, dalle deportazioni in Afghanistan di persone fermate nel tentativo di passare in Grecia, alle percosse e ai colpi d'arma da fuoco ad altezza d'uomo contro i profughi siriani al confine meridionale. Un sedicenne afghano della minoranza perseguitata degli *hazara*, partito dal Pakistan e sbarcato in Grecia, nell'aprile 2016 è stato ricondotto in Turchia dal centro di identificazione e trattenimento "Vial" di Chios (nell'isola greca, afferma, gli operatori avevano consigliato a lui e ad altri compagni di «aspettare» qualche giorno prima di presentare domanda d'asilo) ed è stato poi deportato in Pakistan dopo un periodo di detenzione, abusi e privazioni nei centri di Edirne e Kırklareli.
La Turchia come Paese sicuro è «una costruzione fittizia», ha affermato Amnesty International. «Questa conclusione non è diretta in primo luogo contro la Turchia. (…) Ci preme piuttosto mettere in evidenza l'incoscienza con cui l'UE si è affrettata ad approvare il re-invio di rifugiati e richiedenti protezione in uno Stato che ad oggi non è in grado di rispettare pienamente i loro diritti».
Anche secondo le analisi e i rapporti di varie e autorevoli ONG specializzate nel diritto delle migrazioni e nel settore dell'asilo, la Repubblica turca non può essere considerata un Paese terzo sicuro (è giunta alla stessa conclusione, del resto, la risoluzione 2109 [2016] del Consiglio d'Europa): solo astrattamente potrebbe qualificarsi come Paese di primo asilo per i soli cittadini siriani.
Ma intanto, in attuazione dell'Accordo di marzo, fino alla prima decade di settembre sono state trasferite in Turchia oltre 500 persone (fonte UNHCR). Dall'inizio del 2016 alla sola metà di giugno i "migranti irregolari" trasferiti dalla Grecia sono più di 1.500 (dati Commissione UE). E la Commissione Juncker ha proposto di inserire la Turchia, a tutti gli effetti, in una costituenda lista di Paesi sicuri in materia d'asilo vincolante per tutti i Paesi dell'Unione.
** A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.*

Il piano d'azione UE sull'integrazione e il nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi

Come ulteriore *step* di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione, il **7 giugno 2016**, la Commissione europea ha presentato un **piano d'azione sull'integrazione** per sostenere gli Stati membri nell'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e nella valorizzazione del contributo economico e sociale che apportano all'UE (COM(2016)377), insieme ad una proposta legislativa di riforma delle norme che regolano l'ingresso di lavoratori altamente qualificati (COM(2016)378)[48].
Il piano d'azione dell'UE sull'integrazione[49] prevede misure di sostegno strutturale e finanziario comuni per aiutare gli Stati membri a sviluppare e rafforzare ulteriormente le politiche nazionali d'integrazione, che restano comunque di competenza dei singoli Stati, partendo dal presupposto che un'integrazione efficace è fondamentale per il benessere, la prosperità e la coesione futuri delle società europee. Le azioni previste riguardano le seguenti aree: le misure d'integrazione che precedono la partenza e l'arrivo, in particolare per le persone reinsediate con evidente bisogno di protezione internazionale; l'istruzione, l'occupazione e la formazione professionale; l'accesso ai servizi di base come alloggio e servizi sanitari; la partecipazione attiva e l'inclusione sociale. Un'ulteriore proposta prevede invece un approccio più strategico e coordinato all'uso dei fondi UE a sostegno di misure d'integrazione nazionali.
Al fine di attrarre migranti altamente qualificati, all'interno del piano è previsto altresì il **rilancio Carta blu UE**[50]. In particolare, si intende introdurre un unico sistema in sostituzione dei regimi nazionali paralleli per il lavoro altamente qualificato, incrementare la mobilità semplificando le procedure, abbassare la soglia salariale creando uno spettro flessibile che permetta agli Stati membri di adeguarla ai mercati del lavoro locali, estendere la Carta anche ai beneficiari di protezione internazionale e rafforzare i diritti dei titolari e dei loro familiari.
Nella stessa data la Commissione ha annunciato l'intenzione di creare **un nuovo quadro di partenariato (patti) con i Paesi terzi** per mobilitare e orientare l'azione e le risorse dell'UE al fine di una migliore gestione della migrazione (COM(2016)349). Lo spirito di fondo è che una strategia efficace nei confronti dei Paesi terzi non richieda solo un approccio personalizzato, ma anche un approccio comune e più coordinato

48 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_it.htm

49 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf

50 http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-378-IT-F1-1.PDF

fra tutti gli attori dell'UE, avvalendosi dell'intera gamma di politiche, strumenti finanziari e relazioni esterne dell'UE. Gli obiettivi a breve termine dei patti sono: salvare vite nel Mediterraneo; aumentare i tassi di rimpatrio nei Paesi di origine e di transito; consentire ai migranti e ai rifugiati di rimanere vicino a casa evitando viaggi pericolosi. A più lungo termine, l'UE dovrebbe intensificare gli sforzi per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e sviluppare la capacità delle comunità di accoglienza e delle istituzioni competenti. È dunque necessario:

- collaborare con i partner strategici per migliorare il quadro legislativo e istituzionale sulla migrazione;
- fornire assistenza concreta per sviluppare le capacità di gestione delle frontiere e della migrazione, offrendo anche protezione ai rifugiati;
- aumentare i tassi di rimpatrio e di riammissione privilegiando il rimpatrio volontario e concentrandosi sul reinserimento;
- arginare i flussi irregolari e offrire al tempo stesso canali di migrazione legale, anche intensificando gli sforzi ai fini del reinsediamento.

Per concludere partenariati *ad hoc* con i singoli Paesi interessati si dovrebbe mettere a punto una combinazione di incentivi positivi e negativi, la cui applicazione dovrebbe basarsi sul chiaro principio che le relazioni globali tra l'UE e il Paese in questione dipenderanno in particolare dalla capacità e dalla volontà di quest'ultimo di cooperare in materia di gestione della migrazione. Nella fase iniziale, verranno conclusi patti con la Giordania e il Libano, considerati Paesi prioritari per il numero di rifugiati ospitati, e successivamente con Niger, Nigeria, Senegal, Mali e Etiopia, aumentando al contempo l'impegno con la Tunisia e la Libia.

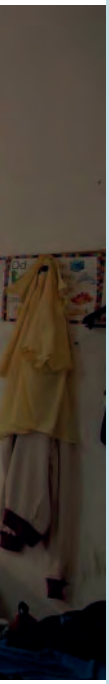
L'attuazione dei patti prevede, in particolare, l'implementazione di politiche efficaci in materia di rimpatrio, riammissione e reinserimento per chi non ha i requisiti per beneficiare della protezione internazionale, la designazione di funzionari di collegamento europei per la migrazione nei Paesi prioritari di origine e di transito entro l'autunno 2016, la creazione di rotte legali sostenendo un programma di reinsediamento globale guidato dall'ONU, lo sblocco di circa 8 miliardi di euro entro il 2020 e l'elaborazione di una proposta relativa a un nuovo fondo, parte di un ambizioso piano per gli investimenti esterni, al fine di mobilitare investimenti nei Paesi in via di sviluppo fino a 62 miliardi di euro per contrastare le cause profonde della migrazione.

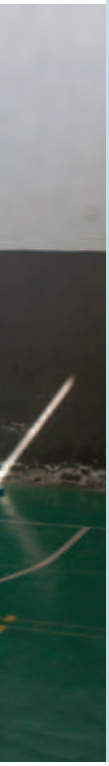
Fotografie (in basso e a pag. 45) tratte dal progetto: *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*, curato da Barbara Pinelli e Luca Ciabarri, sostenuto da Open Society Foundations. (Pinelli B. e Ciabarri L. (a cura) *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia,* editpress, Firenze, 2015. www.dopolapprodo.com)

ALESSANDRO SALA

ALESSIO GENOVESE

Il migration compact





IL 7 GIUGNO 2016 la Commissione europea ha presentato a Strasburgo il *Migration Compact*, ossia la proposta del Governo italiano per ridurre i flussi migratori anche lungo la rotta mediterranea, inviata ai presidenti di Commissione e Consiglio UE il 15 aprile 2016.

Le proposte e le misure già intraprese dalla Commissione sono appoggiate con convinzione dall'Italia: dall'istituzione di una Guardia di frontiera e costiera europea alla riforma del sistema di Dublino alle decisioni sulle ricollocazioni sino a quelle sui rimpatri). Affinché esse possano dare risultati concreti, è necessario che, al contempo, si approdi a politiche migratorie non più emergenziali, ma ordinate e strategiche, incentrate sul rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi di provenienza e di transito.

La proposta italiana è centrato sull'idea di sviluppare un modello di offerta ai Paesi terzi in base al quale, alle misure proposte da parte dell'UE (supporto finanziario ed operativo rafforzato) corrispondano impegni precisi in termini di efficace controllo delle frontiere, riduzione dei flussi di migranti, cooperazione in materia di rimpatri/riammissioni, rafforzamento del contrasto al traffico di esseri umani (principio del *more for more*). Sulla base dell'esperienza fatta con l'accordo tra UE e Turchia, l'Italia propone quindi la riduzione dei flussi migratori attraverso intese con i Paesi d'origine e di transito, in particolare quelli africani, da finanziare con strumenti innovativi come i bond UE-Africa. Nello specifico, l'UE dovrebbe offrire ai Paesi terzi:

- **progetti d'investimento**. Opere dall'alto impatto sociale e infrastrutturale da individuare assieme al Paese partner;
- **UE-Africa bonds**. Titoli con cui finanziare i progetti infrastrutturali e facilitare l'accesso di questi Paesi ai mercati finanziari, in sinergia con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e le altre grandi organizzazioni finanziarie internazionali;
- **cooperazione sul fronte della sicurezza**. Controllo comune dei confini e collaborazione sul fronte della lotta al crimine;
- **opportunità di migrazione legale**. Creazione di strumenti per l'accesso di lavoratori al mercato europeo;
- **schema di reinsediamenti**. Sistema di compensazione riservato ai Paesi che si impegnano nello stabilire sistemi di asilo nazionali.

In cambio di questi interventi l'UE dovrebbe chiedere:

- **controllo dei confini e riduzione flussi**. Nell'ambito di un coordinamento con le forze locali anche grazie a una guardia di frontiera europea;
- **cooperazione sui rimpatri-riammissioni**. Collaborazione amministrativa con i Paesi sul fronte dell'identificazione, della distribuzione dei documenti e dei rimpatri;
- **gestione dei flussi dei rifugiati**. Con il sostegno locale di strutture di accoglienza dove identificare chi ha diritto a ottenere protezione internazionale;
- **applicazione di sistemi di asilo nazionali**. In linea con gli standard internazionali, con l'aiuto di agenzie specializzate come l'UNHCR e l'OIM;
- **lotta comune ai trafficanti**. Con operazioni congiunte di polizia e aumentando la cooperazione giudiziaria.

Infine, per implementare il nuovo approccio di azione esterna in materia di migrazioni, la nuova Guardia di frontiera europea (e in particolare il nuovo Ufficio per i rimpatri) dovrebbe predisporre un piano (anche senza attendere l'entrata in vigore del regolamento che la istituisce) per **operazioni congiunte di rimpatri/riammissioni**, da finanziare attraverso il bilancio dell'Unione, e supportare operazioni di rimpatrio organizzate da Paesi terzi di transito verso Paesi terzi di origine (nei quali siano in vigore accordi di riammissione)[51].

51 Consiglio, Parlamento e Commissione hanno raggiunto un accordo in merito il 21 giugno 2016. Il giorno seguente il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha confermato, a nome del Consiglio, il testo di compromesso. Il 6 luglio il Parlamento europeo ha approvato il testo in prima lettura (P8_TA(2016)0305) e lo ha quindi inviato al Consiglio. Si prevede l'adozione del regolamento entro il 14 settembre 2016.

Focus /

La nuova polizia della frontiera europea: quali poteri, quali garanzie?*

* A cura di Giuseppe Campesi (Università degli Studi di Bari).

La crisi migratoria che ha scosso l'Unione europea, arrivando fino a far vacillare una delle conquiste più simboliche del processo di integrazione come lo spazio di libera circolazione, è stata da più parti imputata all'inadeguatezza dei controlli alle frontiere esterne.

UNHCR/PATRICK RUSSO

Frontex, si è detto, è apparsa inadeguata a svolgere i compiti per cui era stata creata, dimostrandosi del tutto impotente di fronte al continuo afflusso di migranti. Tale diagnosi è perfettamente riprodotta nella comunicazione della Commissione che nel dicembre 2015 ha accompagnato la pubblicazione della proposta di istituzione di una nuova Guardia costiera e di frontiera europea, in cui il rafforzamento delle misure di sicurezza alle frontiere esterne viene presentato come la risposta alla crisi. La Guardia costiera e di frontiera europea è divenuta operativa il 6 ottobre 2016, a seguito dell'adozione, a soli nove mesi dalla proposta, del regolamento (UE) n. 2016/1624. Se da un lato è certamente presto per giudicare l'efficacia dell'azione della nuova agenzia, è tuttavia già possibile evidenziare alcune delle criticità che la rinnovata polizia delle frontiera europea manifesta.

La nuova agenzia ha un mandato più ampio rispetto a quello attribuito alla vecchia Frontex, dato che accanto ai tradizionali compiti nel controllo delle migrazioni irregolari, essa è chiamata anche a svolgere operazioni di soccorso e prevenire la criminalità transfrontaliera. A questo proposito la Guardia costiera e di frontiera europea, oltre a coordinare le classiche operazioni congiunte o le azioni di intervento rapido alle frontiere, può inviare "squadre di sostegno" per la gestione dell'afflusso di migranti nei c.d. "punti di crisi" (*hotspot*), nonché coordinare operazioni alle frontiere che coinvolgano anche paesi terzi, con i quali intrattenere relazioni diplomatiche per tramite di ufficiali di collegamento. In parallelo, essa acquista notevoli prerogative in materia di rimpatrio, riflesso diretto del suo ruolo nella gestione delle migrazioni in ingresso attraverso i "punti di crisi" (*hotspot*).

All'aumento delle prerogative e dei poteri di iniziativa, corrisponde un rafforzamento della dotazione di uomini e mezzi. Il punto è considerato uno dei più qualificanti della riforma, anche perché una delle ragioni degli insuccessi di Frontex si riteneva risiedesse nella sua dipendenza dall'apparato che fa capo agli esecutivi nazionali. La nuova agenzia ha adesso a disposizione, oltre alle ordinarie squadre di guardie di frontiera o di intervento per i rimpatri, composte dal personale che ciascun paese membro mette, salvo circostanze eccezionali, a disposizione, anche una "riserva di reazione rapida" composta da personale che gli Stati sono tenuti in ogni caso a tenere a disposizione dell'agenzia senza poter invocare alcuna eccezione. Similmente, gli Stati membri costituiscono una "riserva di mezzi di intervento rapido" che sono vincolati a tenere a disposizione della nuova agenzia, senza poter invocare eccezioni.

L'aspetto più interessante della riforma risiede tuttavia nel fatto che la Guardia costiera e di frontiera europea abbia gua-

dagnato importanti prerogative di direzione strategica. Essa avrà infatti il compito di sviluppare una strategia per la gestione integrata delle frontiere e valutare la sua effettiva implementazione da parte dei paesi membri. A questo proposito, il nuovo regolamento prevede la creazione di un sistema di monitoraggio e analisi dei rischi che rafforza le competenze in materia già possedute da Frontex, estendendo l'oggetto della valutazione a tutti gli aspetti relativi alla gestione delle frontiere ed in particolare alla disponibilità di attrezzatura tecnica, di sistemi, di capacità, di risorse, di infrastrutture e di personale in ciascun paese membro.
Secondo il progetto della Commissione, il nuovo sistema di valutazione dovrebbe servire a prevenire l'erompere di crisi che possano avere conseguenze immediate alle frontiere esterne, con ripercussioni sulla tenuta del sistema Schengen. L'agenzia può infatti "raccomandare" azioni correttive ai paesi che non controllano adeguatamente le loro frontiere, fino al punto di proporre al Consiglio dell'Unione europea l'adozione di una decisione che autorizzi la Guardia costiera e di frontiera europea ad intervenire sul territorio del paese "inadempiente". Qualora quest'ultimo si rifiuti di accettare l'intervento dell'agenzia, la Commissione europea può attivare la procedura di sospensione degli accordi di Schengen, autorizzando gli altri paesi membri al ripristino dei controlli alle frontiere interne fino ad un massimo di due anni.
Ad un significativo incremento delle prerogative e all'acquisizione di importanti poteri di iniziativa e direzione strategica corrisponde tuttavia solo un parziale miglioramento dei meccanismi di controllo e garanzia dei diritti fondamentali. La garanzia del rispetto dei diritti fondamentali nel corso delle attività operative dell'agenzia continua ad essere essenzialmente assicurata dal controllo giudiziario, che come in passato è affidato alla giurisdizione ordinaria delle corti nazionali, cui tutti i partecipanti alle attività dell'agenzia sono soggetti per responsabilità civile e penale. Tale meccanismo di controllo giudiziario è costruito a partire dal presupposto che la responsabilità legale per le violazioni commesse nel corso delle operazioni congiunte sia dello Stato ospitante, da cui dipende il comando sul terreno delle operazioni e l'adozione dei relativi provvedimenti esecutivi. Ciò riproduce un equivoco che già nei primi dieci anni di attività di Frontex ha suscitato molte critiche, vale a dire l'idea che l'agenzia europea non sia direttamente responsabile per ciò che avviene nel corso delle operazioni da essa coordinate, dato che è di fatto priva di veri e propri poteri coercitivi. Una tale diluizione delle responsabilità è ancora meno giustificabile oggi, dato che alla luce del nuovo regolamento tutte le operazioni di controllo della frontiera si svolgono in base ad un quadro strategico tracciato dalla Guardia costiera e di frontiera europea.
Quasi a voler compensare la debolezza del controllo giudiziario cui era soggetta Frontex, negli anni sono stati creati un Forum consultivo e un Responsabile per i diritti umani, incaricati di sviluppare una strategia per la tutela dei diritti fondamentali. Il nuovo regolamento sembra voler adesso attribuire a tali organi anche prerogative di monitoraggio sulle attività operative, seppure in gran parte prive di efficacia perché senza alcuna possibilità di incidere sull'azione dell'agenzia (il Forum consultivo si limita a pubblicare dei rapporti), ovvero non del tutto indipendenti (il Responsabile dei diritti umani è un organo interno, nominato dal Consiglio di amministrazione dell'agenzia).
Il nuovo regolamento prevede inoltre una procedura di reclamo gestita dal Responsabile dei diritti umani che può eventualmente portare all'adozione di misure disciplinari in caso di accertate violazioni dei diritti fondamentali. La procedura, che naturalmente non esclude il diritto ad adire le vie legali, è a disposizione di chiunque si senta direttamente colpito dall'azione di un membro delle squadre che partecipano alle attività dell'agenzia. Il problema risiede tuttavia nel fatto che gran parte del personale che partecipa alle attività operative è composto da ufficiali dei paesi membri, su cui l'agenzia non esercita potere disciplinare diretto. Nei casi in cui un reclamo non porti all'adozione di provvedimenti da parte delle autorità nazionali competenti, il Direttore esecutivo può approfondire autonomamente la vicenda e al limite pretendere l'allontanamento del funzionario interessato da tutte le attività dell'agenzia nel caso in cui sia stata accertata una violazione dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale.
In conclusione, la nuova Guardia costiera e di frontiera europea avrà maggiori poteri di iniziativa e di direzione strategica, un mandato più ampio e una maggiore dotazione di mezzi e uomini rispetto alla vecchia Frontex. A tale potenziamento delle sue capacità operative non è tuttavia corrisposto un rafforzamento dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali, su cui il regolamento (UE) n. 2016/1624 riproduce le reticenze del passato. Per quanto si siano moltiplicati i riferimenti alla tutela dei diritti fondamentali di migranti e richiedenti asilo, una effettiva tutela giurisdizionale dei diritti rischia di essere minata dal perdurare di una pericolosa diluizione delle responsabilità tra l'agenzia europea e le autorità dei paesi membri, mentre i nuovi meccanismi di monitoraggio sono in prevalenza affidati ad organi interni, che non sono indipendenti dal *management* dell'agenzia.

La riforma del sistema comune europeo di asilo

Il 6 aprile 2016 la comunicazione della Commissione europea (COM(2016)197) ha avviato il processo di riforma del sistema europeo comune di asilo e ha fissato l'obiettivo di ridurre i flussi migratori irregolari, anche istituendo canali sicuri e legali per raggiungere l'UE per chi ha bisogno di protezione. In seguito, la Commissione ha presentato un primo **pacchetto di riforme il 4 maggio 2016**, che comprende proposte relative all'istituzione di un sistema Dublino sostenibile ed equo, all'istituzione di un'Agenzia europea per l'asilo e al potenziamento del sistema Eurodac.

Nello specifico, la proposta (COM(2016)270) del Parlamento europeo e del Consiglio di **riforma del regolamento (UE) n. 604/2013 (denominato regolamento Dublino III**)[52] intende introdurre un meccanismo di distribuzione delle domande di asilo fra gli Stati membri più efficace nella determinazione della responsabilità in termini di trattamento e solido nelle situazioni di eccessiva pressione migratoria. Tra i nuovi elementi figurano[53]:

- un sistema più equo basato sulla solidarietà, per mezzo di un meccanismo di assegnazione correttivo ("meccanismo di equità") che stabilirà automaticamente quando un Paese sta trattando un numero sproporzionato di richieste in base alle dimensioni e alla ricchezza dello stesso. Nel caso in cui uno Stato si trovi ad affrontare un afflusso sproporzionato di migranti, che **superi il 150% della quota di riferimento**, tutti i nuovi richiedenti (indipendentemente dalla nazionalità), dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, verranno ricollocati in altri Stati membri fino a quando il numero di domande non sarà ridisceso al di sotto di quel livello. Gli Stati membri avranno inoltre la possibilità di non partecipare temporaneamente al ricollocamento, versando un **contributo di solidarietà di 250.000 euro** allo Stato membro in cui è ricollocato il richiedente del quale sarebbero stati responsabili ai sensi del meccanismo di equità;
- **un meccanismo che tenga conto degli sforzi di reinsediamento,** ossia degli sforzi compiuti da uno Stato membro per accogliere persone bisognose di protezione direttamente da un Paese terzo e istituire percorsi sicuri e legali verso l'Europa;
- **un sistema più efficiente**, con termini più brevi per l'invio delle richieste di trasferimento, il ricevimento delle risposte e l'esecuzione dei trasferimenti dei richiedenti fra gli Stati UE;
- **obblighi giuridici più chiari** per i richiedenti protezione internazionale, compreso il dovere di rimanere nello Stato membro competente per la loro richiesta, limiti geografici alla fornitura di benefici materiali legati all'accoglienza e conseguenze proporzionate in caso di violazione delle norme, al fine di prevenire gli abusi e i movimenti secondari;
- **una maggiore protezione degli interessi** dei richiedenti protezione internazionale, con più garanzie per i minori non accompagnati e un ampliamento della definizione di "familiari".

Il pacchetto di misure legislative presentato dalla Commissione comprende inoltre una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che **istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo** e abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (COM(2016)271), al fine di trasformare l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in una vera e propria agenzia europea per l'asilo, con un mandato rafforzato e funzioni ampliate per affrontare le carenze strutturali che dovessero emergere nell'applicazione del sistema di asilo dell'UE.

Infine, nel pacchetto del 4 maggio è inclusa anche una proposta[54] volta ad adeguare e **rafforzare il sistema Eurodac**, agevolando i rimpatri e contribuendo a combattere la migrazione irregolare. Tale proposta amplia il campo di applicazione del regolamento Eurodac per includere la possibilità per gli Stati membri di salvare e consultare dati di cittadini di Paesi terzi o di apolidi che non richiedono protezione internazionale e il cui soggiorno irregolare nell'UE viene scoperto, affinché possano essere identificati a fini di rimpatrio e riammissione.

In continuità con la prima serie di proposte adottate dalla Commissione il 4 maggio in linea con l'Agenda europea e la comunicazione del 6 aprile, la Commissione europea ha presentato in data **13 luglio 2016 un secondo pacchetto di proposte legislative** volte a completare la riforma di un sistema europeo di asilo "solido, coerente e integrato, basato su norme comuni e armonizzate pienamente conformi alle norme di

52 Si ricorda che il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. In base al regolamento, la responsabilità dell'esame di una domanda incombe principalmente allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente. I criteri per stabilire tale responsabilità sono, in ordine gerarchico, considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'Unione Europea.

53 Cfr. http://www.senato.it/service/ PDF/PDFServer/BGT/00983787.pdf

54 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 4.5.2016 COM(2016) 272.

ALESSANDRO DIFFIDENTI

protezione internazionale della convenzione di Ginevra e agli strumenti per la tutela dei diritti fondamentali", al fine di ridurre le differenze nei tassi di riconoscimento dei vari Stati membri, scoraggiare i movimenti secondari e assicurare garanzie procedurali comuni efficaci[55].

In primo luogo, la Commissione intende **sostituire la direttiva sulle procedure** 2013/32/UE con un regolamento che mira a[56]:

- **rendere le procedure di asilo più semplici, chiare e brevi,** adottando le decisioni entro sei mesi. Sono introdotti termini più brevi per le domande di asilo inammissibili o palesemente infondate o per i casi in cui è prevista l'applicazione della procedura accelerata (da uno a due mesi), nonché scadenze per la presentazione dei ricorsi (da una settimana a un mese) e per le decisioni nella prima fase di ricorso (da due a sei mesi);
- **rafforzare le garanzie per i richiedenti asilo,** garantendo il diritto a un colloquio individuale e all'assistenza legale gratuite già nel corso della procedura amministrativa. Sono fornite maggiori garanzie ai richiedenti asilo con esigenze particolari e ai minori non accompagnati, i quali dovrebbero essere affidati a un tutore entro cinque giorni dalla presentazione della domanda;
- **garantire norme più severe per combattere gli abusi,** introducendo nuovi obblighi di cooperazione con le autorità e l'applicazione obbligatoria di sanzioni in caso di abuso della procedura, omessa collaborazione e movimenti secondari (tra cui il rigetto della domanda o l'adozione della procedura accelerata);
- **armonizzare le norme sui Paesi sicuri.** La Commissione chiarisce e rende obbligatoria l'applicazione del concetto di Paese sicuro e propone di sostituire le designazioni nazionali dei Paesi di origine sicuri con elenchi europei o designazioni a livello UE entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento.

In secondo luogo, al fine di armonizzare gli stan-

55 Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_it.htm

56 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016 COM(2016) 467.

dard di protezione nell'UE, la Commissione propone di **sostituire la direttiva qualifiche esistente 2011/95/UE** con un nuovo regolamento, finalizzato a[57]:

- **far convergere maggiormente i tassi di riconoscimento e le forme di protezione** (tipo di protezione e durata dei permessi di soggiorno). Gli Stati membri sono obbligati a tener conto degli orientamenti dell'Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo per quanto riguarda la situazione nel Paese d'origine e a valutare le possibili alternative di protezione interna, nel pieno rispetto del principio di non respingimento;
- **inasprire le norme per punire i movimenti secondari**: il periodo di attesa di cinque anni previsto per i beneficiari di protezione internazionale per poter beneficiare dello status di residente di lungo periodo è conteggiato da capo ogni volta che la persona interessata si trova in uno Stato membro in cui non ha il diritto di soggiornare o risiedere;
- **garantire protezione solo per il tempo necessario**: è introdotta una revisione obbligatoria dello status per tenere conto, ad esempio, di cambiamenti sopraggiunti nel Paese di origine che potrebbero influire sulla necessità di protezione;
- **incentivare maggiormente l'integrazione**:

57 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016 COM (2016) 466.

Le principali decisioni e proposte a livello europeo

2015

20 aprile: la Commissione presenta un piano in 10 punti delle azioni immediate da adottare in risposta alla situazione di crisi nel Mediterraneo a seguito del naufragio del 18 aprile.

23 aprile: l'Unione Europea convoca un **Consiglio europeo straordinario**.

13 maggio: la Commissione adotta **l'Agenda europea sulle migrazioni.**

18 maggio: avvio della missione **EU NAVFOR Med** (lanciata ufficialmente il 22 giugno).

26 maggio: Frontex adotta il nuovo piano operativo per l'operazione Triton che prevede un incremento sia di budget e mezzi a disposizione sia del raggio d'azione, esteso da 30 a 138 miglia nautiche a Sud di Lampedusa.

15 luglio: tabella di marcia della Commissione per l'attivazione degli *hotspots*.

20 luglio: il Consiglio GAI conviene di attuare le misure proposte per il reinsediamento di 22.504 persone.

13 settembre: la Germania ripristina i controlli di tutte le frontiere, con particolare attenzione a quella con l'Austria (durata fino al 13 maggio 2016).

14 settembre: **Decisione 2015/1523** sulla ricollocazione di 40.000 rifugiati in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia.

16 settembre: l'Austria ripristina i controlli di tutte le frontiere, con particolare attenzione a quella con la Slovenia (fino al 16 marzo 2016).

17 settembre: la Slovenia ripristina i controlli delle frontiere terrestri con l'Ungheria (fino al 16 ottobre 2016).

21 settembre: apertura del primo *hotspot* in Italia a Lampedusa.

22 settembre: **Decisione 2015/1601** sulla ricollocazione di 120.000 rifugiati dall'Italia, dalla Grecia e da altri Stati membri.

23 settembre: la Commissione avvia 40 procedimenti di infrazione per rendere efficiente il sistema europeo di asilo ed elenca le azioni prioritarie da avviare entro sei mesi.

30 settembre: la Commissione presenta una serie di proposte finanziarie (1,7 miliardi di euro di fondi UE nel 2015 e 2016) per fornire assistenza di emergenza agli Stati membri dell'UE più colpiti, potenziare l'organico delle agenzie dell'UE che operano in prima linea e fornire assistenza e aiuto umanitario nei Paesi terzi.

5/6 ottobre: la Commissione presenta il progetto di piano d'azione per rafforzare la cooperazione UE-Turchia nella gestione dei rifugiati e della migrazione.

8 ottobre: conferenza ad alto livello sulla rotta del Mediterraneo orientale e dei Balcani occidentali.

15 ottobre: l'UE e la Turchia assumono impegni reciproci in seno a un piano d'azione comune di gestione della crisi migratoria.

25 ottobre: riunione dei capi di Stato di Albania, Austria, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Germania, Grecia, Ungheria, Romania, Serbia e Slovenia, conclusa con una dichiarazione congiunta su 17 azioni da intraprendere immediatamente per fornire assistenza umanitaria ai migranti e gestire meglio i flussi migratori lungo la rotta balcanica.

11/12 novembre: vertice a La Valletta (Malta) per il rafforzamento della cooperazione e l'istituzione di un fondo fiduciario dell'UE per l'Africa (1,8 miliardi di euro).

12 novembre: la Svezia ripristina i controlli di tutte le frontiere, con particolare attenzione ai porti delle regioni meridionale e occidentale di polizia e sul ponte di Oresund (durata fino al 9 marzo 2016).

16 novembre: raggiunto un accordo sul bilancio dell'UE per il 2016 che rafforza considerevolmente la risposta dell'UE

i diritti e gli obblighi dei beneficiari per quanto riguarda la sicurezza sociale e l'assistenza sociale sono precisati e l'accesso a determinate forme di assistenza sociale può essere subordinato alla partecipazione a misure di integrazione.

In terzo luogo, la Commissione propone di **riformare la direttiva sulle condizioni di accoglienza** 2013/33/UE per fare in modo che i richiedenti asilo possano beneficiare di standard di accoglienza armonizzati e dignitosi in tutta l'UE[58]. In particolare, la riforma mira a:

- fare in modo che gli Stati membri applichino gli standard e gli indicatori sulle condizioni di accoglienza sviluppati dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e che provvedano all'elaborazione di piani di emergenza al fine di assicurare una capacità di accoglienza sufficiente e adeguata, anche in situazioni di pressione eccessiva;
- **rendere reperibili i richiedenti e scoraggiarne la fuga**, assegnando loro una residenza o imponendo l'obbligo di presentazione regolare dinanzi alle autorità. Nel caso in cui il richiedente non rispetti l'obbligo di risiedere in un determinato luogo e qualora sussista il rischio di fuga, gli Stati membri possono avvalersi del trattenimento;
- **chiarire che le condizioni di accoglienza saranno fornite unicamente nello Stato**

58 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016 COM(2016) 465.

alla crisi dei rifugiati all'interno e al di fuori del suo territorio.

26 novembre: la Norvegia ripristina i controlli di tutte le frontiere, con particolare attenzione ai porti dotati di collegamenti effettuati da traghetti verso la Norvegia attraverso le frontiere interne (durata fino al 15 marzo 2016)

29 novembre: vertice UE-Turchia con avvio di un piano d'azione comune per far fronte alla crisi di rifugiati siriani.

10 dicembre: la Commissione apre le procedure di infrazione, con invio della lettera di costituzione in mora, nei confronti di Croazia, Grecia e Italia per mancato adempimento degli obblighi Eurodac

15 dicembre: la Commissione presenta una proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo per l'istituzione di una Guardia costiera e di frontiera europea.

2016

4 gennaio: la Danimarca ripristina i controlli di tutte le frontiere interne (durata fino al 3/4/2016).

10 febbraio: la Commissione adotta una serie di atti tra cui la proposta di sospensione temporanea del meccanismo di ricollocazione per quanto riguarda il 30% dei richiedenti di cui era prevista la ricollocazione in Austria e una relazione sui progressi compiuti in Grecia, Italia e nei Balcani occidentali nonché sull'attuazione del piano d'azione comune UE-Turchia.

11 febbraio: la NATO invia navi e aerei a pattugliare il mare Egeo, con l'obiettivo di contrastare i trafficanti.

12 febbraio: il Consiglio invia raccomandazioni alla Grecia sulle misure da attuare per rimediare al malfunzionamento dei controlli di frontiera.

18 febbraio: i capi dei servizi di polizia di Austria, Croazia, Macedonia, Serbia e Slovenia si accordano affinché migranti e rifugiati siano identificati e registrati al confine greco-macedone.

23 febbraio: il Belgio ripristina i controlli di frontiera tra la provincia delle Fiandre occidentali e la Francia (durata fino al 23 marzo 2016).

24 febbraio: la Commissione adotta un atto esecutivo con una raccomandazione alla Grecia ai sensi dell'art. 21 codice frontiere Schengen.

25 febbraio: il Tribunale amministrativo di Lille approva lo sgombero parziale del campo di Calais (FR).

2 marzo: la Commissione propone un nuovo strumento finanziario emergenziale per fare fronte alla crisi dei rifugiati.

4 marzo: la Commissione propone una tabella di marcia per ripristinare il pieno funzionamento del sistema Schengen e presenta una relazione sullo stato di attuazione del piano d'azione comune UE-Turchia.

7 marzo: dichiarazione sulla collaborazione tra UE e Turchia.

10 marzo: adozione della decisione del Consiglio che sospende per un anno la ricollocazione di 1.065 richiedenti assegnati all'Austria.

18 marzo: adozione dell'accordo UE-Turchia sulla gestione dei flussi migratori dalla Turchia alla Grecia (attuazione del piano d'azione comune del 29 novembre 2015).

21 marzo: proposta della Commissione di trasferire al programma di reinsediamento vigente sotto l'accordo UE-Turchia i 54.000 posti non assegnati ai sensi della seconda decisione sulla ricollocazione (2015/1601).

22 marzo: attacchi terroristici a Bruxelles.

4 aprile: prime operazioni di rimpatrio e reinsediamento in attuazione dell'accordo UE-Turchia.

15 aprile: il governo italiano invia la proposta di *Migration Compact* (no paper).

4 maggio: la Commissione presenta il primo pacchetto di proposte legislative per la riforma del sistema europeo comune di asilo.

7 giugno: la Commissione europea presenta il piano d'azione sull'integrazione.

7 giugno: la Commissione annuncia l'intenzione di varare un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi.

9 giugno: il Consiglio GAI adotta specifiche conclusioni sul rimpatrio e la riammissione dei migranti irregolari ribadendo la necessità di intensificare i rimpatri dalla Grecia verso la Turchia.

9 giugno: decisione del Consiglio che sospende per un anno gli obblighi di ricollocazione in capo alla Svezia.

20 giugno: decisione (PESC) 2016/993 adottata dal Consiglio Affari esteri che proroga il mandato di EU NAVFOR MED fino al 27/7/2017.

13 luglio: la Commissione presenta il secondo pacchetto di proposte legislative per la riforma del sistema europeo comune di asilo.

membro responsabile e stabilire norme più chiare sulla riduzione del diritto a condizioni materiali di accoglienza e sulla sostituzione delle indennità finanziarie con condizioni materiali di accoglienza fornite in natura;

- **concedere in tempi più brevi l'accesso al mercato del lavoro**, al più tardi entro sei mesi dalla presentazione della domanda di asilo facendo in modo che tale accesso avvenga nel pieno rispetto delle norme del mercato del lavoro;
- **fornire maggiori garanzie comuni** ai richiedenti asilo con esigenze particolari e ai minori non accompagnati.

Infine, **il 13 luglio 2016** la Commissione europea ha altresì proposto l'adozione di un **regolamento in materia di reinsediamento** che modifica il regolamento (UE)516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio[59] teso a fornire un quadro permanente con una procedura unificata per il reinsediamento nell'UE, per garantire alle persone che necessitano di protezione internazionale canali organizzati e sicuri di accesso all'Europa. La proposta si inserisce nella riforma del sistema europeo comune di asilo come politica a lungo termine per una migliore gestione della migrazione, sulla scia della raccomandazione della Commissione per un programma di reinsediamento dell'UE "vincolante e obbligatorio per il periodo successivo al 2016". Essa dovrebbe inoltre contribuire all'attuazione del nuovo "quadro di partenariato" con i principali Paesi terzi di origine e di transito, presentato dalla Commissione il 7 giugno 2016. Saranno ancora gli Stati membri a stabilire il numero di persone da reinsediare ogni anno, ma l'UE nel suo complesso avrà un impatto maggiore grazie al coordinamento degli sforzi nazionali e ad un'azione sinergica attraverso piani annuali dell'Unione, adottati dal Consiglio e resi operativi tramite programmi di reinsediamento mirati, adottati dalla Commissione.

59 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016 COM(2016) 468.

60 Ministero dell'Interno, *Roadmap italiana*, 28 settembre 2015.

61 Proposta presentata dalla Commissione e sulla quale il Consiglio GAI ha raggiunto un orientamento generale il 20 luglio 2015.

La *Roadmap* italiana

In conformità con quanto disposto dalle decisioni europee sopra menzionate, l'Italia ha presentato alla Commissione europea una tabella di marcia (*Roadmap*)[60] contenente le adeguate misure nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori per un'adeguata attuazione delle decisioni stesse. La *Roadmap*, ufficialmente presentata il 1 ottobre 2015, è stata elaborata ai sensi dell'art. 8.1 della "*Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia*"[61] prima degli accordi con il governo turco e dell'avvio del piano d'azione comune per fermare i flussi irregolari. Il documento è stato ideato seguendo altresì i testi dei provvedimenti che recepiscono le direttive europee (d.lgs. n. 18 agosto 2015, n. 142) in materia di procedure di asilo e accoglienza.

La prima parte della *Roadmap* espone la capacità relativa alla prima accoglienza (gestita dalle prefetture locali che rispondono al Ministero dell'Interno), l'approccio *hotspots* e le misure da attuare per la ricollocazione; la capacità in termini di rimpatri, che è legata anche all'attivazione degli *hotspots*; la descrizione del sistema di accoglienza di secondo livello e le previsioni per l'aumento della sua capienza a lungo termine (sistema SPRAR). La seconda parte esamina invece le questioni più procedurali in materia di qualità ed efficienza della procedura di asilo a partire dal lavoro delle Commissioni territoriali, evidenziando le nuove disposizioni in materia di minori non accompagnati, i miglioramenti negli strumenti per il funzionamento del sistema d'asilo ed infine le questioni relative alla procedura di ricollocazione ed al processo di integrazione.

Va ribadito che il sistema complessivo di prima accoglienza ha subito, a partire dal 2014, un processo di evoluzione che ha riguardato sia il numero di strutture interessate sia le funzioni esercitate. Momento chiave è stata l'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/15, il quale, dopo aver sancito che il sistema di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale in Italia si basa sulla leale collaborazione fra i livelli di governo interessati, indica le strutture che svolgono le funzioni di soccorso e prima assistenza (art. 8), definisce le misure per la prima accoglienza (i previsti *hub* del piano approvato il 10 luglio 2014 diventano centri governativi, art. 9), conferma l'esclusività dello SPRAR come sistema territoriale per la seconda accoglienza (art. 14) e individua le misure straordinarie e temporanee di accoglienza in caso di insufficien-

za di posti nelle precedenti strutture (gli attuali CAS) (art. 11). Come descritto nella prima parte della *Roadmap*, entro la fine del 2016 le attuali strutture di prima accoglienza costituite dagli ex centri governativi[62] saranno trasformate in *regional hubs*. A tale scopo sono state inoltre individuate altre strutture idonee (come caserme o immobili in disuso) in modo da realizzare un centro per ciascuna regione. I *regional hubs* sono stati concepiti come un meccanismo-chiave preposto a facilitare la gestione di grandi arrivi di cittadini di Paesi terzi. Essi costituiscono strutture aperte da utilizzare nella prima fase di accoglienza, destinate a ricevere quei cittadini di Paesi terzi – già registrati e sottoposti alle procedure di foto-segnalamento – i quali devono compilare il cosiddetto modello C3 per la formalizzazione della domanda di protezione internazionale. Il periodo di permanenza previsto va dai 7 ai 30 giorni, in modo da assicurare un rapido *turnover* dei richiedenti asilo i quali, in ogni caso, una volta presentata la domanda di protezione, potranno lasciare l'*hub* per essere trasferiti nei centri di seconda accoglienza, vale a dire nelle strutture della rete SPRAR.
Rispetto alla seconda accoglienza, il sistema italiano basato principalmente sul modello SPRAR, diffuso su tutto il territorio, è considerato una *best practice* per l'elevato standard di accoglienza e costituisce il modello prescelto per l'attuazione di ulteriori alloggi. Tuttavia, a causa dell'intensificazione dei flussi migratori, dello scarso *turnover* nelle strutture, dell'insufficienza dei posti SPRAR nonostante la forte implementazione attuata negli ultimi anni, dei tempi lunghi di esame delle domande di asilo, il passaggio dalla prima alla seconda accoglienza è di fatto intasato e molti richiedenti asilo sono stati sistemati in appartamenti o in altre strutture disponibili (denominate CAS, Centri di Accoglienza Straordinaria).

L'istituzione degli *hotspot*

Come già illustrato, nell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione ha proposto di sviluppare un nuovo metodo basato sui cosiddetti *hotspot* (aree di sbarco attrezzate) per dare sostegno agli Stati membri esposti in prima linea alle pressioni migratorie extra UE, in particolar modo Italia e Grecia, contribuendo anche all'attuazione dei meccanismi di ricollocazione. L'accordo sulla creazione dei punti di crisi è stato raggiunto in occasione del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, che ha fra l'altro invitato la Commissione a redigere, in stretta cooperazione con gli Stati membri ospitanti, una tabella di marcia sugli aspetti giuridici, finanziari e operativi di tali strutture. La tabella è stata trasmessa agli Stati membri il 15 luglio 2015.
L'Italia ha messo in atto tale metodo attraverso un piano volto a canalizzare gli arrivi in una serie di porti di sbarco selezionati (inizialmente individuati a Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani, Lampedusa, Taranto e Augusta) dove vengono effettuate tutte le procedure previste come lo *screening* sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici. Inoltre, l'Italia ha messo a disposizione i locali per l'ufficio Task Force Regionale (EURTF) dell'UE a Catania, dove le preposte agenzie europee (EASO, Frontex, Eurojust, Europol), supportano le operazioni in collaborazione congiunta. Nello specifico, sono previste le seguenti procedure operative[63]:

- **screening** medico di tutte le persone in arrivo al fine di accertare immediatamente eventuali problemi sanitari;
- **intervista** da parte di funzionari degli uffici immigrazione (con il supporto del personale dell'EASO) e compilazione del "foglio-notizie" contenente le generalità, la foto e le informazioni di base del migrante, nonché l'indicazione circa la sua volontà o meno di richiedere la protezione internazionale. Le persone suscettibili di aderire alla procedura di ricollocazione (*relocation*) sono informate circa le modalità e gli effetti della procedura. Qui,

62 Nello specifico, centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), centri di accoglienza (CDA), centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA).

63 Tali procedure sono descritte in linee guida redatte dal Dipartimento Libertà Civili ed Immigrazione e dal Dipartimento Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno (cd. Procedure Operative Standards applicabili agli *hotspots* italiani, adottate sulla base della *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council first report on relocation and resettlement*, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final).

Storie /

“Gambiani? Procedura via CIE”

«IN GAMBIA HO TRE FIGLI PICCOLI. Mi piacerebbe rivederli in Italia, un giorno. Ma prima c’è la Commissione». I., 26 anni, gambiano, ha presentato domanda di protezione nell’autunno 2015 ma a metà settembre 2016 non aveva ancora una data di convocazione per il colloquio. Con altri otto giovani compatrioti è stato accolto da alcune parrocchie in una cittadina dell’hinterland torinese, grazie all’impegno di un gruppo di volontari e con il supporto di una cooperativa.

«Spero che tutto andrà bene – confida I. nella casa in cui vive con i compagni –, perché i nostri progetti stanno andando bene. In questi mesi abbiamo potuto vivere con un po’ di tranquillità. I volontari ci hanno aiutato molto e mi piacerebbe rimanere in Italia, in questa città. Abbiamo studiato italiano qui e a Torino, all’UPM *(la Pastorale Migranti diocesana, ndr)* e io ho preso il livello A2 *(il secondo livello di lingua per stranieri)*. Vorrei prendere la terza media e poi fare dei corsi professionali. Nel mio Paese e in Libia facevo il muratore, mi piacerebbe migliorare anche solo in questo mestiere. Vedi, io sono andato a scuola per la prima volta in vita mia in Italia: ho imparato a leggere e a scrivere nel vostro Paese». «Un po’ di tranquillità», chiede I. ora in ansia per il futuro colloquio in Commissione perché lui e i compagni, benché provengano da un Paese precario sotto il profilo dei diritti umani e siano fuggiti dalla Libia nel caos della guerra civile, hanno potuto presentare domanda d’asilo solo nel CIE di Torino, e solo grazie all’intervento degli operatori della Pastorale Migranti e di un gruppo di avvocati, alcuni dei quali dell’ASGI.

Sotto la Mole, senza un perché

La loro vicenda si svolge nel contesto dell’“approccio *hotspot*” inaugurato tra la fine dell’estate e l’inizio dell’autunno 2015 nei centri di primissima accoglienza per migranti sulle coste siciliane. Quelli che seguono sono i fatti accertati (o quasi accertati), perlopiù grazie agli avvocati che oggi seguono la pratica d’asilo di questo gruppo di giovani gambiani.

I nove sono sbarcati con altri compatrioti in Sicilia il 16 settembre 2015, dopo essere partiti dalla Libia su un gommone ed essere stati soccorsi in mare. In Libia «non si poteva più vivere – testimonia oggi I. –. Io ho pagato per il passaggio forse 300 euro in valuta libica. Sono state solo sette, otto ore di viaggio, anche se il salvataggio è stato difficile per il mare grosso: dobbiamo ringraziare la nave che ci ha raccolti, hanno lavorato bene». I gambiani vengono registrati e identificati in un centro di accoglienza, probabilmente ad Augusta (non un *hotspot*, ma un centro che almeno in quelle settimane lavora come un *hotspot*). A quanto pare, nelle sommarie procedure di identificazione e di “chiarimento” sui motivi di emigrazione che hanno luogo subito dopo lo sbarco (la redazione del “foglio notizie”), nessuno li informa che hanno il diritto di chiedere protezione in Italia.

Due giorni dopo, il 18 settembre, sempre con altri compatrioti vengono trasferiti in un aeroporto, probabilmente quello di Catania. Là ricevono ognuno un provvedimento di respingimento differito (cioè non notificato subito alla frontiera) che li classifica collettivamente, di fatto, come “migranti economici” *tout court*. In aereo, dopo uno scalo intermedio, atterrano a Torino Caselle. E la sera stessa i nove gambiani, con altri sette compatrioti, si ritrovano internati nel CIE torinese senza sapere perché.

“Quel modulo sommario...”

Alla fine, un po’ alla volta, i 16 sono riusciti a formalizzare la richiesta d’asilo, anche se fra la “manifestazione di volontà” e la “verbalizzazione” della loro istanza con la firma sul modulo C3 sono passate settimane, nelle quali hanno rischiato di essere espulsi dall’Italia. E sono stati poi rilasciati perché, dopo che su di loro si era già accanita una serie inquietante di “errori”, è emerso che il trattenimento nel CIE era illegittimo.

Un giudice del Tribunale di Torino, nel suo decreto di non convalida del trattenimento di uno dei gambiani (22 ottobre 2015), ha scritto tra l’altro che non c’erano motivi sufficienti per ritenere che questo giovane avesse chiesto asilo pretestuosamente, cioè solo per impedire l’espulsione, dopo che ad Augusta era stato redatto davanti a lui, per il suo caso, solo un «modulo quanto mai sommario circa le ragioni della migrazione, in condizioni estremamente disagevoli, senza la certezza di una traduzione nella lingua sicuramente nota all’interessato e in un contesto non adeguatamente rassicurante e stabilizzante». Sembra che alcuni dei gambiani “di Augusta” non tradotti a Torino siano stati rimpatriati. Per i sette gambiani “torinesi” non accolti nella cittadina dell’*hinterland* si è trovata sistemazione in un CAS del capoluogo subalpino. Per cinque dei nove ospiti della cittadina, invece, sono partite alcune borse lavoro; a metà settembre 2016, con I. aspettavano ancora la convocazione in Commissione territoriale quattro compagni; mentre i quattro restanti hanno ricevuto un diniego alla metà dello stesso mese. Per tutti, lo si sapeva già, l’esito finale dell’*iter* è quanto mai incerto. Secondo gli avvocati le loro domande di protezione hanno un buon fondamento. Ma nonostante la situazione interna del Gambia, nel 2015 i richiedenti asilo gambiani esaminati in Italia hanno ricevuto un diniego in quasi due casi su tre.

pertanto, ha luogo una prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo/potenziali ricollocabili e quelle in posizione irregolare;
- **eventuale** ulteriore intervista da parte di funzionari di polizia investigativa (con il supporto di funzionari Frontex ed Europol) al fine di acquisire informazioni utili per scopi investigativi e/o di intelligence;
- **fotosegnalamento** di tutte le persone preidentificate come CAT 2 (ingresso irregolare), in conformità con la legislazione nazionale ed europea (ad eccezione di quelle ricollocabili registrate come CAT 1). Vengono fotosegnalati come CAT 1 (richiedenti asilo) anche coloro che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale e pertanto, successivamente, formalizzano la propria intenzione compilando il modello "C3" nelle strutture per richiedenti asilo (*regional hubs*). È previsto il supporto di mediatori culturali da ingaggiare con utilizzo dei fondi dell'UE;
- **sulla base degli esiti** delle fasi precedenti, trasferimento delle persone che richiedono la protezione internazionale nei vari *regional hubs* presenti sul territorio nazionale (o in *regional hubs* dedicati per quelle che rientrano nella procedura di ricollocazione) mentre le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione vengano invece trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE).

In base ai dati disponibili[65], la situazione degli *hotspots* in Grecia e Italia al momentoè la seguente:

	Territorio	Capacità	Presenze
Grecia (maggio 2016)			
	Lesbo	1.500	Non disponibile
	Chio	1.100	2.283
	Samo	850	1.054
	Lero	1.000	494
	Kos	1.000	151
Italia (giugno 2016)[64]			
	Lampedusa	500	500
	Pozzallo	300	207
	Porto Empedocle	300	0
	Augusta	300	0
	Taranto	300	405

Fonte: Elaborazione Fondazione Migrantes su dati Commissione Europea, DG Home e UNHCR, Ministero dell'Interno.

64 Dei sei centri previsti in Italia dalla Commissione Europea, quattro erano già operativi tra la fine del 2015 e i primi tre mesi del 2016, mentre risultano ancora chiusi Porto Empedocle ed Augusta.

65 http://www.europarl.europa.eu/Re gData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf

Focus /

L'approccio operativo *hotspot*[66]

66 A cura di ASGI.

Il termine *hotspot* fa riferimento non solo ad uno o più luoghi, ma individua un approccio operativo che può essere utilizzato (e, di fatto, è utilizzato) dalle forze di polizia in occasione anche di sbarchi avvenuti in altre aree o, anche, per processare le istanze di protezione internazionale all'interno delle Questure.

Ciò permette di confermare che – oltre agli *hotspots* formali di cui sopra – l'approccio è operativo quale modalità di catalogazione delle persone straniere e di sommaria distinzione tra chi è richiedente asilo e chi non lo è; dunque quale modello organizzativo preposto alla gestione dei flussi migratori che può operare in ogni area del territorio nazionale. La principale criticità dell'approccio *hotspot* e dei centri definiti tali è data, però, dalla mancanza di una normativa che regolamenti, innanzitutto, i luoghi di sbarco ed i diritti delle persone sbarcate ed eventualmente lì trattenute; così come costituisce una grave mancanza il fatto che le prassi della polizia all'interno di questi luoghi e la stessa possibilità delle forze dell'ordine di trattenere o identificare forzatamente le persone non sia prevista da alcuna legge.

La procedura all'interno degli *hotspots* deve considerarsi, infatti, come una fase di soccorso e prima assistenza, prodromica alla accoglienza vera e propria del richiedente asilo; tuttavia il d.lgs. 142/15 (recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo), non contiene alcuna disposizione sugli *hotspots*, se si esclude il comma 2 dell'art. 8, a mente del quale "*le funzioni di soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione, continuano ad essere svolte nelle strutture allestite ai sensi del decreto legge 30.10.1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29.12.1995, n. 563*", ovvero la cd. Legge Puglia.

Il d.l. 451/95 (e la sua legge di conversione) reca "*Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia*" e fu emanato per fare fronte alle esigenze connesse con il massiccio fenomeno dell'immigrazione albanese nelle provincie pugliesi a metà degli anni '90 del secolo scorso. Si tratta di disposizioni emergenziali che hanno autorizzato i prefetti all'impiego di personale militare nel controllo delle coste. L'art. 2 di tale decreto prevede anche l'istituzione, a cura del Ministero dell'Interno, di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per far fronte alle esigenze di prima accoglienza dei gruppi di stranieri che ivi sbarcavano, ma nulla dispone in ordine alla natura di detti centri, alla possibilità di uscirne liberamente, né alle garanzie previste per le persone accolte e rinchiuse.

Ad oggi, dunque, nessuna norma di rango legislativo o regolamentare è stata adottata dal Governo e dal Parlamento, nonostante le critiche e le sollecitazioni rivolte in tale senso per normalizzare gli *hotspot*: né la *Roadmap* italiana (cui ha fatto seguito la circolare del 6.10.2015 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del medesimo Dicastero), né le Procedure Operative Standard di cui si è fatto cenno, infatti, possono considerarsi atti giuridici inidonei a legittimare la grave

compressione dei diritti delle persone che oggi si osserva. Le aree *hotspot*, dunque, sono indubbiamente configurate come zone chiuse all'accesso da parte di associazioni indipendenti ed osservatori esterni e come luoghi di detenzione delle persone straniere. Tuttavia, in forza dell'art. 13 della Costituzione, nessuna persona può essere privata della libertà personale e detenuta se non a seguito dell'ordine dell'Autorità giudiziaria e, qualora ciò fosse fatto per ragioni d'urgenza da parte delle forze dell'ordine, in ogni caso quel provvedimento dovrebbe essere sottoposto al vaglio ed alla convalida del giudice.

Ciò, invece, non avviene negli *hotspots* dove non è un giudice a permettere il trattenimento della persona; tantomeno un giudice convalida successivamente l'operato delle forze di polizia, come invece avviene nei Centri di Identificazione ed Espulsione. Questo comporta la lesione dell'art. 13 della Costituzione italiana e

UNHCR/PATRICK RUSSO

l'esercizio di un potere non autorizzato da parte delle forze di polizia, potere svincolato da qualsivoglia controllo, che può sconfinare nell'arbitrio di organi sottoposti all'esclusivo comando del potere esecutivo. È proprio la mancanza di un quadro giuridico in materia che fa ritenere che scopo principale di questo complesso sistema sia proprio quello di operare una sommaria distinzione tra coloro che possono accedere al sistema di accoglienza per i richiedenti asilo delineato dal d.lgs. 142/15 e coloro che, invece, ne possono essere esclusi in quanto ritenuti persone straniere non richiedenti la protezione internazionale. Al sistema di accoglienza delineato dal citato decreto, infatti, hanno diritto di accesso le persone che sono qualificate come "*richiedenti protezione internazionale*", cioè quanti hanno avuto la possibilità di manifestare la volontà di chiedere asilo e sono in attesa dello svolgimento dell'*iter* amministrativo o giudiziale conseguente all'esame della domanda inoltrata.

Tuttavia è evidente che tale distinzione è condizionata, innanzitutto, dalla effettiva possibilità che le persone hanno di accedere a corrette informazioni sulle concrete modalità attraverso cui presentare una istanza di protezione internazionale. In mancanza di tali corrette informazioni, infatti, non si può immaginare che chi giunge in Italia a seguito di una lunga traversata in mare da un altro continente abbia le conoscenze necessarie ad esercitare il suo fondamentale diritto, pur costituzionalmente garantito dall'art. 10, co. 3, Cost.. Proprio per questo l'art. 8, co. 1, Direttiva 2013/33/UE prevede che "*qualora vi siano indicazioni che cittadini di Paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo*". Purtroppo, ordinariamente, non si considera che coloro i quali giungono sulle coste italiane dopo essere stati soccorsi in mare hanno, anche solo correndo il rischio del naufragio derivante dalle condizioni di navigazione precarie, già manifestato con fatti concludenti la loro volontà di scappare dal luogo dal quale provengono e di chiedere protezione internazionale. Troppe volte è capitato, invece, che i migranti riferissero di non avere ricevuto alcuna informazione sulla possibilità o la modalità di presentare una richiesta di protezione internazionale e di essere stati, per tale motivo, destinatari di provvedimenti di respingimento o di espulsione. È certo che, a seguito della implementazione dell'approccio *hotspot*, le forze di polizia e le autorità di pubblica sicurezza hanno modificato le prassi circa il soccorso, l'identificazione e l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei migranti stranieri soccorsi e sbarcati. Si è potuto osservare, infatti, che i cittadini stranieri sono spesso stati distinti e qualificati come richiedenti asilo o meno e a seconda di una "catalogazione" sommaria, in alcuni casi derivante esclusivamente dalla propria cittadinanza e senza alcun esame della posizione individuale delle persone o per situazioni di particolare vulnerabilità (ad esempio i minori). Sono stati segnalati numerosi casi in Sicilia e in Puglia di provvedimenti di respingimento e di espulsione (talvolta seguiti da provvedimenti di trattenimento presso i Centri di Identificazione ed Espulsione) adottati proprio nell'ambito degli *hotspots* che hanno fatto sorgere il serio dubbio che si stesse procedendo a respingimenti o espulsioni collettive, operati senza tenere in considerazione il diritto dei singoli a vedere valutata singolarmente la propria posizione giuridica e fattuale ed in contrasto con quanto stabilito dall'art. 4, Protocollo Addizionale

Focus /

L'approccio operativo hotspot

n. 4, della Convenzione europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e dall'art. 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. In definitiva deve ricordarsi che, in base alla legislazione italiana ed europea:

1. ogni straniero soccorso in mare e sbarcato ha il **diritto di ricevere informazioni complete e comprensibili sulla sua situazione giuridica** e ha il diritto di manifestare in qualsiasi momento (anche quando già si trova da tempo in Italia) ed in qualunque forma la volontà di presentare domanda di asilo;
2. ogni straniero soccorso in mare e sbarcato in Italia e sprovvisto di titoli per il soggiorno **non può essere respinto od espulso senza una valutazione completa della sua situazione personale** o soltanto perché le autorità di pubblica sicurezza presumono che la sua nazionalità o lo Stato di provenienza non abbia alcuna rilevanza ai fini di un'ipotetica domanda di asilo o sulla base di accordi bilaterali conclusi n forma semplificata con gli Stati di origine. Difatti il diritto d'asilo consegue sempre ad una valutazione specifica del pericolo cui una singola persona va incontro nel caso in cui fosse nuovamente inviato nel Paese di cui ha la cittadinanza o dal quale proviene;
3. infine, differentemente da quanto si è osservato negli ultimi mesi, deve ricordarsi che ogni persona straniera soccorsa in mare e sbarcata sulle coste italiane può essere sottoposta ad identificazione soltanto nei casi, nei modi e nei termini previsti dalle norme UE e dalle norme italiane, ma in generale **non può essere sottoposta a misure coercitive per i rilievi fotodattiloscopici**, né può essere trattenuta con misure coercitive al solo fine di essere identificata.

Il dibattito aperto intorno agli *hotspot*[67]

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

Numerose sono le voci critiche che si sono sollevate intorno all'istituzione e alle funzioni attribuite agli *hotspot*.

Già nel novembre 2015 il Tavolo Nazionale Asilo, a seguito della decisione 2015/1523 e della decisione 2015/1601 del Consiglio dell'Unione europea, aveva manifestato le proprie perplessità e preoccupazioni per le prassi amministrative adottate dalle FF.OO. nei centri di prima accoglienza e soccorso situati nei punti di sbarco in Sicilia (nello specifico Pozzallo e Catania). Infatti, secondo il Tavolo Nazionale Asilo, in una lettera inviata al Ministero dell'Interno il 3 novembre 2015, la decisione presa dal Consiglio dell'Unione europea indirizzata secondo la lettera dell'art. 78 comma 3 TFUE agli Stati Membri al fine di sostenere lo sforzo italiano e greco sotto la pressione dei flussi migratori, rischia di sostanziarsi di fatto in un mutamento non codificato delle nostre norme interne ed in particolare del D. Lgs 25/2008 (decreto procedure) e seguenti modifiche.

Nello specifico, le maggiori preoccupazioni evidenziate riguardano il trattenimento iniziale dei migranti, le garanzie personali durante il fotosegnalamento, la mancata informativa resa al migrante appena sbarcato circa la possibilità di richiedere la protezione internazionale, la limitazione dell'accesso alle procedure di asilo in base alla sola nazionalità, senza una reale istruttoria personale, l'immediata consegna di un decreto di respingimento, il rifiuto di alcune questure di esaminare le domande di asilo successivamente al decreto di respingimento.

Dalle esperienze segnalate al Tavolo, tali procedure amministrative risultano applicate in maniera diffusa nei punti di approdo e primo soccorso senza alcuna giustificazione normativa, violando i diritti fondamentali delle persone coinvolte. Inoltre, in questo modo, i migranti respinti e non inseriti nel circuito dell'accoglienza vengono lasciati alla gestione degli enti locali aggravandone la situazione ed alimentando, altresì, sentimenti xenofobi da parte delle popolazioni residenti. Il Tavolo Nazionale Asilo preoccupato della violazione indiscriminata dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo, nella lettera al Ministero dell'Interno sollecita quindi:

- l'applicazione della normativa nazionale ed internazionale vigente e l'abolizione delle prassi illegittime e lesive dei diritti dei richiedenti asilo e dei migranti;
- l'apertura di vie d'accesso sicure e legali che permettano alle persone in fuga da guerre e persecuzioni di raggiungere gli Stati membri dell'Unione europea;
- la creazione di un sistema di asilo comune europeo con uguali diritti per tutti i rifugiati, rispettoso dei diritti fondamentali di solidarietà e libertà per tutti i migranti, un sistema garante della libertà di circolazione e di movimento all'interno dell'UE nonché promotore di un incremento dei diritti civili e politici dei cittadini stranieri sul suolo europeo.

67 http://www.asgi.it/notizia/ hotspot-il-tavolo-nazionale-asilo-chiede-incontrare-il-ministro-dellinterno/

Disposizioni in materia di minori non accompagnati

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, a cui è dedicato un capitolo anche nella *Roadmap*, ha avuto il suo momento di svolta nell'adozione del *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*, approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014, il quale, in un'ottica di *governance* di sistema, ha inaugurato un nuovo approccio di accoglienza, attribuendone al Ministero dell'Interno (e non più al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) la responsabilità e superando definitivamente la distinzione tra minori non accompagnati richiedenti asilo e non richiedenti asilo[68].

Fino all'avvio nel 2008 del *Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati,* i Comuni, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza dei minori e all'attivazione della rete dei servizi sociali, hanno sostenuto interamente con risorse proprie i costi della loro accoglienza e, in assenza di procedure standardizzate a livello nazionale, di un adeguato raccordo interistituzionale e di qualsiasi sostegno dal governo centrale all'elaborazione e implementazione delle politiche, ogni realtà territoriale ha sviluppato prassi diversificate nella gestione della presa in carico.

Il Programma rappresenta la prima occasione in cui risorse dello Stato centrale arrivano direttamente ai Comuni per sostenere interventi a favore di MSNA[69]. L'art. 23 della legge 135/2012 istituisce poi il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, dispositivo normativo che rende stabile l'intervento dello Stato a sostegno dei comuni che accolgono MSNA. Nel 2015 il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e stato trasferito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al Ministero dell'Interno (Legge di stabilita n.190/2015, art. 1, co. 181-182)[70].

Con l'intesa sancita in Conferenza Unificata sul *Piano nazionale* del luglio 2014, il Ministero dell'Interno ha avviato la creazione di centri di primissima accoglienza utilizzando i Fondi europei FAMI[71] e contemporaneamente si è adoperato per l'ampliamento dei posti di accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati nello SPRAR che, in applicazione di quanto sancito dall'art. 1 comma 183 della legge 190/2014, si configura progressivamente come il sistema nazionale di seconda accoglienza per tutti i MSNA (richiedenti asilo e non).

68 L'attuazione del Piano rappresenta il progressivo superamento della logica emergenziale che aveva caratterizzato fino ad allora il sistema di accoglienza italiano, con l'adozione di ordinanze di protezione civile per affrontare la fase di crisi umanitaria.

69 Cfr. (a cura di) Giovannetti, M., I *Comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri*, VI Rapporto 2016, Cittalia, 2016.

70 Nel nuovo fondo confluiscono le risorse dell'analogo Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che viene contestualmente soppresso.

71 La Commissione europea, per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, ha previsto l'istituzione del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) che riunisce i precedenti fondi FEI, FER e RF e si concentra sulla gestione integrata della migrazione, sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, incluso l'asilo, la migrazione regolare, il rimpatrio volontario e l'integrazione dei cittadini stranieri. L'Italia, dotandosi del Programma Nazionale (PN), ha individuato i bisogni nei settori dell'asilo, dell'integrazione, dei rimpatri, definendo per ciascun ambito gli obiettivi prioritari ed i risultati per il loro conseguimento. Autorità responsabile del FAMI è il Ministero dell'Interno mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è l'autorità delegata degli interventi relativi ad alcune specifiche azioni. È importante sottolineare che a differenza delle passate programmazioni, il FAMI ha un carattere di intervento pluriennale. Ciò consente non solo di programmare a lungo periodo le azioni ma anche di affrontare, coordinandosi e non replicando gli interventi, le nuove sfide che dovessero emergere in corso di attuazione dei progetti. Anche per questo il Ministero dell'Interno ha costituito dei Tavoli tematici tecnici di lavoro su quattro matrici fondamentali: Asilo e Accoglienza, Integrazione, Rimpatrio Volontario Assistito, Integrazione scolastica. Ai Tavoli siedono rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e di alcune organizzazioni internazionali quali UNHCR. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha adottato l'Avviso pubblico multi-azione "Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi", con una dotazione finanziaria di 31 milioni di euro, rivolto alle Regioni e alle Province Autonome. Le azioni ammissibili sono: qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica; promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione; servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle associazioni. L'Avviso, la cui scadenza era stabilita al 20 luglio, è stato prorogato al 15 settembre 2016 al fine di consentire ai soggetti beneficiari di elaborare proposte progettuali quanto più possibile aderenti ai fabbisogni regionali. https://fami.dlci.interno.it/fami/ e www.lavoro.gov.it

Il *Piano nazionale* prevede l'accoglienza dei MSNA in due livelli:

- **Primissima accoglienza**, che comporta l'attivazione di strutture governative ad alta specializzazione individuate ed autorizzate dalle Regioni con il coordinamento del Ministero dell'Interno, con funzioni di identificazione ed eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare il ricongiungimento con parenti presenti in altri Paesi dell'UE;
- **Secondo livello di accoglienza** nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato.

Tale assetto è stato successivamente confermato dal d.lgs. 142/2015 (cfr. art. 18 e 19), nel quale vengono ampiamente descritte le fasi dell'accoglienza evidenziando nel dettaglio il ruolo dei diversi attori coinvolti. Attualmente, in base ai dati resi disponibili dal Ministero, **le strutture di primissima accoglienza altamente specializzate attive sul territorio nazionale a giugno 2016 risultano essere 13, per 641 posti complessivi** (finanziati a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020). Contestualmente, per ciò che riguarda la **seconda fase di accoglienza**, il Ministero dell'Interno, con specifico bando, ha ampliato la rete dei progetti destinati ad ospitare MSNA nell'ambito dello **SPRAR**, **per un totale di 1.010 posti**. La capacità ricettiva della rete SPRAR destinata ai MSNA è attualmente di **1.916 posti a giugno 2016**. In caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di cui sopra, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono assicurate dal Comune dove si trova il minore, secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale[72].

Sebbene il sistema di accoglienza sia ormai stato delineato - sia nell'Intesa del 2014 sia nel d.lgs. 142 del 2015 - allo stato attuale permangono ancora diverse criticità nel percorso di accoglienza. La presa in carico dei minori non accompagnati in Italia si caratterizza ancora oggi per la forte eterogeneità delle politiche sociali e socioeducative, per l'assenza di un unico modello sociale di riferimento e per la ricaduta differenziata a livello locale. Al fine di giungere effettivamente ad un sistema di accoglienza e integrazione strutturato, gli aspetti per i quali appaiono più urgenti interventi pubblici correttivi sono i seguenti:

- Aumento di posti nelle reti strutturate di prima e di seconda accoglienza, poiché la disponibilità complessiva di posti risulta non commisurata all'entità degli arrivi, che si sommano ai minori stranieri non accompagnati già presenti sul territorio.
- Rapida e corretta identificazione e accertamento dell'età nel rispetto dei diritti fondamentali del minore (tenendo conto che, in caso di dubbio, la minore età è sempre presunta). Attualmente non è presente una norma che individui espressamente un metodo, singolo o integrato con altri, ritenuto corretto, indichi i presidi di elezione in cui operare l'accertamento dell'età o obblighi a definire il margine di errore, sistemico o biologico, di ogni singolo referto.
- Riconoscere, laddove è necessario in considerazione di particolare vulnerabilità, quote di contributo statale superiore ai 45 euro[73].
- Evitare la creazione di circuiti speciali di accoglienza dedicati esclusivamente ai minori stranieri non accompagnati, prevedendo, nell'ambito del sistema delle strutture residenziali per minori, un'offerta diversificata sulla base dei servizi.
- Accorciare i tempi di nomina del tutore e di rilascio del permesso di soggiorno.
- Derogare al blocco del turn over al 25% del personale per i Comuni che accolgono i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, in virtù dell'esigenza di utilizzare personale con alta professionalità per la piena attuazione delle misure di protezione a tutela dei minori.

72 Istituito dall'art.16 del decreto legislativo n. 142/2015.

73 I Comuni possono infatti accedere alle risorse del Fondo nazionale per i minori stranieri non accompagnati, destinato a contribuire alle spese sostenute per l'accoglienza dei MSNA, nella misura di 45€ procapite.

Focus /

Il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)

La Commissione europea, per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, ha previsto l'istituzione del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) – che riunisce i precedenti fondi FEI, FER e RF – e si concentra sulla gestione integrata della migrazione, sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, incluso l'asilo, la migrazione regolare, il rimpatrio volontario e l'integrazione dei cittadini stranieri.

L'Italia, dotandosi del Programma Nazionale (PN) del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), definito sulla base di un ampio processo di concertazione, ha individuato i bisogni nei settori dell'asilo, dell'integrazione, dei rimpatri, definendo per ciascun ambito gli obiettivi prioritari ed i risultati per il loro conseguimento. Autorità Responsabile del FAMI è il Ministero dell'Interno mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è l'Autorità Delegata degli interventi relativi ad alcune specifiche azioni su "Migrazione legale" "Integrazione".
È importante sottolineare che a differenza delle passate programmazioni, il FAMI ha un carattere di intervento pluriennale. Ciò consente non solo di programmare a lungo periodo le azioni ma anche di affrontare, coordinandosi e non replicando gli interventi, le nuove sfide che dovessero emergere in corso di attuazione dei progetti. Anche per questo il Ministero dell'Interno ha costituito dei Tavoli tematici tecnici di lavoro su quattro matrici fondamentali: Asilo e Accoglienza, Integrazione, Rimpatrio Volontario Assistito, Integrazione scolastica. Ai Tavoli siedono rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e di alcune organizzazioni internazionali quali UNHCR.

FAMI e le azioni territoriali

A fine dicembre del 2015, il Ministero dell'Interno, ha dato avvio alla fase di selezione delle proposte progettuali provenienti dal territorio per la realizzazione di interventi di accoglienza, integrazione e rimpatrio a valere sulle seguenti sulle seguenti azioni del Fondo FAMI –con una disposizione finanziaria di circa 63 milioni di euro. De seguito le Azioni: "Potenziamento del sistema di 1° e 2° accoglienza" – Completamento del percorso di autonomia dei titolari di protezione internazionale, intrapreso nel circuito di accoglienza SPRAR, attraverso la definizione e realizzazione di un piano individuale che preveda interventi mirati di inserimento socio-economico; "Potenziamento del sistema di 1° e 2° accoglienza" – Tutela della salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità psicosanitaria attraverso il rafforzamento delle competenze istituzionali"; "Azioni volte a rafforzare la protezione dei minori migranti che giungono in Italia, siano essi separati o accompagnati da genitori. Attività di formazione e capacity building rivolti a tutti i soggetti impegnati nella gestione dei flussi migratori a favore di minori" "Piani regionali per la formazione civico linguistica"; "Servizi sperimentali di formazione linguistica" -"Capacity building – potenziamento delle competenze degli operatori pubblici in materia di servizi per l'integrazione dei migranti" "Potenziamento dei servizi previsti all'interno della rete antidiscriminazioni" - "Promozione del confronto tra le politiche per l'integrazione sviluppate in Italia e in altri Stati Membri" - "Operazioni di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione"
Nel maggio 2016, al fine di far fronte al forte afflusso migratorio, ormai strutturale, sono stati pubblicati due ulteriori

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

Avvisi finalizzati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) Questi interventi si inseriscono in un sistema di accoglienza articolato su due livelli: la prima e la seconda accoglienza chiaramente in stretta correlazione tra loro. Gli Avvisi che hanno una dotazione finanziaria complessiva di euro € 162.091.800,00, sono: la "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)" che prevede di qualificare l'attuale sistema nazionale di prima accoglienza per Minori Stranieri Non Accompagnati con ulteriori posti, per garantire servizi ad alta specializzazione per l'accoglienza temporanea di MSNA rintracciati sul territorio nazionale ed arrivati sia via mare, con eventi di sbarco, che via terra; il "Potenziamento della capacità ricettiva del sistema di seconda accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)"- che prevede di potenziare l'attuale rete Sprar per Minori Stranieri Non Accompagnati con ulteriori posti per garantire ai minori che si trovano sul territorio nazionale il rispetto dei diritti di cui è portatore secondo la normativa nazionale e internazionale vigente; la presa in carico tenendo conto del percorso già avviato nei precedenti periodi di accoglienza; l'avvio graduale verso l'autonomia e l'inclusione nel tessuto sociale del territorio. Una particolare attenzione è dedicata ai MSNA portatori di particolari fragilità.

Integrazione e migrazione legale

Come si accennava in precedenza, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in qualità di autorità delegata per gli interventi su migrazione legale e Integrazione ha adottato l'Avviso pubblico multi-azione a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione – definito "Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi" L'Avviso, con una dotazione finanziaria di 31 milioni di euro, è rivolto alle Regioni e alle Province Autonome, per la realizzazione di Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Le azioni ammissibili sono: a) qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica; la promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione; Servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle associazioni L'Avviso cosiddetto Multiazione, la cui scadenza era stabilita precedentemente al 20 luglio è stato prorogato al 15 settembre 2016 al fine di consentire ai soggetti beneficiari di elaborare proposte progettuali quanto più possibile aderenti ai fabbisogni regionali.

Fonti
https://fami.dlci.interno.it/fami/ e www.lavoro.gov.it

Storie /

Storie di giovani migranti e il passaggio negli *hotspot*

Con il passaggio funzionale da CPSA a HOTSPOT del Centro di accoglienza di Lampedusa, dal mese di ottobre 2015 al gennaio 2016 centinaia di migranti con provvedimento di respingimento differito si sono riversati sulle strade della città di Agrigento, sostanzialmente abbandonati a se stessi, segno tangibile di una politica dello scarto che si traduce in prassi sbrigative e improvvisate.

I migranti, generalmente provenienti dall'Africa subsahariana, dopo poche ore dall'arrivo a Lampedusa venivano infatti sottoposti ad un procedimento sommario di valutazione in merito alla «possibilità di richiedere protezione internazionale» e, dopo la compilazione di un «foglio notizie» contenente poche ma fondamentali informazioni, ricevevano un provvedimento di respingimento differito perché provenienti da Paesi terzi ritenuti «sicuri». Il provvedimento, con cui si riconosceva un termine di 7 giorni per il rimpatrio volontario, veniva loro consegnato sul traghetto per Porto Empedocle, al momento dello sbarco, con poche parole in lingue spesso non comprese. Sbarcati dalla nave e caricati su bus, i migranti venivano sistematicamente «abbandonati» a tarda sera alla stazione dei treni di Agrigento con caldo invito ad attendere il primo treno del mattino per recarsi a Fiumicino e poi a casa loro. Senza biglietto e senza soldi, confusi, affamati e congelati: questo era il popolo dei «*seven days*». A seguito delle denunce presentate dalla Caritas Diocesana per la disumanità del trattamento e la violazione dei più elementari diritti umani, gli abbandoni si sono spostati nelle stazioni dell'entroterra, lontano dal centro abitato, costringendo persone già provate da un lungo e traumatico viaggio a percorrere decine di chilometri a piedi, spesso lungo le rotaie o sul ciglio della strada.

In questo contesto, Caritas Diocesana Agrigento ha accolto e orientato. L'accoglienza presso le parrocchie e strutture diocesane ha consentito di rilevare vulnerabilità, fornire l'orientamento legale necessario, il conforto umano a gente disorientata e già consapevole di non essere la benvenuta.

Se in principio ai respinti – in quanto tali - veniva letteralmente negato il diritto di presentare domanda di protezione internazionale, anche grazie alle denunce presentate è stato possibile ottenere un cambio di tendenza, poi formalizzato dalla Circolare con cui il Prefetto Mario Morcone ha ricordato a Prefetture e Questure come tale diritto sia imprescrivibile e vada a tutti garantito.

Fra le storie raccolte in questo periodo, ci pare particolarmente emblematica quella di C.A., di nazionalità gambiana, che, pur essendo stato riconosciuto e segnalato alla Polizia, già a Lampedusa, come minore dagli operatori locali di *Save The Children*, ha ricevuto un provvedimento di respingimento differito in cui lo si indicava come maggiorenne.

Lasciato il 9 dicembre vicino alla Stazione dei treni insieme ad un gruppo di una ventina di persone, è stato da noi accolto e segnalato a *Save The Children* che ha provveduto ad incontrarlo nuovamente e a confermare la propria convinzione circa la minore età.

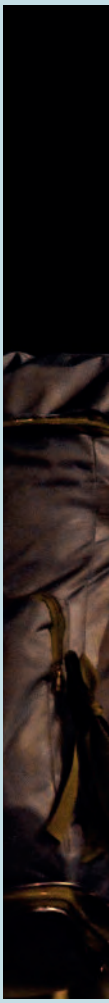
Accompagnato in Questura per avanzare domanda di asilo, gliene è però stata negata la facoltà prima dell'esito del ricorso avverso il decreto di respingimento, con ciò costringendolo alla clandestinità fino all'ottenimento della sospensiva.

La lunga permanenza presso il Rifugio Caritas ha consentito di evidenziare l'emergere in C.A. di particolari fragilità psicologiche, legate a esperienze vissute nel corso del suo lungo viaggio verso l'Europa. In accordo con il suo legale, della rete ASGI, lo si è accompagnato al centro di Etnopsichiatria del Policlinico di Palermo per un ciclo di terapia che potesse aiutarlo ad affrontare ed elaborare i traumi vissuti. Dopo circa due mesi dal suo arrivo ad Agrigento, C.A. ha finalmente ricevuto l'esito positivo del ricorso e, manifestata volontà di chiedere asilo, è stato inserito *nell'Hub Regionale* «Villa Sikania» di Siculiana per una successiva ricollocazione presso strutture di accoglienza di secondo livello.

Altra storia è quella di Grmayi O., giovane eritreo, arrivato il 23 agosto 2015 a Lampedusa in stato di coma a seguito di ictus dovuto ad intossicazione da monossido di carbonio. Pochi soldi a disposizione per il viaggio gli hanno permesso solo un posto accanto al motore del barcone. Trasportato in elicottero all'Ospedale di Agrigento ha trascorso due mesi in Rianimazione.

Il 23 ottobre 2015 Caritas Diocesana Agrigento è stata contattata dall'Ospedale per agevolarne l'identificazione e, conseguentemente, consentirne il trasferimento presso una struttura di riabilitazione neuromotoria.

Il 24 ottobre, con il coinvolgimento della comunità eritrea, Caritas ha provveduto a diffondere tramite *facebook* l'immagine dello straniero al fine di facilitarne il riconoscimento. Nel giro di poche ore oltre 40 riconoscimenti provenienti da numerose nazioni lo hanno univocamente identificato come Germayi O. Dopo due mesi trascorsi fuori dal tempo e senza identità, senza che i suoi parenti ne sapessero più nulla, pochi giorni dopo il suo riconoscimento Germayi ha finalmente ricevuto la visita di uno zio residente in Germania, che ne ha uffi-



SARA PRESTIANNI

cialmente confermato l'identità e gli ha restituito un passato e un presente.
Grazie al riconoscimento formale fatto dallo zio, è stato possibile inserire Germayi nel Reparto di Neuro-riabilitazione della Fondazione Maugeri di Sciacca, dove ha iniziato nel mese di novembre 2015 un percorso di recupero motorio.
Caritas Diocesana, tramite volontari locali che quotidianamente si prendono cura di lui, monitora il suo stato di salute e intrattiene rapporti costanti con l'équipe medica e con i familiari residenti da anni in Germania, che – anche venendolo a trovare in Sicilia - hanno più volte manifestato il desiderio di prendersi cura di lui.
Con l'obiettivo di rendere possibile tale trasferimento al termine della terapia di riabilitazione, Caritas ha provveduto a contattare la Questura di Agrigento e l'ACNUR per sollecitare la formalizzazione del modello C3 e verificare l'inserimento di Grmayi nella procedura di relocation o ex art.17 del Regolamento Dublino. A tali enti si è affiancata la EASO, organismo competente in materia.
Caritas ha redatto una memoria, corredata dalle manifestazioni di volontà dei parenti, risultata poi molto utile agli attori istituzionali.
Oggi Germayi è ancora ricoverato a Sciacca. Non riesce ancora a camminare e a nutrirsi autonomamente, ma potrebbe già essere trasferito in Germania. Continua la sua terapia in attesa che si definisca l'iter per la *relocation* o l'ottenimento di un permesso di soggiorno tedesco che possa consentirgli di riunirsi finalmente alla sua famiglia e iniziare a scrivere il proprio futuro.

Struttura di missione per l'accoglienza dei MSNA

Al fine di dare concreta attuazione all'Intesa raggiunta nella Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 il Ministero dell'Interno, con decreto del 29 luglio 2014, ha istituito, presso il Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione, una Struttura di Missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la cui esistenza è stata prorogata fino al 31 luglio 2016. La Struttura di missione è stata attivata per realizzare i due livelli di accoglienza delineati dall'Intesa. Per far fronte a questa esigenza sono state richieste risorse comunitarie ed è stato ottenuto dalla Commissione europea un finanziamento di circa 13 milioni di euro, 12 di quota comunitaria e uno di cofinanziamento nazionale, per una misura di emergenza a valere sul Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI), dal titolo "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere i minori stranieri non accompagnati". Si è quindi proceduto con degli avvisi pubblici per la presentazione di proposte progettuali per la creazione di primissima accoglienza:

- un primo Avviso pubblico, in data 23 dicembre 2014, per la presentazione di progetti da finanziare, per un importo di circa 11 milioni di euro. All'esito della procedura, sono stati ammessi al finanziamento 10 progetti, con l'attivazione, dal 20 marzo 2015 fino al 17 dicembre 2015, di complessivi 500 posti giornalieri, nel territorio delle regioni Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria e Sicilia;
- un secondo Avviso pubblico, in data 1 aprile 2015, per la presentazione di ulteriori progetti, in considerazione del sistema di accoglienza di MSNA già avviato, del perdurare delle relative esigenze, nonché della disponibilità di risorse residue sulla medesima misura emergenziale.

All'esito della procedura, dopo la rinuncia da parte di un progetto, sono stati ammessi al finanziamento altri 5 progetti, con l'attivazione di ulteriori 237 posti giornalieri, a partire dal 3 giugno fino al 17 dicembre 2015, nel territorio delle regioni Basilicata, Campania, Puglia, Toscana. L'Unione Europea ha approvato la richiesta di proroga delle attività dei progetti, inizialmente destinate a cessare il 17 dicembre 2015, fino al 22 febbraio 2016. A seguito della rinuncia da parte del progetto PIT STOP di Firenze i posti disponibili dal 17 dicembre 2015 sono scesi a 691. È stata chiesta poi alla Commissione europea l'ulteriore proroga di sei mesi delle attività delle strutture di accoglienza in argomento per consentire di continuare a disporre di **641 posti per MSNA in prima accoglienza** nelle more dell'attivazione dei centri governativi di prima accoglienza di cui all'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 142/15.

Nel maggio 2016, sono stati pubblicati due ulteriori Avvisi finalizzati all'accoglienza dei MSNA con dotazione finanziaria complessiva di euro € 162.091.800: "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)" che prevede di qualificare l'attuale sistema nazionale di prima accoglienza con ulteriori posti, per garantire servizi ad alta specializzazione per l'accoglienza temporanea di MSNA rintracciati sul territorio nazionale; "Potenziamento della capacità ricettiva del sistema di seconda accoglienza dei MSNA" che prevede di potenziare l'attuale rete SPRAR per MSNA con ulteriori posti per garantire ai minori che si trovano sul territorio nazionale il rispetto dei loro diritti, la presa in carico tenendo conto del percorso già avviato nei precedenti periodi di accoglienza, l'avvio graduale verso l'autonomia e l'inclusione, con particolare attenzione ai portatori di particolari fragilità.

SARA PRESTIANNI

Focus / Paese

Egitto: Paese sicuro?

Popolazione	**90,2 milioni**	Fonte: UNDP
Superficie	**1.002.000 km²**	Fonte: UNDATA
Aspettativa di vita alla nascita	**71,1 anni**	Fonte: UNDP
Rifugiati all'estero	**17.930 rifugiati e 12.168 richiedenti asilo alla fine del 2015**	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2015

Punto di non ritorno è stato per l'Egitto, così come per altri Paesi dell'area, la Primavera Araba dove l'esplosione di un risentimento popolare contro decenni di malgoverno e di repressione spazza via il regime autoritario di Hosni Mubarak.
La fine di Mubarak, avvenuta a febbraio 2011, non è priva di strascichi sanguinosi visto che nei giorni di protesta perdono la vita circa 840 persone e altre 6.000 risultano ferite. Con l'arrivo dell'autunno 40 milioni di egiziani sono chiamati alle urne per la prima volta dopo la caduta del dittatore. Le elezioni però fanno riesplodere la tensione nel Paese che scende di nuovo in piazza a denunciare l'esercito di aver sequestrato il potere e blindato il risultato elettorale.
Alla serie di eventi straordinari, cominciati nel febbraio 2011, si aggiunge l'elezione di Mohamed Morsi, eletto presidente del Paese a giugno 2012. Morsi è rappresentante del partito Libertà e Giustizia, allineato ai Fratelli musulmani, partiti e gruppi ai quali non era mai stata riconosciuta la possibilità di ottenere una registrazione legale. Con Morsi il potere, finora appannaggio esclusivo dei militari, viene concesso a un partito islamico.
La nuova situazione non è duratura e il 3 luglio 2013 si assiste a un nuovo colpo di scena: Mohamed Morsi è destituito con un colpo di stato da Abd al-Fattah al-Sisi, capo delle Forze Armate egiziane, e nel giugno 2014 lo stesso è eletto attraverso un plebiscito, Presidente della Repubblica.
"L'intervento dell'esercito viene apparentemente acclamato da milioni di egiziani, ma viene denunciato da altri come un colpo di stato che destituiva un presidente democraticamente eletto" (Fonte Amnesty International).
Da allora il governo di al-Sisi sta tenendo il Paese nella morsa d'acciaio della repressione. Ogni forma di protesta è repressa duramente e una nuova legge sulla lotta al terrorismo sta limitando tutte le libertà individuali. La stessa legge ha attribuito ad al-Sisi poteri tipici degli stati di emergenza. In altre parole l'Egitto è ripiombato indietro di trent'anni riproponendo i metodi dittatoriali di Mubarak.
Dal 2013 in nome della sicurezza il governo egiziano ha attuato una serie di provvedimenti nella direzione della limitazione dei diritti umani e delle libertà personali. Il movimento dei Fratelli Musulmani è stato messo al bando ed è stato dichiarato organizzazione terroristica ma la "caccia alle streghe" sta colpendo anche altre categorie laiche del Paese, come gli studenti, i lavoratori delle fabbriche, i giornalisti e gli attivisti che finiscono incarcerati con accuse di vario genere ma tutte riconducibili al fatto che vogliono destabilizzare il clima sia all'interno delle università che delle fabbriche.
Fra le leggi entrate in vigore nell'era di al-Sisi che stanno erodendo le libertà individuali e sociali ve ne sono due particolarmente gravi. La prima permette di disperdere con la forza tutte le manifestazioni che si dimostrano contrarie al governo (tanto che ogni anno per l'anniversario della Primavera Araba si contano centinaia fra morti e feriti) e la seconda permette che **i civili, che attuano azioni contro le strutture militari, debbano essere giudicati da tribunali militari.**
Secondo la testimonianza di **Ala al Aswani, famoso scrittore egiziano che da diversi anni sta denunciando il deterioramento dei diritti umani nel suo Paese, i liberi pensatori sono ormai tutti censurati, la stampa è costantemente controllata, tanto che è praticamente impossibile trovare mezzi di informazione indipendenti. Inoltre l'apparato di sicurezza continua ad essere guidato dai vecchi ufficiali dell'era di Mubarak** i quali si oppongono a qualsiasi possibile cambiamento dello *status quo* per paura di ricadere in un'altra rivoluzione.
La situazione dell'Egitto **per quanto riguarda i diritti civili e le libertà individuali appare più preoccupante rispetto al tempo di Mubarak**. Senza contare il numero delle persone scomparse o finite in qualche segreta prigione per mano di tutto l'apparato di sicurezza che si snoda su più livelli.
A tal proposito nel 2016 Amnesty International ha pubblicato il rapporto"**Egitto: "Ufficialmente, tu non esisti". Scomparsi e torturati in nome della lotta al terrorismo**". Il rapporto denuncia che "un nuovo modello di violazione dei diritti umani è diventato sempre più evidente in Egitto. Centinaia di attivisti e manifestanti politici […] sono stati arbitrariamente arrestati o rapiti dalle loro case o dalle stra-

Focus / Paese

Egitto: Paese sicuro?

de e sottoposti a periodi di sparizione forzata da parte di agenti statali".
Secondo dei rapporti redatti da organizzazioni per i diritti umani sarebbero più di 1.000 i casi di sparizioni forzate fra il 2015 e il 2016. E in queste cifre non rientra il nord del Sinai che è un'area interdetta agli attivisti e alle ong. Purtroppo il governo egiziano nega il coinvolgimento delle proprie forze di sicurezza (in special modo la Nsa – National Security Agency nata nel 2011 in sostituzione della polizia segreta di Mubarak) nei casi di sparizione forzata, tortura e altre gravi violazioni. In questo contesto rientra molto probabilmente anche il rapimento e l'omicidio di Giulio Regeni, il dottorando italiano morto sotto tortura all'inizio del 2016.
E i migranti che attraversano l'Egitto?
Con il deteriorarsi della situazione in Libia sempre più persone stanno tentando di attraversare il mar Mediterraneo partendo dalle coste egiziane. Diversi segnali indicano che è in atto uno spostamento di eritrei, etiopi e sudanesi verso l'Egitto, attraverso un passaparola che sta segnalando quel Paese come il nuovo punto di partenza.
La situazione nel Paese è però drammatica per coloro che finiscono nella rete dei trafficanti di esseri umani. Soprattutto nella zona del Sinai si è sviluppato negli anni un sistema di rapimenti e torture gestito da gente senza scrupoli, che chiede riscatti sempre più alti e che, se non soddisfatti delle somme incassate, uccidono e vendono gli organi dei sequestrati in un fiorente mercato internazionale.

** A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.*

1.3 Le novità normative in tema di protezione internazionale

Il contesto normativo ed i flussi migratori del 2015

Il 2015 può essere considerato un anno significativo dal punto di vista normativo per via delle nuove regole in vigore in Italia in materia di accoglienza e riconoscimento della protezione internazionale, che idealmente completano il percorso di armonizzazione avviato dall'Unione Europea. Allo stesso tempo, queste modifiche assumono un valore maggiore, che va oltre la loro portata normativa, visto il delicato e particolare momento che l'Italia ha attraversato anche nel 2015.
Con l'aumento degli arrivi dei migranti sulle coste italiane ed in Europa si palesa in maniera inequivocabile la posizione che da anni l'Italia aveva già assunto nel quadro generale delle migrazioni, crocevia di quanti vogliono raggiungere altri Paesi europei piuttosto che meta finale di un percorso migratorio. Il dibattito che si sviluppa in Europa assume toni forti e ne scaturiscono misure più severe. In questo frangente viene pubblicato in Italia, sulla Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre, il Decreto legislativo 18 agosto 2015 n.142 in "*attuazione delle direttive 2013/33/UE (norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) e 2013/32/UE (procedure comuni ai fini di riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale*". La sua entrata in vigore[74] coincide temporalmente con il particolare momento storico che si sta vivendo e con l'attuazione di uno dei punti più controversi dell'Agenda Europea sulle Migrazioni con la quale l'Italia è chiamata a misurarsi, ovvero un maggiore e più rigoroso controllo alle frontiere esterne. Il programma varato dall'Unione Europea era stato presentato nel maggio 2015 dopo l'ennesima tragedia nel mare e rafforzato nel settembre dello stesso anno. Le intenzioni dell'UE sono quelle di affrontare la crisi dell'immediato ed avviare al contempo una serie di "*azioni all'interno ed all'esterno dell'UE per riformulare i modi di adempiere ai nostri obblighi nei confronti delle persone bisognose di protezione, aiutare gli Stati membri più*

74 In vigore dal 30 settembre 2015.

colpiti a rispettare gli obblighi internazionali e dell'UE in materia di asilo, rimpatriare nei loro Paesi di origine coloro che non hanno bisogno di protezione, gestire le nostre frontiere esterne (...)".[75]

L'Agenda Europea sulle Migrazioni risponde ad un indirizzo politico chiaro che va delineandosi nel 2015, ma il testo del Decreto legislativo 142 deve essere ricondotto ad un sistema più organico di regole e procedure che fa capo al cd "Sistema Europeo Comune di Asilo" e che affonda le proprie radici in un momento storico diverso. Da anni infatti gli Stati membri sono chiamati a dare attuazione alle norme che lo compongono con l'obiettivo di armonizzare le legislazioni nazionali e garantire l'applicazione del diritto d'asilo nell'Unione Europea. Del percorso fanno parte la Direttiva 2003/9/CE, oggi sostituita dalla Direttiva 2013/33/UE in materia di accoglienza (*cd direttiva accoglienza*), la Direttiva 2004/83/CE modificata dalla Direttiva 2011/95/Ue in materia di qualifiche (*cd Direttiva qualifiche*) e ancora la direttiva 2005/85/CE modificata dalla direttiva 2013/32/UE sulle procedure di riconoscimento della protezione internazionale (*cd direttiva procedure*). A queste si ricollega la Direttiva 2011/51/UE che va a modificare la Direttiva 2003/109/CE, estendendone l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale e consentendo loro di poter richiedere il permesso di soggiorno per soggiornanti UE di lungo periodo, già previsto per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nei Paesi dell'UE ma ad altro titolo. In ultimo, ma non meno importante, si ricorda che nel quadro della normativa europea in materia di asilo rientra anche il Regolamento 604 del 2013 in vigore dal gennaio 2014 la cui funzione è quella di stabilire lo Stato competente a decidere della domanda di protezione anche denominato "Dublino III".

Seppure talvolta discutibili, gli atti normativi prodotti in questi anni dall'Unione Europea hanno consentito il miglioramento dei sistemi di protezione, l'introduzione di procedure nuove, l'ampliamento del concetto di asilo con l'introduzione della figura giuridica dello status di protezione sussidiaria ed il mantenimento di forme complementari di protezione già previste da alcuni Paesi membri.

Il regolamento di attuazione del decreto procedure

Il Decreto 142 arriva quindi in una fase delicata delle procedure di asilo varate in Italia ed in Europa, ma non è l'unico atto normativo del 2015. Già qualche mese prima, con il Decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n.21 *Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38 comma 1 del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25*, viene attuato il regolamento di attuazione del *cd decreto procedure*, atteso da tempo anche per dirimere una serie di dubbi relativi all'applicazione del decreto. Il testo avrebbe potuto avere un peso specifico rilevante nell'applicazione delle disposizioni in materia di riconoscimento della protezione internazionale ma arriva in ritardo di sette anni dall'entrata in vigore del decreto procedure. Visti i tempi e visti gli scenari migratori italiani ed europei diversi rispetto al 2008, anno di entrata in vigore del Decreto procedure, ad esclusione di alcuni elementi di novità, il DPR 21/2015 diventa inevitabilmente un'occasione mancata.

Rispetto alla decisione sulla domanda, il Regolamento dispone che venga corredata da motivazioni di fatto e di diritto, indicando le fonti di informazione sulla situazione del Paese di provenienza, i mezzi di impugnazione ammissibili e quindi il Tribunale competente, i termini dell'impugnazione e se la presentazione del ricorso sospenda o meno gli effetti del provvedimento impugnato. È questa un'indicazione utile, funzionale al diritto del richiedente di conoscere in maniera piena ed immediata i propri diritti sin dal momento della notifica del provvedimento, visti i termini brevi entro i quali promuovere l'eventuale ricorso ma non è possibile conoscere la reale applicazione della disposizione e quindi non si è in grado di affermare che sia stata realmente modificata la formula riportata sui provvedimenti di diniego della protezione.

Sempre in tema di decisione, si dispone che la domanda presentata dal genitore è estesa al figlio minore e che la decisione è assunta in modo individuale per ciascun componente del nucleo familiare.

Questo consente che al figlio minore venga attribuito lo status ed impedisce che in sede di rilascio del permesso di soggiorno venga autorizzato per motivi familiari piuttosto che per lo status di protezione riconosciuto.

Una novità interessante è costituita dalla durata del permesso di soggiorno per motivi umanitari che passa da un anno a due anni. Non viene però chiarito se la nuova disposizione abbia effetto retroattivo verso quanti hanno ottenuto il pds per motivi umanitari precedentemente l'entrata in vigore del Regolamento. Sempre in tema di decisione, ma rispetto alla cessazione e revoca della protezione, può essere ritenuta utile l'indicazione secondo cui la Commissione Nazionale che ha il compito di istruire la procedura debba decidere entro 30 giorni dalla

75 Estratto dalla "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio – gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione". Settembre 2015

data del colloquio con il beneficiario dello status[76], evitando che la procedura si prolunghi per un tempo non determinato. In ogni caso, ancora a garanzia del beneficiario sottoposto alla procedura, il Regolamento prevede che il permesso di soggiorno per asilo o per protezione sussidiaria che scada nel corso del procedimento davanti alla Commissione nazionale, possa essere rinnovato fino alla decisione della Commissione.
Sarebbe stato utile indicare con chiarezza la procedura da seguire per il rilascio del pds per richiesta asilo in fase di ricorso giurisdizionale, elencando passi da seguire e documentazione da presentare presso gli uffici delle questure e rendendo questa fase più omogenea e chiara.

Il Decreto 142/2015 ed il tentativo di rendere organico il Sistema di accoglienza in Italia

Con il Decreto 142 l'Italia si propone di ricondurre ad un unico strumento legislativo gli elementi più importanti del Sistema di Asilo italiano partendo dalle disposizioni sull'accoglienza, passando per quelle relative all'istruzione della domanda di protezione internazionale e terminando con l'accesso ai rimedi giurisdizionali.
In sostanza, il testo si erge a strumento giuridico di rielaborazione e miglioramento del Sistema di Protezione in Italia, procedendo all'abrogazione di alcune norme ed alla modifica di altre, ma visto il momento critico in cui viene varata la sua attuazione, viene utilizzato anche per cercare di rispondere alle sollecitazioni che provengono dall'Unione Europea in termini di gestione dei flussi migratori di ingresso. La sua formulazione omnicomprensiva ne fa uno strumento articolato attraverso il quale, al contempo, si abroga il Decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140 cd *decreto accoglienza*, si modificano alcune parti del Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 cd *decreto procedure* nonché quelle relative al 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,* nella parte in cui stabiliscono le modalità di impugnazione dei provvedimenti di rigetto delle domande di protezione internazionale.
Secondo quanto disposto nell'articolo 8 del Decreto "*il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale (…) si articola in una fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture di cui agli articoli 9 e 11, e una fase di seconda accoglienza disposta nelle strutture di cui all'articolo 14*". Dall'analisi del testo normativo invece è possibile individuare tre distinte fasi di accoglienza

attraverso le quali passa il migrante e durante le quali assume anche una condizione giuridica diversa. Le fasi sono tre perché, come può facilmente intuirsi dalla lettura del testo e dalla sua applicazione, nella prima si esplicano le funzioni di soccorso e prima assistenza, nella seconda si espletano le operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, nella terza viene prevista l'accoglienza di quanti hanno formalizzato la domanda di protezione e si trovano in particolari condizioni economiche e sociali o anche di vulnerabilità. A ciascuna delle fasi di accoglienza corrispondono differenti fasi della procedura di riconoscimento.
Partendo dalla fase relativa alle funzioni di soccorso e di prima assistenza nonché di identificazione, secondo il testo vengono svolte all'interno delle strutture allestite ai sensi del decreto legge 30 ottobre 1995 n. 451 convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563 (cd Legge Puglia). Si tratta dei centri comunemente chiamati CPA (Centro di Prima accoglienza) o CPSA (Centro di Primo Soccorso e Accoglienza), istituiti da anni e quindi dotati di una natura estremamente flessibile che consente di favorirne l'allestimento e la gestione anche per vie brevi, nonché di trasformarsi con decreto del Ministero dell'interno in Centri governativi di prima accoglienza[77].
Le attività di soccorso, prima assistenza e identificazione che si svolgono presso le strutture ex legge Puglia possono però avere inizio anche in

76 DPR 21/2015, Art 14 comma 2: "*l'audizione si svolge secondo le modalità previste dall'articolo 12 commi 1 e 3 del decreto. Qualora l'interessato, benché regolarmente convocato, non si presenti al colloquio, senza aver richiesto il rinvio ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto, o non trasmetta la certificazione sull'impossibilità d sostenere il colloquio previsto dall'articolo 12, comma 2 del decreto, la Commissione decide sulla base della documentazione disponibile. La decisione è comunicata alla questura per la notifica all'interessato.*"

SARA PRESTIANNI

una fase precedente. Secondo quanto disposto dall'articolo 1, infatti, il Decreto 142 stabilisce le norme relative all'accoglienza dei migrati che richiedono protezione nel territorio nazionale italiano, ivi "*comprese le frontiere e le relative zone di transito nonché le acque territoriali*". L'ambito territoriale di applicazione delle disposizioni in materia viene quindi esteso e contestualmente viene rafforzata la disposizione corrispondente nella sezione dedicata alla riforma del *cd decreto procedure*[78]. La tutela giuridica del migrante che vuole chiedere protezione risulta ampliata: la possibilità che il bisogno di protezione possa essere manifestato e quindi riconosciuto come tale anche nelle acque territoriali e nelle zone di transito è indubbiamente una nota favorevole e coincide con un ampliamento dei diritti del richiedente asilo. Nel DPR 21/2015 questo concetto appare ancora più rimarcato sottolineando all'articolo 3 comma 1 come: "*la volontà di chiedere protezione internazionale manifestata anche con il timore di subire persecuzioni o danno grave nel Paese di origine può essere espressa dal cittadino straniero anche in forma orale e nella propria lingua con l'ausilio di un mediatore linguistico – culturale*".

La nozione che si sviluppa produce un duplice risultato: da una parte consente al migrante, in qualsiasi condizione e luogo si trovi, ed in qualsiasi modo lo manifesti, di vedersi riconosciuto il diritto a richiedere protezione. Allo stesso tempo però, la norma può costituire un limite. Il migrante vive infatti una condizione di particolare disagio e vulnerabilità appena giunto sul territorio nazionale italiano e ancora di più appena è stato tratto in salvo durante una operazione di soccorso in mare: in questo contesto può non essere in grado di esprimere le proprie richieste, manifestare il bisogno di protezione e la volontà di presentare domanda di asilo. Inoltre non ha ancora assunto la condizione di richiedente asilo ed è anche giuridicamente più vulnerabile perché non ha maturato il diritto a rimanere sul territorio[79]. Il Decreto in parte colma il *gap* che si potrebbe produrre, introducendo e rafforzando alcuni strumenti che possono contenere il limite così delineatosi, ma permane il dubbio sulla loro efficacia. Tra le garanzie riconosciute al richiedente asilo infatti, ricordiamo il diritto ad essere informato sulla procedura di riconoscimento, sui propri diritti e doveri, sui tempi e sui mezzi per presentare la domanda in maniera compiuta e puntuale[80]. L'attività di informazione del richiedente asilo era già prevista attraverso la consegna all'interessato dell'opuscolo informativo ex art. 10 del Decreto procedure dopo la presentazione della domanda[81], ma ora le stesse informazioni possono essere somministrate anche presso i valichi di frontiera e nelle relative zone di transito. Si tratta di un'attività prevalentemente informativa ma che introdotta anche in questa fase temporale acquista un ruolo significativo consentendo al migrante di conoscere immediatamente le procedure e le

77 Come riportato anche nell'articolo 9 del Decreto 142/2015.

78 D.lgs. 25/2008 già modificato dal D.lgs. 142/2015, art. 1:"*il presente decreto stabilisce le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale comprese le frontiere e le relative zone di transito nonché le acque territoriali (…)*".

79 Secondo l'articolo 7 del Decreto procedure, cosi come novellato dal Decreto 142, è "il richiedente" ad essere autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato. Quindi solo dopo aver presentato la domanda di protezione assume la condizione giuridica di richiedente asilo.

80 D.lgs. 25/2008 Art. 10 comma 1

81 Il Decreto 142 rafforza lo strumento di tutela prevedendo, laddove necessario, l'esplicazione dell'attività anche presso i centri di accoglienza, se necessario attraverso l'ausilio di un interprete o di un mediatore culturale, entro un termine ragionevole non superiore a 15 giorni dalla presentazione della domanda.

modalità per chiedere protezione.
Ad ogni modo però non può essere considerata una misura adeguata a tutelare in maniera piena il migrante potenzialmente richiedente asilo. Né può essere considerata una garanzia di applicabilità e legittimità l'autorizzazione all'accesso ai valichi di frontiera dei rappresentanti UNHCR e degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore, soprattutto quando può essere limitato per motivi di sicurezza, ordine pubblico e soprattutto per generalizzate ragioni connesse alla gestione amministrativa, come prevede il Decreto 142[82], laddove non si è in grado di verificare con esattezza se le procedure attivate in questa prima fase proseguano correttamente e coerentemente con la disposizioni più generali di protezione internazionale e con il diritto a

82 D.lgs. 25/2008, già modificato dal D.lgs. 142/2015, art. 10bis comma 2

Storie /

Da Pieve Emanuele a Rovereto, Bakary partecipa al campionato italiano di atletica leggera

Ha la corsa nelle gambe Bakary, per lui lo sport significa entrare in contatto con le persone, sentirsi parte della comunità che lo ha accolto. Partito nel 2011 dal Mali, Bakary arriva nel 2013 prima in Costa d'Avorio, dove lavora come contadino in un campo di cacao, e poi in Libia dove svolge diversi lavori. È nel 2014, però, poco più che ventenne, che arriva in Italia dopo un viaggio durato due giorni: viene accolto prima in un Centro straordinario di accoglienza e poi trasferito nello SPRAR del Comune di Pieve Emanuele, in provincia di Milano. Giunge in Italia quasi senza alcuna conoscenza della lingua, ma il suo desiderio di far parte della comunità di accoglienza lo spinge a frequentare con grande profitto e impegno i corsi di italiano fino a raggiungere una discreta padronanza della lingua. "Bakary è ben voluto da tutti e rappresenta un esempio positivo di integrazione per tutta la comunità", sottolinea la coordinatrice dello Sprar.
La passione per la corsa e per lo sport spingono Bakary ad iscriversi all'associazione sportiva di atletica pievese partecipando così al campionato italiano di atletica in programma dall'8 al 12 settembre a Rovereto (TN).
"Bakary ha iniziato a praticare atletica a Pieve Emanuele dove, ad una corsa campestre che si teneva in occasione di una festa di Paese, è stato notato dall'allenatore dell'atletica pievese che lo ha invitato a partecipare agli allenamenti", racconta la responsabile SPRAR. È così che ha cominciato ad allenarsi fino a partecipare al campionato italiano di atletica leggera gareggiando per il lancio del giavellotto, i 200 metri e gli 800 metri.
"Si è classificato quarto nel lancio del giavellotto ma sappiamo che le sue potenzialità sono ben altre ed attendiamo la prossima occasione per poter festeggiare assieme a lui un'altra medaglia oltre a quelle che ha già vinto". Bakary è infatti alla sua seconda partecipazione al campionato di atletica che nel 2015 si è svolto a Grosseto, ma questa è stata una importante occasione non solo dal punto di vista atletico ma anche e soprattutto dal punto di vista umano e della socializzazione con gli altri ragazzi della sua età italiani e non. "Da quando è diventato beneficiario dello SPRAR – aggiunge la coordinatrice del progetto - ha già coinvolto due dei suoi compagni che hanno iniziato così ad allenarsi con lui con grande entusiasmo".
La corsa di Bakary non si ferma qui. Deciso a proseguire gli studi, grazie all'aiuto degli insegnanti con cui ha instaurato un rapporto di fiducia, dallo scorso anno è iscritto al corso per la licenza media il cui esame finale è previsto nel febbraio 2017.

presentare la domanda di protezione.
Questa considerazione e le perplessità che ne scaturiscono è rafforzata ulteriormente da un altro dato: è in questo arco di tempo, in questo spazio che intercorre tra il salvataggio, l'arrivo e l'identificazione del migrante che secondo le disposizioni del piano europeo sulle migrazioni devono attivarsi le procedure previste nei cd punti di crisi "hotspot".
È in questo contesto che le squadre di sostegno ovvero operatori di Frontex, EASO ed Eurosur sono chiamati a sottoporre ad uno screening ed alla registrazione i migranti in ingresso nell'UE per verificare i motivi di ingresso. È corretto individuare un protocollo di verifica e controllo delle condizioni giuridiche dei migranti che giungono sulle coste italiane per migliorare anche le operazioni di contrasto alle immigrazioni irregolari. Allo stesso tempo questa procedura deve essere chiara, trasparente, per garantire che il diritto di chiedere protezione non venga messo in discussione.

L'accoglienza nei Centri governativi e nelle strutture straordinarie

Tornando alla procedura, una volta terminata la fase di soccorso, assistenza ed identificazione, manifestata la volontà di chiedere protezione, può essere disposta la fase successiva di accoglienza nei centri governativi denominati dal Decreto 142 "di prima accoglienza". Si tratta dei centri istituiti con decreto del Ministero dell'interno secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di Coordinamento Nazionale e dai Tavoli di Coordinamento Regionale disposti dal Decreto stesso, corrispondenti di fatto alle strutture precedentemente individuate con la denominazione di CARA[83]. L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal Prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.
La funzione di prima accoglienza viene riconosciuta anche alle strutture già denominate CAS, centri di accoglienza straordinaria. Secondo il decreto 142 infatti, nel caso in cui risulti temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima accoglienza (ed anche in quelle di seconda accoglienza) *"a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti"* può essere disposta l'accoglienza straordinaria in strutture diverse dai centri governativi di accoglienza[84]. La natura delle strutture è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle Prefetture – uffici territoriali del Governo, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura[85].
Contrariamente a quanto disposto nella precedente normativa di riferimento (art. 20 del D.lgs. 25/2008 abrogato dal decreto 142), l'accoglienza nei centri di prima accoglienza e nei centri di accoglienza straordinaria non ha una durata determinata quanto piuttosto è finalizzata all'espletamento degli accertamenti amministrativi di identificazione ed avvio della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, da qui la definizione di *hub*. Inoltre, tranne nei casi di trattenimento nel CIE - Centro di identificazione ed espulsione- di cui si tratterà in seguito, non sono previsti casi specifici per i quali deve essere disposta l'accoglienza nei Centri governativi[86]. In questa nuova fase, il richiedente viene sottoposto alle misure di identificazione qualora non si siano completate nella fase precedente, vengono espletate le operazioni di verbalizzazione della domanda di protezione[87] e vengono avviate le indagini di accertamento delle condizioni di salute del richiedente asilo, per verificare se sussistono situazioni di vulnerabilità.

L'accesso al Sistema di protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati

Espletate le operazioni amministrative e quelle volte all'accertamento delle condizioni di salute, il richiedente asilo che ne fa richiesta e che ha una condizione economica precaria, viene trasferito nelle strutture cd di seconda accoglienza dello SPRAR– Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati[88]. Il criterio per riconoscere il diritto di accesso alle nuove misure di accoglienza è costituito quindi dalla mancanza dei *"mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari"*[89]. L'organo deputato alla valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza è la Prefettura ed il parametro utilizzato è l'importo annuo dell'assegno sociale[90].
Nel precedente decreto accoglienza il parametro utilizzato dalla Prefettura era individuato in base ai criteri relativi al soggiorno per motivi di turismo così come definiti dalla direttiva del Ministro dell'interno, di cui all'articolo 4 comma 3

83 Si tratta della denominazione dei centri governativi così come individuata nel D.lgs. 25/2008, art. 20 ora abrogato dal D.lgs. 142/2015, art. 25 lettera o). Peraltro l'art.9 del Decreto 142 al comma 3 stabilisce che *"i centri di accoglienza per richiedenti asilo già istituiti alla data di entrata in vigore del presente decreto svolgono le funzioni di cui al presente decreto"*.

84 D.lgs. 142/2015, Art 11

85 La procedura seguita è quella dell'affidamento di contratti pubblici ma è consentito l'affidamento diretto nei casi di estrema urgenza (D.lgs. 142/2015, art.11).

86 L'articolo 20 del d.lgs. 25/2008 abrogato dal decreto 142 illustrava al comma 1 i casi per i quali era prevista per legge l'accoglienza preso le strutture governative denominate CARA ovvero *"quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio e di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti; b) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare; (...)"*. Mentre nel primo caso era prevista una durata massima dell'accoglienza di venti giorni, negli altri casi il richiedente era accolto per il tempo strettamente necessario all'esame della domanda innanzi alla commissione territoriale e, in ogni caso, per un periodo non superiore a trentacinque giorni.

87 Nel caso in cui il richiedente sia ospitato in prima accoglienza nelle strutture straordinarie le operazioni di identificazione e verbalizzazione della domanda sono espletate nella questura più vicina al luogo di accoglienza.

88 D.lgs. 142/2015, art. 14 comma 1:" *(...) Le misure di accoglienza del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati sono predisposte dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1 – sexies del decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416 convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39 e finanziate dal Fondo di cui all'articolo 1 – septies del medesimo decreto anche in deroga al limite dell'80 per cento di cui al comma 2 del medesimo articolo 1 – sexies."*

89 D.lgs. 142/2015, art. 14 comma 1.

90 L'importo annuo dell'assegno sociale per il 2015 è stato fissato a 5.830,76 euro. La cifra è variabile di anno in anno.

del D.lgs. 286/98[91] ma, come può evincersi dalla lettura della Circolare del Ministero dell'Interno del 22 ottobre 2005, in base al calcolo che doveva essere effettuato, i parametri non si discostavano di molto da quelli richiamati nella nuova normativa[92].

Qualora i posti in accoglienza siano temporaneamente indisponibili, la permanenza nel centro di prima accoglienza si protrae per il tempo strettamente necessario al trasferimento.

Accertata l'insufficienza dei mezzi di sussistenza ed individuata la struttura del Sistema di Protezione, l'accoglienza sarà subordinata all'effettiva permanenza del richiedente in quella struttura a meno che non sia disposto dalla Prefettura il trasferimento in un altro centro che si trovi nella stessa provincia della struttura in cui il richiedente asilo è già accolto.

La competenza spetta invece al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno qualora il centro venga individuato in una provincia diversa[93]. In ogni caso, la permanenza nel centro viene assicurata per la durata del procedimento di esame della domanda di protezione da parte della Commissione territoriale ed in caso di rigetto fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione.

La presentazione del ricorso giurisdizionale consente al ricorrente di usufruire ulteriormente delle misure di accoglienza per il tempo in cui è autorizzata la permanenza nel territorio nazionale, se privo di sufficienti mezzi di sostentamento secondo il criterio precedentemente descritto.

Cosi disponendo i tempi di accoglienza subiscono un ampliamento evidente e soprattutto diventano indeterminabili.

Nella Circolare del Ministero dell'interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione n. 2255 del 30 ottobre 2015, rispetto alla durata della permanenza nel centro, viene trattato questo aspetto senza però fornire elementi di precisazione.

Con la Circolare i dubbi permangono e la puntualizzazione secondo cui "*in caso di ricorso, se il ricorrente è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale, l'accoglienza deve essere prestata fino alla decisione del Tribunale*" non appare sufficiente a chiarire la procedura. Nello specifico si individua come termine la "decisione del Tribunale" seppure il richiedente asilo può presentare ricorso in tutti i tre gradi di giudizio previsti dal nostro ordinamento giudiziario.

L'indirizzo del centro di accoglienza in cui il richiedente è ospitato costituisce il luogo di domicilio e pertanto acquista valore agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda o delle procedure di accoglienza e trattenimento.

Diversamente, qualora il richiedente abbia presentato domanda di protezione senza passare attraverso la procedura di accoglienza descritta finora dovrà comunicare obbligatoriamente alla questura il proprio domicilio o la propria residenza tramite una dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale.

Il rilascio del permesso di soggiorno ed i diritti connessi

Con la presentazione della domanda di protezione il migrante è temporaneamente autorizzato a permanere sul territorio nazionale fino alla decisione della Commissione territoriale, salvo presentazione di ricorso. L'autorizzazione viene comprovata dal rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta asilo rinnovabile, della durata di sei mesi.

Viene invece attribuito valore di "permesso di soggiorno provvisorio" alla ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione, rilasciata contestualmente alla cd "verbalizzazione" della domanda. Si tratta della fase in cui la questura che ha ricevuto la domanda redige, su modelli precedentemente predisposti, il verbale delle dichiarazioni del richiedente. Il verbale deve essere approvato e sottoscritto dal richiedente ed a questi viene rilasciata una copia.

Al richiedente asilo che ne è in possesso viene ritirato il passaporto nazionale all'atto della presentazione della domanda.

Il Decreto 142 prevede la possibilità che la questura possa rilasciargli un documento di viaggio ai sensi della legge 21 novembre 1967 n. 1185 quando "sussistono *ragioni umanitarie gravi che ne rendono necessaria la presenza in un altro Stato*"[94] .

Il permesso di soggiorno per richiesta asilo rilasciato al richiedente consente di svolgere attività lavorativa trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda di protezione, ad esclusione dei casi per i quali il ritardo è addebitabile al richiedente stesso. In ogni caso, pur essendo autorizzati a frequentare corsi di formazione professionale e a svolgere un attività lavorativa, non è prevista la conversione del permesso di soggiorno per richiesta asilo in permesso per motivi di lavoro.

Viene garantita l'assistenza sanitaria e l'iscrizione al Servizio sanitario Nazionale, un diritto questo che, nelle more della richiesta di protezione, laddove fosse rilevata la necessità, può essere sopperito con la procedura che consente l'accesso all'assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 35 del TUI per gli stranieri temporaneamente presenti sul territorio nazionale.

Qualora il richiedente si allontani dal Centro

91 Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.*

92 Circolare Ministero interno del 22 ottobre 2015:*"il calcolo della somma necessaria alla finalità è determinato sulla base del periodo di tempo di soggiorno che la disposizione in esame stabilisce in sei mesi e quindi in 180 giorni. Per facilitazione si indicano gli importi da considerare: per un solo richiedente asilo i mezzi sufficienti vanno calcolati con riferimento alla quota fissa stabilita nella tabella di che trattasi pari ad euro 206,58 cui si sommano la quota giornaliera di euro 27,89 moltiplicato il periodo considerato di giorni 180, per un totale complessivo pari a euro 5.226,78. (…)."*

93 Il trasferimento può avvenire ma per motivate ragioni. Nel testo dell'art. 15 del D.lgs. 142/2015 non sono esplicitate.

94 La disposizione trova fondamento nella Direttiva 2013/33/UE mentre attraverso la legislazione nazionale di riferimento acquista applicabilità seppure l'articolo 21 della legge 1185/1967 recita: *"possono essere rilasciati e rinnovati passaporti speciali lasciapassare ed altri simili documenti equipollenti al passaporto, in favore di stranieri e di apolidi, quando ciò sia previsto da accordi internazionali".*

senza un giustificato motivo, la Commissione territoriale sospende l'esame della domanda: sarà possibile richiedere la riapertura del procedimento ma una sola volta ed entro dodici mesi dalla sospensione, al termine dei quali la Commissione territoriale dichiarerà l'estinzione del procedimento.
In ogni caso il richiedente mantiene la possibilità di presentare la richiesta di riapertura anche trascorso il termine dei dodici mesi: in questo caso la domanda sarà esaminata ai sensi dell'articolo 29, comma 1 bis[95] e saranno richiesti al richiedente i motivi per i quali la domanda dovrebbe essere ammessa al colloquio ed anche le ragioni che hanno determinato l'allontanamento.

Il richiedente portatore di esigenze particolari: la categoria del cd. vulnerabile

L'articolo 17 del Decreto elenca le categorie dei soggetti definiti *portatori di esigenze particolari* ovvero i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza i genitori singoli con figli minori, le vittime di tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie e da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica e sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali. La categoria dei *cd vulnerabili* era stata inizialmente introdotta nel precedente decreto accoglienza ora abrogato dal decreto 142, mentre l'elencazione delle diverse categorie aveva subito recentemente una modifica con il decreto legislativo 21 febbraio 2014 n. 18. Si tratta del decreto di attuazione della direttiva 2011/95/UE di modifica della Direttiva qualifiche[96]che sollecitava una maggiore attenzione verso le persone cd vulnerabili ed aveva ampliato la categoria includendo i minori non accompagnati, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici. Il decreto 142 sviluppa ulteriormente l'esigenza di maggiore tutela che devono avere i cd vulnerabili ora denominati *persone portatrici di esigenze particolari,* e prevede una specifica procedura di accoglienza e di assistenza[97].
Merita una particolare menzione l'inserimento nell'elenco delle vittime di tratta di esseri umani: riconoscere loro la facoltà di presentare la domanda di protezione implica la possibilità ragionevole che ottengano il riconoscimento di uno status di protezione internazionale o di una forma di tutela complementare. L'accesso alla procedura di riconoscimento quindi non subisce limiti o condizioni ma, in materia di accoglienza, l'art.17 prevede la possibilità che "*ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime di tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale previsto dall'articolo 18 del TUI*". Rispetto invece alle altre categorie di persone portatrici di esigenze particolari, occorre fare una distinzione tra i minori non accompagnati ed il resto delle categorie. In quest'ultimo caso infatti rilevata la loro vulnerabilità all'interno dei centri governativi di prima accoglienza, possono essere assistiti attraverso servizi speciali di accoglienza, allestiti anche in collaborazione con la ASL competente per territorio, che prevedano misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico[98]. Nel caso in cui l'accoglienza venga disposta nelle strutture straordinarie, il Prefetto l'autorizza previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, per stabilire se questi ha esigenze particolari di accoglienza. Il trattamento e la tutela potrebbero quindi essere diversi. Non è specificato se, pur avendo il CAS una funzione similare a quella del centro di prima accoglienza, debbano essere predisposti analoghi servizi di sostegno psicologico ed assistenziale. In ogni caso, la vulnerabilità non è di per sè un motivo esclusivo di trasferimento nelle strutture del Sistema di Protezione poiché permane il criterio della volontarietà (il richiedente deve richiedere il trasferimento) e della sussistenza delle condizioni economiche precarie per potervi accedere. Piuttosto, una volta avanzata la richiesta, "*il richiedente portatore delle particolari esigenze (…) è trasferito in via prioritaria nelle strutture di cui all'articolo 14*"[99] ed in ogni caso, conclamatasi la vulnerabilità del richiedente e quindi verificate le sue esigenze, potranno essere compiute dal personale che lavora all'interno dei centri o che vi collabora azioni adeguate per favorirne il trasferimento[100]. Nell'ambito dello SPRAR invece sono attivati servizi speciali di accoglienza per i richiedenti asilo portatori di esigenze particolari, assicurati in collaborazione con la ASL del territorio, che tengano conto delle misure assistenziali da garantire alla persona, in relazione alle sue specifiche esigenze. Qualora il richiedente adulto portatore di esigenze particolari abbia altri familiari presenti nelle strutture di accoglienza, potranno alloggiare insieme, "ove possibile", pur essendo invece un obiettivo primario e quindi imprescindibile. Un'ulteriore prova della funzione di sintesi del Sistema di Asilo attribuita al decreto 142, ed in particolare del sistema di accoglienza è data dal trattamento riservato ai minori stranieri non accompagnati. L'applicazione del decreto 142 alla categoria dei MSNA ne amplia perfino la portata, attribuendogli anche un ruolo di raccordo con altri sistemi di accoglienza. Il MSNA è una delle

95 D.lgs. 25/2015 già modificato dal Decreto 142/2015, art. 29 comma 1 bis: *"Nei casi di cui al comma 1, la domanda è sottoposta ad esame preliminare da parte del Presidente della Commissione, diretto ad accertare se emergono o sono stati addotti, da parte del richiedente, nuovi elementi, rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. Nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera a), il Presidente della Commissione procede anche all'audizione del richiedente sui motivi addotti a sostegno dell'ammissibilità della domanda nel suo caso specifico. Nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera b), la Commissione, prima di adottare la decisione di inammissibilità comunica al richiedente che ha facoltà di presentare, entro tre giorni dalla comunicazione, osservazioni a sostegno dell'ammissibilità della domanda e che, in mancanza di tali osservazioni, la Commissione adotta la decisione."*

96 Direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

97 La modifica viene apportata anche al DLGS 25/2008, articolo 1 nella parte relativa alle definizioni, introducendo la lettera h-bis) e provvedendo all'elencazione delle categorie di persone definite vulnerabili.

98 D.lgs. 142/2015, art. 17 comma 3

99 D.lgs. 142/2015, art. 9 comma 5

100 D.lgs. 142/2015, art. 17 comma 7: *"la sussistenza di esigenze particolari è comunicata dal gestore del centro alla prefettura presso cui è insediata la commissione territoriale competente, per l'eventuale apprestamento di garanzie procedurali particolari ai sensi dell'art. 13 comma 2 del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25"*.

“Adotta un’aiuola”, a Canicattini Bagni le donne rifugiate riqualificano un’area della città

“Adotta un’aiuola” è il titolo del progetto promosso dallo SPRAR di Canicattini Bagni (Siracusa) per la cura e la manutenzione del verde urbano.

Protagonisti della rigenerazione degli spazi verdi della città sono le donne rifugiate vittime di tratta ospiti dello Sprar di Canicattini Bagni e i ragazzi di “Casa Aylan”, la struttura di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati. L’iniziativa, lanciata lo scorso giugno da Passwork, l’ente gestore dello SPRAR, punta al coinvolgimento della cittadinanza e dei rifugiati nella valorizzazione di uno spazio comune: la piazzetta San Giovanni, cuore della vita cittadina.

Pulizia del verde urbano, ripristino della piazzetta e realizzazione di un laboratorio di giardinaggio, che ha fornito ai circa venti partecipanti le nozioni base su come curare le piante (lantane, rosmarino, salvia e timo) messe a dimora. Queste sono state le fasi in cui si sono articolati i lavori di riqualificazione dell'area sotto la guida di Michele Gionfriddo, giovane agronomo canicattinese. L'iniziativa ha permesso così di recuperare uno spazio pubblico grazie anche alla collaborazione di alcuni ragazzi del gruppo scout di Canicattini Bagni e del presidio locale di Libera “Salvatore Raiti”.

“Per gli ospiti dello SPRAR - si legge nel comunicato stampa del Comune - l’avvio del laboratorio e la successiva cura del verde di piazzetta San Giovanni, rappresentano il potenziamento e lo sviluppo di quelle attività finalizzate al recupero e al miglioramento del territorio che li ospita e con il quale si confrontano quotidianamente nel percorso di integrazione”.

In occasione della Giornata mondiale del rifugiato, che si celebra il 20 giugno di ogni anno, la piazzetta è stata restituita alla cittadinanza e ad oggi due volte a settimane le donne rifugiate assieme agli abitanti del quartiere e ai minori stranieri non accompagnati si prendono cura di questo spazio verde.

“Per noi accoglienza vuol dire ridare speranza a chi meno fortunato di noi fugge dalla morte, dalle violenze, dalle guerre e dalla disperazione. Per questo abbiamo voluto e ci siamo impegnati come amministrazione nella nascita di strutture di accoglienza, gli SPRAR, con le quali costruire percorsi di integrazione. E di questo siamo orgogliosi”. Con queste parole il primo cittadino Paolo Amenta, nel corso dell'inaugurazione della piazzetta che si è tenuta nell'ambito delle celebrazioni per la Giornata mondiale del rifugiato, ha spiegato il significato del progetto sottolineando l'importanza dell'accoglienza e della collaborazione tra la comunità locale e i rifugiati per una città coesa ed inclusiva.

GIANLUCA FILIPPI

figure riconducibili alla categoria delle persone portatrici di esigenze particolari ma, indipendentemente dalla presentazione della domanda di protezione che gli attribuisce la qualifica di richiedente asilo, il decreto 142 dispone ugualmente una pronta e celere accoglienza tanto nella fase iniziale quanto in quella successiva. All'arrivo nel territorio nazionale del MSNA, secondo quanto previsto dall'articolo 19 del decreto, deve essere disposta l'accoglienza nelle strutture governative di prima accoglienza per le esigenze di soccorso e protezione. Contrariamente a quanto previsto per gli adulti, l'accoglienza deve essere attivata per un tempo massimo non superiore a sessanta giorni, ritenuti strettamente necessari per l'identificazione, l'eventuale accertamento dell'età, per fornire loro le informazioni sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio dei diritti, nonché sulle modalità di accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Durante la permanenza deve essere garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, eventualmente alla presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi dell'abbandono della famiglia, il viaggio effettuato e le aspettative future. La presentazione della domanda di protezione internazionale consente al MSNA di essere trasferito nelle strutture di accoglienza dello SPRAR. Il trasferimento peraltro è previsto anche per i minori non accompagnati che non chiedono protezione ma, in questo caso, l'accesso alle misure di accoglienza nello SPRAR è limitato a quanto disposto dall'art. 1 comma 183 della legge 23 dicembre 2014 n. 190. L'eventuale temporanea indisponibilità di accoglienza nei centri del Sistema di Protezione comporta la predisposizione dell'accoglienza temporanea presso il Comune in cui il minore si trova, visto che la durata massima di accoglienza nei centri governativi è di sessanta giorni, come anticipato. Dal punto di vista degli obblighi di legge in materia di tutela, rimane invariato l'assetto che vede in capo all'autorità di pubblica sicurezza l'onere di dare immediata comunicazione della presenza di un MSNA al giudice tutelare, perché si provveda all'apertura della tutela ed alla nomina del tutore ai sensi degli articoli 343 e ss. del codice civile. Gli altri organi giudiziari che devono essere investiti della notizia sono la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni nonché lo stesso Tribunale per i minorenni, perché vengano ratificate le misure di accoglienza predisposte. Si aggiungono inoltre gli organi amministrativi quali il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per assicurare il censimento ed il monitoraggio della presenza dei MSNA, ed il Ministero dell'interno, che ha il compito di stipulare convenzioni con organizzazioni intergovernative e associazioni umanitarie[101] per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei MSNA, da svolgere nell'interesse superiore del minore con l'obbligo di riservatezza ed in modo da tutelare la sicurezza del richiedente e dei familiari.

Il trattenimento del richiedente asilo

La previsione che si possa far luogo al trattenimento del richiedente asilo viene confermata anche dal decreto 142. Come anticipato, il decreto abroga l'articolo 21 del d.lgs. 25/2008 che prevedeva le ipotesi di trattenimento del richiedente e le modalità, introducendo una procedura in parte simile, in parte caratterizzata da alcune novità. La premessa rimane l'assunto per cui il richiedente asilo non possa essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda ma che comunque sussistano condizioni per cui debba farsi luogo al trattenimento. Ricordiamo che il trattenimento è un istituto giuridico previsto dal TUI all'articolo 14 "*quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento*". Il trattenimento ha luogo in strutture governative denominate CIE, Centro di Identificazione ed Espulsione.
Nel caso particolare del richiedente asilo, seppure la valutazione sull'opportunità di provvedere a disporre il trattenimento debba essere operata caso per caso, può essere trattenuto nelle seguenti ipotesi: qualora si trovi nelle condizioni previste dall'articolo 1 paragrafo F della Convenzione di Ginevra ovvero abbia commesso crimini contro la pace, l'umanità, crimini gravi di diritto comune, atti contrari agli scopi delle Nazioni Unite; qualora abbia ricevuto un provvedimento di espulsione di diretta emanazione del Ministro dell'interno; qualora costituisca un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, tenendo conto di eventuali condanne, anche con sentenze non definitive comprese quelle adottate con applicazione dell'articolo 444 del cpp, per i delitti ex art. 380 commi 1 e 2 del cpp e per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o per reati di reclutamento di personale da destinare alla prostituzione ed allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare nelle attività illecite[102]; qualora sussista un rischio di fuga del richiedente. Mentre per i primi due casi il decreto 142 conferma quanto già previsto dalla precedente legislazione, seppure introducendo il criterio dell'ordine

101 D.lgs. 142/2015, art. 19 comma 7:*"(…) Gli accordi vengono stipulati tenendo conto delle risorse disponibili del fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo."*

102 Sono chiaramente individuabili i motivi ostativi all'ingresso del cittadino straniero enunciati nell'articolo 4 comma 3 del TUI.

pubblico e della sicurezza e rimarcando il legame stretto tra il trattenimento, la domanda di protezione ed un comportamento che il richiedente asilo avrebbe assunto durante la sua permanenza nel territorio, la novità viene costituita dalla possibilità che si dia luogo al trattenimento del richiedente in caso di rischio di fuga. Il criterio non è applicabile automaticamente ma la sussistenza del rischio di fuga deve essere verificata caso per caso. Il criterio di valutazione è costituito dalla circostanza che il richiedente abbia dichiarato in più occasioni generalità diverse al fine di evitare l'adozione di un provvedimento di espulsione e, pur essendone stato destinatario, non abbia ottemperato all'ordine di lasciare il territorio nazionale italiano come disposto. L'organo a cui è demandata la valutazione non è specificatamente indicato ma si desume essere il Questore in quanto deputato a disporre il trattenimento ai sensi dell'art. 14 del TUI. Per completezza si sottolinea come nel DPR 21/2015, veniva utilizzata una formula più incisiva nella parte in cui si fa riferimento all'applicazione delle disposizioni sul trattenimento del richiedente asilo[103]: in questo caso infatti la valutazione viene effettuata caso per caso, ma la discrezionalità del questore è ulteriormente rafforzata nella parte in cui si dice che "*il questore può disporre il trattenimento*" piuttosto che adoperare termini come "dispone" o "deve disporre" adoperati nell'attuale procedura[104].

Il trattenimento viene confermato anche qualora lo straniero già trattenuto nel CIE ai sensi dell'art. 14 del TUI si trovi in attesa di esecuzione del provvedimento di espulsione emesso ai sensi dell'art. 13 del TUI e dichiari di voler presentare domanda di protezione, riconoscendo "*fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione*". Spetta ancora una volta alle autorità di pubblica sicurezza la valutazione della fondatezza della strumentalità della domanda seppure questo aspetto possa risultare controverso. Già con il DPR 303/2004[105] l'ordinamento giuridico italiano aveva provveduto a sottrarre alla PS ogni forma di valutazione sul merito della domanda, limitandone i compiti alla gestione ed al coordinamento amministrativo (rilascio di documenti, notifiche, etc). Anche successivamente le nuove disposizioni normative hanno confermato l'esclusione dell'intervento della PS dalla fase strettamente collegata alla valutazione del merito della domanda di protezione non attribuendogli compiti in tal senso. Occorre evitare che la procedura possa dare luogo alla presentazione di domande strumentali ma senza interferire con i diritti del richiedente e senza violare norme prestabilite, coordinando piuttosto alcune disposizioni con quelle che prevedono l'intervento degli organi deputati alla valutazione della domanda ovvero la Commissione Nazionale per il diritto d'asilo e le competenti Commissioni territoriali.

Rispetto alla durata del trattenimento, pur sottolineando come in alcuni casi specifici è mantenuto fino a quando sussistono alcuni motivi[106], si legge nel comma 7 dell'articolo 6 del decreto 142 che la durata massima, seppure prorogabile di volta in volta previo accoglimento del tribunale ordinario competente, non possa superare i 12 mesi[107], a meno che le condizioni di salute del richiedente non ne comportino la revoca. Si sottolinea come il TUI dispone che il trattenimento del cittadino straniero irregolare che debba essere espulso può avere una durata massima di 90 giorni. Il paragone e le considerazioni che questo produce sono inevitabili.

La procedura di riconoscimento della protezione internazionale

La procedura di riconoscimento della protezione deve avere una durata compresa tra i trentasei ed i trentanove giorni così ripartiti: la redazione del verbale delle dichiarazioni rese dal richiedente va effettuata entro tre giorni dalla presentazione della domanda o entro sei giorni dalla presentazione della domanda[108]; la Commissione Territoriale competente alla disamina della domanda provvede al colloquio con il richiedente entro 30 giorni dal ricevimento e decide entro tre giorni.

Il decreto procedure così come modificato dal decreto 142 prevede delle deroghe al termine sopra indicato qualora, per acquisire nuovi elementi, la Commissione territoriale non possa adottare per tempo il provvedimento. La procedura di esame può così arrivare ad avere una durata complessiva di sei mesi, prorogabile di ulteriore nove mesi, quando: "*l'esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse in fatto ed in diritto; in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente; un ritardo è da attribuire all'inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione*." La procedura prevede un'ulteriore proroga qualora la necessità di effettuare un esame adeguato e completo della domanda imponga alla Commissione un altro prolungamento di ulteriori tre mesi. La procedura deve essere comunicata tanto al questore quanto al richiedente. La domanda può essere sottoposta ad un esame prioritario qualora si verifichino le condizioni previste dall'articolo 28 del decreto procedure ovvero: quando la domanda è stata presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili ed in particolare ai

103 D.P.R. 21/2015, art. 4 comma 2: "*nei casi di cui all'art. 21 del decreto, il questore può disporre, previa valutazione del caso concreto, il trattenimento (…)*". In questo caso il riferimento normativo era l'articolo 21 del D.lgs. 25/2008 ora abrogato dal decreto 142/2015.

104 D.lgs. 142/2015, art. 6 comma 2 : "*il richiedente è trattenuto (…) sulla base di una valutazione caso per caso (…)*".

105 Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004 n. 303, Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

106 D.lgs. 142/2015, art. 6, comma 9.

107 Un'eccezione è costituita nel caso di presentazione del ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale. In questo caso infatti il richiedente /ricorrente "*rimane nel centro fino all'adozione del provvedimento di cui agli articoli 5 e 19 comma 5 del medesimo decreto legislativo, nonché per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere sul territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale* ".

108 Questo ultimo termine decorre quando la domanda è stata presentata presso l'ufficio di polizia di frontiera.

MSNA; quando la domanda è stata presentata da un richiedente proveniente da uno dei Paesi individuati dalla Commissione nazionale asilo come particolarmente critici, e la Commissione territoriale ritenga per questo di avere sufficienti motivi per riconoscere lo status di protezione sussidiaria; quando la domanda è stata presentata da un richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento presso un CIE. L'esame prioritario consente la riduzione dei termini entro i quali concludere la procedura solo per i casi rientranti in quest'ultima ipotesi prevedendo che la commissione territoriale esamini la domanda entro 7 giorni dalla tempestiva comunicazione della questura, ed emetta la decisione entro due. Negli altri casi non sono previsti termini brevi, anche se merita una puntualizzazione ulteriore il caso in cui il richiedente provenga da uno dei Paesi indicati come critici dalla ommissione nazionale asilo. In questo caso, infatti, la Commissione territoriale può decidere di adottare la decisione sulla base degli elementi già in suo possesso. Prima di adottare la decisione ne dà comunicazione al richiedente il quale può decidere, entro tre giorni dalla notifica della comunicazione, di essere ugualmente ammesso al colloquio. Scaduti i termini ed in mancanza della richiesta del richiedente, la Commissione territoriale procederà ad adottare la decisione presa ed il riconoscimento della protezione sussidiaria.

La Commissione territoriale è chiamata ad accertare in primo luogo se sussistono le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato e successivamente se sussistono le condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria. Durante la fase istruttoria compiuta dalla Commissione territoriale è possibile consultare esperti su aspetti particolari di carattere sanitario, culturale, religioso, di genere o inerenti i minori. Il decreto 142 introduce anche la possibilità che sia la stessa Commissione territoriale a disporre previo consenso del richiedente che questi venga sottoposto ad una visita medica diretta a verificare l'esistenza di esiti di persecuzioni e violenze dichiarate dal richiedente asilo.

Il richiedente è autorizzato a depositare documentazione inerente la propria storia personale anche in lingua ed è prevista la possibilità che venga tradotta se necessario. Il colloquio peraltro può essere registrato con mezzi meccanici e la registrazione può essere acquisita in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale. In ogni caso dell'audizione viene redatto un verbale letto e sottoscritto dal richiedente che può richiedere di far riportare in calce allo stesso osservazioni varie, anche relative ad errori nella traduzione o nella trascrizione.

Il ricorso avverso il diniego della protezione internazionale

In tema di rimedi giurisdizionali sono significative le modifiche apportate al D.lgs. 150/2011 che all'articolo 19 affronta il tema del ricorso presentato dal richiedente asilo nel caso in cui la decisione sia stata negativa. Ricordiamo infatti che la Commissione territoriale può adottare una delle seguenti decisioni:

a) riconosce lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, secondo quanto previsto dagli articoli 11 e 17 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251; b) rigetta la domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale fissati dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, o ricorra una delle cause di cessazione o esclusione dalla protezione internazionale previste dal medesimo decreto legislativo, ovvero il richiedente provenga da un Paese di origine sicuro e non abbia addotto i gravi motivi di cui al comma 2; b-bis) rigetta la domanda per manifesta infondatezza quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero quando risulta che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento" .

La durata del permesso di soggiorno rilasciato per motivi umanitari è stata portata da un anno a due anni in seguito all'entrata in vigore del DPR 21/2015.

In caso di decisione negativa e quindi di rigetto della domanda di protezione, il richiedente può presentare ricorso e, solo alla scadenza del termine previsto, si provvede all'espulsione con accompagnamento ai sensi dell'articolo 13, commi 4 o alla richiesta di differimento ai sensi del comma e 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. La presentazione del ricorso può produrre immediatamente l'effetto sospensivo, oppure può essere emessa un'ordinanza di sospensione su richiesta dell'interessato, adottata entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza. Più in particolare, il nuovo testo dell'art. 19 prevede che, in via generale, la proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

Per alcuni casi specificatamente enunciati al comma 4 l'impugnazione del provvedimento non ha un'efficacia immediata ma la sospensione può essere concessa[109]. Si tratta delle ipotesi in cui: il ricorso è stato proposto da parte di un soggetto nei cui confronti è già stato adottato un provvedimento di trattenimento ex art. 14 del D.lgs. 286/98; il ricorso è stato proposto

109 D.lgs. 150/2011 art. 19 comma 4 *"La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto: a) da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; b) avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale; c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni; d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni."*

quando, a seguito di domanda reiterata, la Commissione territoriale ha emesso un provvedimento ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. 25/2008, che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale reiterata[110]; il ricorso è stato proposto avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni[111]; il ricorso è stato proposto avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni ovvero "*quando il richiedente presenta la domanda dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera ovvero dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento*".

La sospensione degli effetti della decisione negativa viene concessa quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione. Il giudice vi provvederà sentite le parti e con ordinanza non impugnabile adottata entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione.

Peraltro, in caso di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile, e quindi in via eccezionale, la sospensione può essere disposta anche con decreto pronunciato fuori udienza ma diviene inefficace se non è confermata, entro la prima udienza successiva, con l'ordinanza prevista in via generale.

Per completezza, occorre sottolineare come sussistano due importanti eccezioni riguardano l'applicazione delle disposizioni sulla sospensione degli effetti del provvedimento impugnato. In tutti i casi precedentemente citati, infatti, l'ordinanza del giudice sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, ed al ricorrente è rilasciato anche un permesso di soggiorno per richiesta asilo tranne nell'ipotesi in cui il cittadino straniero abbia presentato ricorso durante il trattenimento disposto ex art. 14 del D.lgs. 286/98.

L'altra eccezione riguarda coloro che abbiano reiterato una seconda volta la domanda di protezione ai sensi dell'articolo 29 del D.lgs. 25/2008, ma questa sia stata dichiarata nuovamente inammissibile: qualora proponessero il ricorso o l'istanza cautelare non potrebbero ottenere la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento che aveva dichiarato inammissibile per la seconda volta la domanda di protezione.

Rispetto all'iter processuale, entro sei mesi dalla presentazione, il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con ordinanza che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. In caso di rigetto, la Corte d'appello decide sulla impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso. Entro lo stesso termine, la Corte di cassazione decide sulla impugnazione del provvedimento di rigetto pronunciato dalla Corte d'appello. I termini previsti per la presentazione del ricorso sono ridotti della metà nei confronti del ricorrente per cui è stato adottato un provvedimento di trattenimento nei CIE ed anche centri e nei casi per i quali è prevista la procedura accelerata[112].

Il ricorrente può essere assistito da un difensore iscritto all'albo dei patrocinanti gratuiti. Nel corso di questi ultimi anni l'accesso alla procedura è stato fortemente contestato poiché le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 prevedono condizioni che impediscono l'ammissione del richiedente asilo che dovrebbe altrimenti rivolgersi alle Autorità Consolari del Proprio Paese per ricevere la documentazione inerenti la disponibilità economica nel Paese di origine. La norma prevede delle eccezioni ma per via della difficoltà di applicazione nel DPR 21/2015 è stata introdotta all'articolo 8 la disposizione secondo cui "*Ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio ai sensi dell'articolo 16 del decreto, la documentazione prevista dall'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, è sostituita da una dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato*".

Il decreto 142 non interviene sulle procedure di revoca o cessazione dello status ma il DPR 21/2015 riserva attenzione a questa delicata procedura introducendo la possibilità di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di due anni qualora la Commissione nazionale asilo ritenga non dover procedere alla revoca o alla cessazione di uno status di protezione precedentemente riconosciuto ad un cittadino straniero.

Analogamente dispone che in caso di disposizioni sulla revoca e la cessazione di uno status il migrante possa richiedere ed ottenere un permesso di soggiorno rilasciato ad altro titolo se sussistono le condizioni previste dal TUI 286/98. Quest'ultimo passaggio è importante perché apre la possibilità di convertire il permesso di soggiorno rilasciato per protezione internazionale in altro titolo, anche se non chiarisce in maniera esaustiva questo aspetto.

110 D.lgs. 25/2008, Art. 29. "*Casi di inammissibilità della domanda - 1. La Commissione territoriale dichiara inammissibile la domanda e non procede all'esame, nei seguenti casi: a) il richiedente è stato riconosciuto rifugiato da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e possa ancora avvalersi di tale protezione; b) il richiedente ha reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine.*"

111 D.lgs. 2572008 art. 32 comma 1, lettera b-bis) "rigetta la domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28 bis, comma 2, lettera a)"; art. 28 bis comma 2 lettera a) "I termini di cui al comma 1 [procedura accelerata], sono raddoppiati quando: a) la domanda è manifestamente infondata in quanto il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251".

112 Art. 28 bis , "1. Nel caso previsto dall'articolo 28, comma 1, lettera c), appena ricevuta la domanda, la questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione. La decisione è adottata entro i successivi due giorni."

Reggio Emilia, quando l'accoglienza è "un'opera d'arte". La storia di Sadiq Alizada

Sadiq racconta la sua vita e la sua esperienza di vita attraverso l'arte. Sculture in pietra e in coccio che rappresentano le storie del suo Paese d'origine: l'Afghanistan.

A SOLI 17 ANNI Sadiq si trasferisce in Iran dove comincia a scolpire il marmo e a realizzare bassorilievi per privati. Dopo circa dodici anni però è costretto a lasciare il Paese. Comincia così il suo viaggio verso l'Italia: viene accolto prima nel Cara di Foggia e poi nel 2014 nel centro SPRAR di Reggio Emilia dove, grazie all'aiuto di una équipe specializzata, rinasce la sua passione per la scultura. Sadiq comincia a frequentare il corso di italiano previsto dal progetto ma la lingua rappresenta, inizialmente, una barriera che per il giovane sembra difficile da superare. Grazie però alla sua passione per l'arte e alla voglia di entrare in contatto con la comunità che lo ha accolto, Sadiq comincia a fare progressi nell'apprendimento dell'italiano, impegnandosi anche in attività di volontariato. Comincia a frequentare anche un corso di scultura nell'ambito delle attività del laboratorio artistico di Reggio Emilia dimostrando sin da subito le sue grandi capacità artistiche. E così, nel gennaio 2016, viene selezionato nell'ambito del progetto *Inside* di Italia Lavoro per un tirocinio di sei mesi nel laboratorio artistico "Ars Vivendi" di Reggio Emilia.

"Sadiq è sempre stato puntuale e impegnato nel lavoro, produce opere considerate dal suo referente interno al laboratorio, il Signor Meglioli, di buon livello artistico, ha una manualità raffinata e minuziosa specie nella lavorazione dei particolari.

Nell'ultimo periodo ha utilizzato la sua creatività facendo emergere esperienze di vita e storie del suo Paese d'origine che rendono ancor più interessante e unico il suo lavoro", sottolinea il responsabile SPRAR.

Sadiq ha voluto ringraziare la comunità che lo ha ospitato realizzando per la città un'opera d'arte dal titolo "Esodo" (*vedi foto*) che rappresenta le migrazioni cicliche dei popoli. L'opera è stata ufficialmente presentata e donata alla cittadinanza il 14 luglio nel corso di un evento pubblico realizzato in collaborazione con il Laboratorio "Ars Vivendi" e la Cooperativa Dimora d'Abramo (ente gestore dello SPRAR) nell'ambito delle iniziative promosse dal Comune di Reggio Emilia per il Mandela Day.

L'evento è stato un'importante occasione per "raccontare una esperienza migratoria attraverso il linguaggio dell'arte e ha favorito la conoscenza dei servizi di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati nonché la modalità di lavoro costruito con il beneficiario e le realtà del territorio", precisa il responsabile SPRAR.

Descrizione dell'opera. Il colore viola che domina l'opera è segno di lutto e dolore dei popoli in fuga dalla propria terra. Sulle teste portano il fardello della sofferenza, solo uno squarcio d'oro nel muro d'acciaio riesce ad accendere la speranza di un futuro migliore.

UNHCR/IVOR PRICKETT

2

Capitolo 2 /

Il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia[1]

1. A cura di Cittalia.

Gli sbarchi

154.000 circa
gli sbarchi sulle coste italiane nel 2015

Circa il **70%**
dei migranti sbarcati in Italia nel 2015 arrivano come primo approdo in Sicilia

69.000 circa
i migranti che dall'inizio dell'anno fino al 30 giugno 2016 sono sbarcati in Italia

Principali paesi di partenza
Libia
Egitto
Turchia

Principali paesi di origine
Eritrea
Nigeria
Somalia

Porti maggiormente interessati dagli sbarchi nel 2015
Augusta
Lampedusa
Pozzallo

16.500
i minori stranieri sbarcati in Italia nel 2015 di cui il 75% da soli

Principali paesi di origine
Eritrea
Siria
Egitto

oltre **11.500**
i minori stranieri non accompagnati sbarcati a luglio 2016 quasi il 13% degli sbarcati complessivi

La protezione internazionale in Italia

84.000 circa
le domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2015
Oltre il 30% in più delle domande presentate nel 2014

Principali paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale
Nigeria
Pakistan
Gambia

Circa **54.000**
le domande di protezione internazionale presentate nel primo semestre del 2016. Il 64% in più rispetto allo stesso periodo del 2015

Circa **4.000**
Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nel 2015

Principali paesi di origine di MSNARA
Gambia
Nigeria
Senegal

50.000 circa
le domande esaminate nel 2016. Oltre il 92% delle domande presentate

Oltre **71.000**
le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali nel 2015

Oltre il **41%**
Con esito positivo
Nel 2014 era il 60%

Oltre **22%**
proposte di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari

5%
lo status di rifugiato

Oltre **14%**
lo status di protezione sussidiaria

Oltre il **50%**
i dinieghi

Oltre **36%**
Con esito positivo

18%
proposte di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari

5%
circa lo status di rifugiato

Oltre **13%**
lo status di protezione sussidiaria

Oltre **2.400**
Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nel primo semestre 2016

Le strutture governative e il sistema di accoglienza e assistenza

Oltre **114.400**
i migranti presenti nelle strutture di accoglienza (CAS – CPSA/CDA/CARA-SPRAR) al 31 dicembre 2015

Le regioni con il numero più alto di presenze nelle strutture di accoglienza
Sicilia
Lombardia
Lazio

Oltre **135.000**
i migranti presenti nelle strutture di accoglienza (CAS – Centri primaaccoglienza/ hotspot – SPRAR) al 30 giugno 2016

Le regioni con il numero più alto di presenze nelle strutture di accoglienza
Lombardia
Sicilia
Lazio/Campania

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

Secondo il rapporto annuale *Global Trends* dell'UNHCR[2], che traccia le migrazioni forzate nel mondo basandosi sui dati forniti dai governi, dalle agenzie partner tra cui *l'Internal Displacement Monitoring Centre* e dai rapporti dell'organizzazione stessa, risulta che sono circa **65.3 milioni** le persone costrette alla fuga nel 2015, in aumento rispetto ai 59.5 milioni dell'anno precedente[3].

Se in molte parti del mondo le migrazioni forzate sono in crescita dalla metà degli anni Novanta, è negli ultimi cinque anni che si è registrato l'aumento più significativo per tre ragioni principali:

1. le crisi che causano grandi flussi di rifugiati durano, in media, più a lungo (ad esempio, i conflitti in Somalia o Afghanistan stanno ormai entrando rispettivamente nel loro terzo e quarto decennio);
2. è maggiore la frequenza con cui si verificano nuove situazioni drammatiche o si riacutizzano crisi già in corso (la più grave è oggi la Siria, ma negli ultimi cinque anni anche Sud Sudan, Yemen, Burundi, Ucraina, Repubblica Centrafricana, etc.);
3. la tempestività con cui si riescono a trovare soluzioni per rifugiati e sfollati interni è andata diminuendo dalla fine della Guerra Fredda.

Fino a 10 anni fa, alla fine del 2005, l'UNHCR registrava circa 6 persone costrette a fuggire dalla propria casa ogni minuto. Oggi questo numero è salito a 24 ogni minuto. Tale situazione si ripercuote inevitabilmente sui paesi destinatari dei flussi o attraversati dalle rotte migratorie e, con riferimento al contesto italiano, uno degli effetti diretti della situazione geo-politica internazionale, che vede appunto l'intensificarsi di numerose situazioni di crisi a sud del Mediterraneo, riguarda proprio l'andamento degli arrivi via mare e l'incremento delle domande di protezione internazionale.

2 UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, giugno 2016.

3 Cfr. capitolo 3.

2.1.1 Gli sbarchi sulle coste italiane

In Italia, nel 2015, il numero dei migranti sbarcati sulle coste ha raggiunto la quota di **153.842** (di cui tre quarti di sesso maschile e 10,7% minori); tale cifra, seppur inferiore a quella record registrata nel 2014 (con oltre 170mila sbarchi), rappresenta un valore considerevole alla luce dell'aumento degli ingressi attraverso la rotta balcanica e quella del Mediterraneo orientale (*si veda cap. 1, par. 1.1*).

L'analisi longitudinale mostra che, se dal 1999 si registra, dopo un primo consistente numero di sbarchi di migranti provenienti in particolare dall'Albania a seguito della guerra del Kosovo, un flusso pressoché costante fino al 2007, dal 2008 al 2013, l'andamento degli sbarchi diviene invece instabile, specchio delle condizioni politiche-economiche e sociali dei paesi di origine. Sono infatti il 2008, 2011, 2013 e 2014 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) con il numero più alto di sbarchi mai registrato, a cui segue una lieve contrazione nel 2015. Tale afflusso sembra non diminuire neanche nel **primo semestre del 2016**; il numero di migranti che hanno raggiunto l'Italia via mare ha toccato infatti quota **68.876**, in lieve diminuzione rispetto ai 70.694 dello stesso periodo del 2015, ma superiore quelli giunti nel 2014 (+8%).

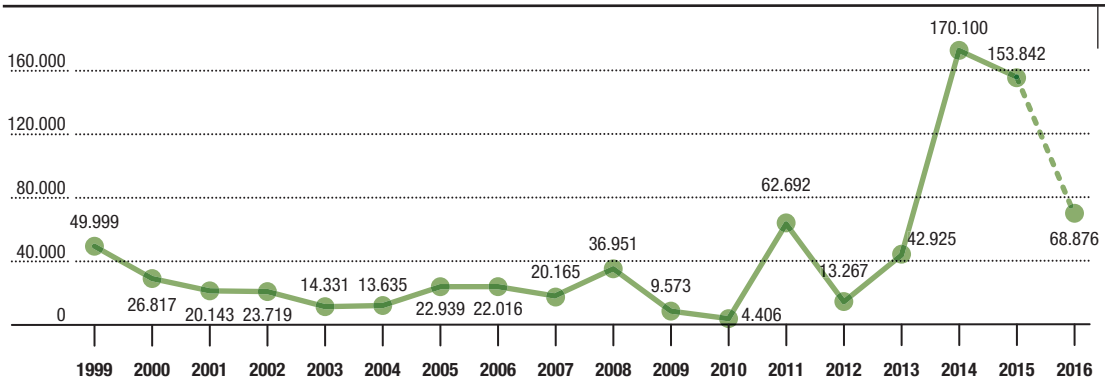


Figura 2.1

Migranti sbarcati sulle coste italiane. Anni 1999- 2015 e 2016 (al 30 giugno).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno.

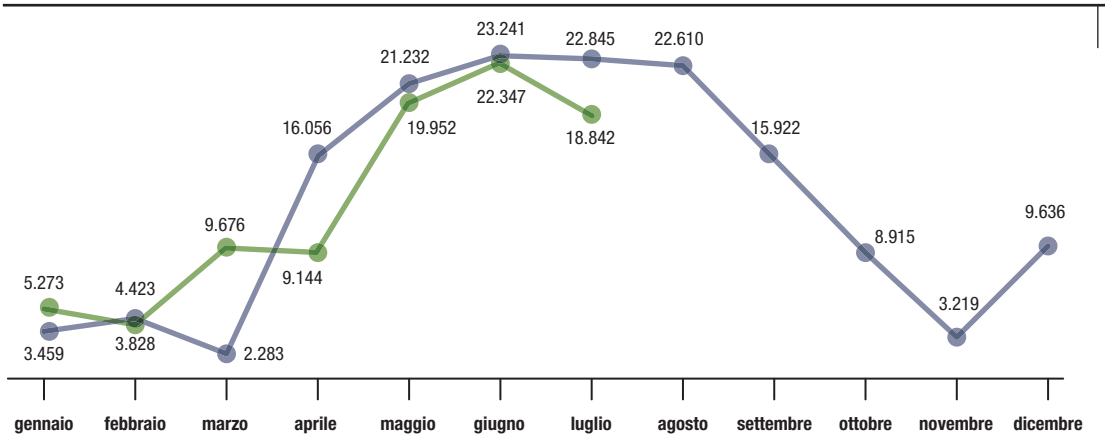


Figura 2.2

Arrivi mensili. Anni 2015 e 2016 (al 27 luglio).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno.

Confronto arrivi mensili

Nel 2015 l'andamento mensile degli sbarchi evidenzia valori elevati durante tutto il corso dell'anno. Ad esclusione del mese di marzo, in cui si registra il valore minimo pari a 2.283, da gennaio ad agosto si rileva un incremento continuo di sbarchi e una stabilizzazione tra maggio ed agosto, quando gli arrivi superano per ogni mese le 20mila unità, con un picco di 23.241 migranti nel mese di luglio. Da settembre a novembre il trend rileva un decremento costante a cui segue, malgrado la stagione non propizia ai viaggi in mare, una nuova ondata di sbarchi nel mese di dicembre (circa 10mila). Nei primi sette mesi del 2016, si nota rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, una generale diminuzione del numero di sbarchi mensili, ad eccezione dei mesi di gennaio (nel 2016 si sono registrati circa 2mila sbarchi in più) e di marzo (con un aumento di circa 7.400 sbarchi). Sono invece aprile e luglio i mesi in cui nel 2016 si rileva la flessione maggiore (rispettivamente una diminuzione di circa 7mila sbarchi nel primo mese e di oltre 4mila nel secondo).

Gli sbarchi nelle regioni

Nel periodo 2011- 2015, la Sicilia è la regione in cui avviene il numero maggiore di sbarchi: nel 2015 sono arrivati sull'isola 103.693 migranti che, seppur in diminuzione rispetto all'anno precedente (-13,7%) rappresentano la stragrande maggioranza dei migranti giunti in Italia via mare (circa il 70%). La seconda regione è la Calabria, con dei numeri sensibilmente inferiori (28.973 migranti sbarcati pari al 19,4% contro il 13% del 2014), la terza la Puglia (9.160 pari al 6,1%, dato inferiore a quello dell'anno precedente quando in questa regione si è registrato il 10% degli sbarchi). Guardando al dettaglio della Sicilia, tenendo anche in considerazione l'insediamento delle nuove aree di sbarco attrezzate (*hotspots*), il numero maggiore di migranti è arrivato nella provincia di Siracusa (circa 22.400 migranti, il 22% dei migranti sbarcati nell'isola) e nelle isole di Lampedusa, Linosa e Lampione (21.160, pari a poco più del 20% dei migranti sbarcati). A queste prime due aree seguono la provincia di Ragusa (16.811) e quella di Palermo (11.456). L'analisi longitudinale mostra come dal 2011 al 2015, sono sempre le coste della Sicilia ad accogliere il numero maggiore di sbarchi; dal 2013 al 2015 è la Calabria la regione che dopo la Sicilia presenta il numero maggiore di sbarchi, posizione che apparteneva alla Puglia nei due anni precedenti. Nei primi mesi del 2016 (fino al 27 luglio), viene confermata la tendenza rilevata negli anni precedenti ma con numeri di gran lunga superiori (anche considerando un periodo di circa due mesi in più).

Tabella 2.1

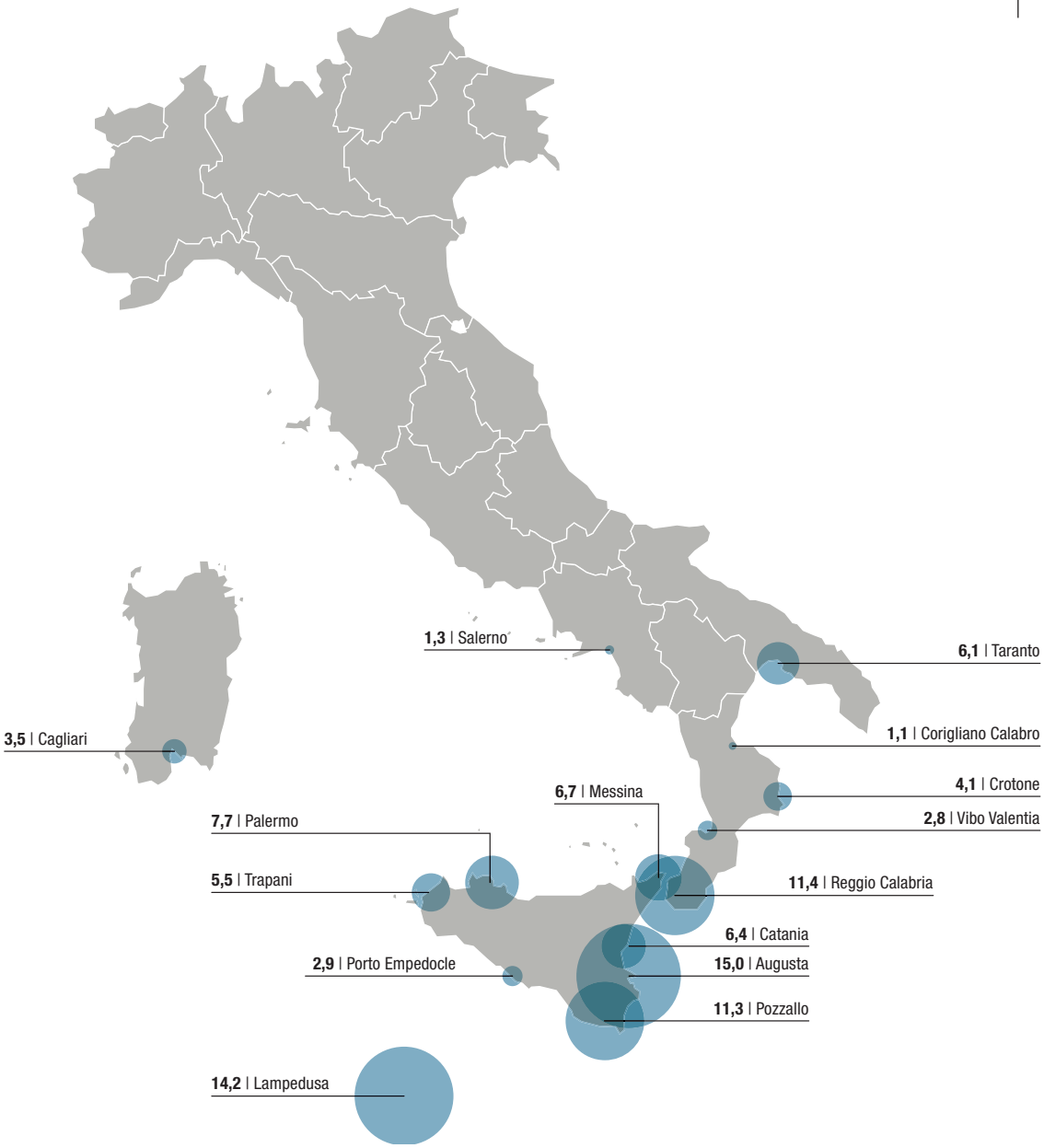
Sbarchi nelle regioni italiane. Anni 2011-2015. Confronto al 1 giugno 2015- 27 luglio 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno.

Località	2011	2012	2013	2014	2015	2015 (al 01/06)	2016 (al 27/07)
Sicilia*	57.181	8.488	37.886	120.239	103.693	34.830	60.103
Puglia	3.325	2.719	1.030	17.565	9.160	2.772	6.119
Calabria	1.944	2.056	3.980	22.673	28.973	6.074	15.711
Sardegna	207	4	29	166	5.209	1.202	4.258
Campania	0	0	0	9.351	1.994	2.081	1.560
Friuli Venezia Giulia	35	0	0			0	
Liguria		0	0	106		499	
Totale	**62.692**	**13.267**	**42.925**	**170.100**	**149.029**	**47.458**	**87.751**
*dettaglio Sicilia							
Lampedusa, Linosa e Lampione	51.753	5.202	14.753	4.194	21.160		6.705
Altre località della prov. Agrigento	806	551	2.937	15.366	4.364		1.839
Provincia di Ragusa					16.811		9.968
Provincia di Siracusa					22.391		13.754
Provincia di Catania					9.464		7.109
Provincia di Messina					9.911		6.689
Provincia di Palermo					11.456		7.793
Provincia di Trapani					8.136		6.246

Figura 2.3

Porti maggiormente interessati dagli sbarchi. Anno 2015.
Valori percentuali



I paesi di partenza e le nazionalità dei migranti

Degli oltre 153mila migranti giunti sulle coste italiane nel 2015, la quasi totalità (il 90% contro l'83% del 2014) sono salpati dalle coste libiche, mentre in percentuali molto minori sono partiti dall'Egitto (7,2% contro 9% del 2014) e dalla Turchia (1,6% contro 6%). Rispetto agli altri Paesi da cui sono partite le imbarcazioni, in valori assoluti, vi è stato un incremento per i migranti provenienti dall'Algeria e, seppur riferito a numeri decisamente inferiori, dall'Albania, mentre per tutti gli altri Paesi si è registrata una contrazione degli arrivi. Nel primo semestre del 2016 si rileva una tendenza analoga a quella del 2015: nell'87% dei casi i migranti sono arrivati dalla Libia (59.941); a questi seguono coloro che sono salpati dalle coste egiziane (7673, l'11,1%), mentre il numero delle partenze dagli altri paesi non raggiunge l'unità percentuale.

Tabella 2.2

Paese di partenza dei migranti. Anni 2015. Confronto al 1 giugno 2015 - 30 giugno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno.

PAESE DI PARTENZA	2012		2013		2014		2015		2015 (al 1/06)		2016 (al 30/06)	
	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati
Algeria	1	4	2	24	15	155	30	321	3	27	14	195
Egitto	19	1.401	80	9.215	59	15.283	43	11.114	9	2.291	29	7673
Grecia	89	2.782	59	1.892	52	1.480	30	940	22	753	10	318
Libia	51	5.087	230	27.314	826	141.484	884	138.422	287	43.328	445	59.941
Marocco	0	0	1	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Montenegro	0	0	1	8	0	0	0	0	0	0	0	0
Siria	0	0	13	1.480	1	61	0	0	0	0	0	0
Tunisia	112	2.294	68	908	102	1.297	55	569	18	259	22	298
Turchia	26	1.699	29	2.077	56	10.340	25	2.471	8	800	13	451
Albania							1	5	0	0	0	0
Totale	**298**	**13.267**	**483**	**42.925**	**1.111**	**170.100**	**1.068**	**153.842**	**347**	**47.458**	**533**	**68.876**

Con riferimento ai paesi di origine, nel 2015 sono eritrei i migranti che in misura maggiore sono sbarcati sulle coste italiane (39.162 pari al 25,4% del totale); seguono nigeriani (22.237), somali (12.433), sudanesi (8.932) e gambiani (8.454). I siriani rappresentano solo la sesta nazionalità per numero di migranti sbarcati sulle coste italiane (7.448) mentre nel 2014 si collocavano al primo posto (42.323). Anche nei primi sei mesi del 2016, le prime due nazionalità di migranti sbarcati in Italia sono quella nigeriana ed eritrea, ma a posti invertiti rispetto al 2015 (rispettivamente 10.515 e 9.035). Un aspetto da rilevare riguarda la minore distanza tra i numeri degli sbarchi tra le prime due nazionalità e le seguenti. Ad esempio, mentre nel 2015 il numero degli sbarchi dei migranti eritrei corrispondeva a circa sei volte quello dei migranti del Senegal (in settima posizione in ordine di graduatoria di arrivo), nel 2016 il numero dei nigeriani sbarcati in Italia è solo due volte e mezzo quello dei somali (ugualmente in settima posizione); tendenza questa che sembra suggerire, anziché un massiccio arrivo da una/due aree prevalenti, un maggiore equilibrio tra i paesi di origine dei migranti.

Tabella 2.3

Nazionalità dei migranti. Anni 2012-2016 (al 30 giugno).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno.

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

Nazionalità	2012	Nazionalità	2013	Nazionalità	2014	Nazionalità	2015	Nazionalità	2016 al 30/06
Tunisia	2268	Siria	11307	Siria	42323	Eritrea	39.162	Nigeria	10.515
Somalia	2179	Eritrea	9834	Eritrea	34329	Nigeria	22.237	Eritrea	9.035
Afghanistan	1739	Somalia	3263	Mali	9908	Somalia	12.433	Gambia	5.506
Eritrea	1612	Egitto	2728	Nigeria	9000	Sudan	8.932	Costa d'Avorio	4.944
Pakistan	1247	Nigeria	2680	Gambia	8691	Gambia	8.454	Guinea	4.803
Egitto	1223	Gambia	2619	Palestina	6082	Siria	7.448	Sudan	4.548
Bangladesh	622	Pakistan	1753	Somalia	5756	Senegal	5.981	Somalia	4.055
Siria	582	Mali	1674	Senegal	4933	Mali	5.826	Senegal	3.941
Nigeria	358	Senegal	1314	Bangladesh	4386	Bangladesh	5.040	Mali	3.723
Gambia	348	Tunisia	833	Egitto	4095	Marocco	4.647	Egitto	2.467
Altre	1089	Altre	4920	Altre*	40597	Altre*	33.682	altre*	15.339
Totale	**13267**	**Totale**	**42925**	**Totale**	**170100**	**Totale**	**153.842**	**Totale**	**68.876**

Rimpatri, riammissioni e fotosegnalamenti

Nel 2015 i **provvedimenti di rimpatrio** complessivamente adottati (suddivisi in respingimenti alla frontiera, respingimenti del Questore, espulsioni del Ministro e del Prefetto, espulsioni dell'Autorità giudiziaria, ottemperanti alla partenza volontaria, ottemperanti all'ordine del Questore, riammessi verso altro Stato membro) sono stati 15.979 in sostanziale equilibrio rispetto all'anno precedente (15.726). Relativamente alle richieste formulate dall'Italia di **riammissione in Paesi terzi**, queste sono state 1.738, pressoché lo stesso numero registrato nel 2014. In forte aumento rispetto all'anno precedente sono invece le richieste di Paesi terzi di **riammissione in Italia** (26.023 contro 14.736). Con riferimento poi al totale dei **migranti fotosegnalati** (128.796), la maggioranza sono richiedenti asilo (71.016 pari al 55%) mentre i restanti sono entrati illegalmente nel Paese (57.780). Nel 2014 la quota dei primi era pari a 69.246, mentre i secondi sono stati 45.600.

Tabella 2.4

Stranieri rintracciati in posizione irregolare.
Valori assoluti

Fonte: Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere.

* le statistiche sono da considerare dal 1° gennaio di ogni anno

Situazione dall'1.01.2014* al 31.12.2014	
Stranieri rintracciati in posizione irregolare	**30.906**
di cui:	
Stranieri effettivamente allontanati	15.726
Respinti alla Frontiera	7.573
Respinti dai Questori	2.573
Ottemperanti:	
all'ordine del Questore	169
all'intimazione	321
Espulsi con accompagnamento alla Frontiera	2.387
Espulsi su conforme provvedimento dell'A.G.	958
Richieste dell'Italia di riammissione in Paesi Terzi (riammissioni attive accolte)	1.745
Richieste di Paesi Terzi di riammissione in Italia (riammissioni passive accolte)	14.736
Stranieri non rimpatriati	15.180
Non ottemperanti:	
all'ordine del Questore	14.357
all'intimazione	785
all'ordine del Questore e denunciati con sanzione pecuniaria	38
Totale fotosegnalamenti	**114.846**
di cui:	
Ingresso illegale	45.600
Asilo	69.246

Situazione dall'1.01.2015* al 31.12.2015	
Stranieri rintracciati in posizione irregolare	**34.107**
di cui:	
Stranieri effettivamente allontanati	15.979
Respinti alla Frontiera	8.736
Respinti dai Questori	1.345
Ottemperanti:	
all'ordine del Questore	176
all'intimazione	296
Espulsi con accompagnamento alla Frontiera	2.529
Espulsi su conforme provvedimento dell'A.G.	1.159
Richieste dell'Italia di riammissione in Paesi Terzi (riammissioni attive accolte)	1.738
Richieste di Paesi Terzi di riammissione in Italia (riammissioni passive accolte)	26.023
Stranieri non rimpatriati	18.128
Non ottemperanti:	
all'ordine del Questore	17.164
all'intimazione	921
all'ordine del Questore e denunciati con sanzione pecuniaria	43
Totale fotosegnalamenti	**128.796**
di cui:	
Ingresso illegale	57.780
Asilo	71.016

I minori stranieri non accompagnati in Italia

Complessivamente, nel 2015 i minori giunti sulle coste del nostro Paese sono stati 16.478 (pari al 10,7% del totale dei migranti sbarcati, in diminuzione rispetto al 2014 quando erano il 15,4%), di cui la maggior parte (12.360, il 75% del totale) sono arrivati da soli e la restante parte in compagnia di almeno un adulto (4.118).

Relativamente ai paesi di origine, sono in prevalenza i giovani eritrei (4.407) e siriani (2072) a giungere sulle nostre coste, seguiti da egiziani (1.742), somali (1613), gambiani (1.360) e nigeriani (1.261). Di tutte le nazionalità, sono i minori egiziani che nella quasi totalità sbarcano in Italia da soli, senza essere accompagnati da nessun adulto (98,2%). Agli egiziani seguono a stretto giro i gambiani (95,8%), i guineani (95,2%), i senegalesi (94,5%), i tunisini (92,9%) e i pakistani (92,3%). Sono invece in prevalenza i minori siriani, iracheni e palestinesi a sbarcare in Italia insieme ad almeno un adulto.

Nazionalità		Minori accompagnati	Minori non accompagnati
	v.a.	%	%
Eritrea	4407	29,8	70,2
Nigeria	1261	19,0	81,0
Somalia	1613	19,7	80,3
Sudan	319	36,7	63,3
Gambia	1360	4,2	95,8
Siria	2072	66,5	33,5
Sub-Sahara	60	26,7	73,3
Senegal	440	5,5	94,5
Mali	504	8,5	91,5
Bangladesh	330	9,4	90,6
Marocco	93	11,8	88,2
Ghana	281	14,6	85,4
Costa d'Avorio	327	9,5	90,5
Etiopia	114	28,9	71,1
Guinea	356	4,8	95,2
Egitto	1742	1,8	98,2
Pakistan	39	7,7	92,3
Palestina	449	41,9	58,1
Iraq	210	57,1	42,9
Tunisia	28	7,1	92,9
Altro	473	-	-
Totale	**16478**	**25,0**	**75,0**

Tabella 2.5

Prime venti nazionalità e tipologia di minori sbarcati nel 2015.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno.

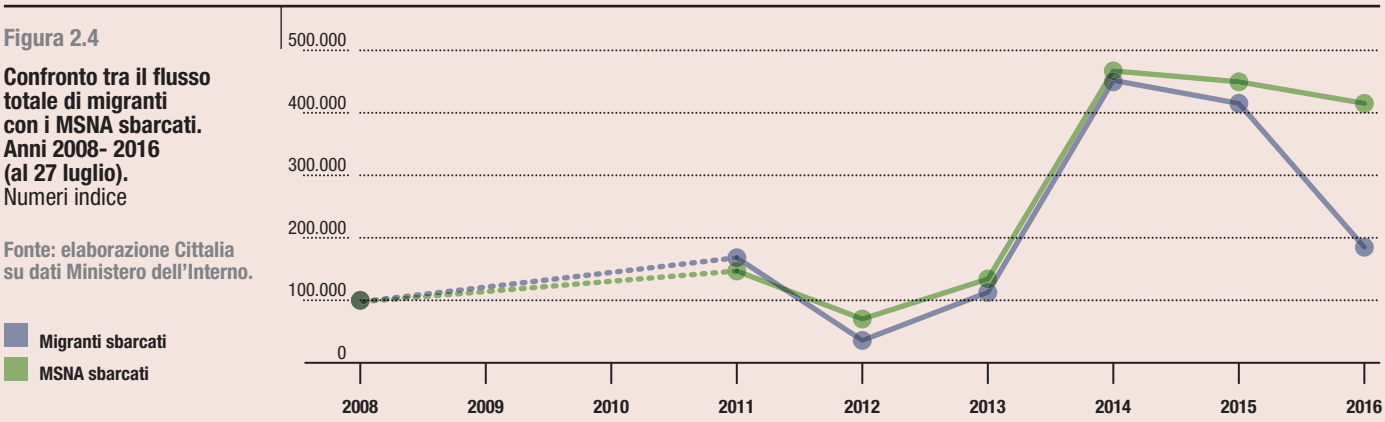
I minori stranieri non accompagnati in Italia

DAL CONFRONTO tra i numeri indice (che consentono di annullare l'effetto dell'ordine di grandezza) relativi agli sbarchi di migranti e minori stranieri non accompagnati si evince che a partire dal 2008 gli sbarchi di MSNA sono sempre stati maggiori (in proporzione) rispetto a quelli dei migranti, ad eccezione del 2011. Anche nell'anno 2012 in cui si è registrata una generale flessione, gli sbarchi di MSNA sono stati più consistenti rispetto a quelli dei migranti. Nel 2015 e primo semestre del 2016, sebbene migranti e MSNA presentino la stessa tendenza alla diminuzione (0,12%), i valori riconducibili ai secondi, che continuano a segnare comunque numeri maggiori rispetto ai primi, subiscono una contrazione meno evidente. Al 27 luglio 2016, i minori stranieri non accompagnati sbarcati risultavano 11.520, ovvero il 12,9% sul totale dei migranti giunti sulle coste italiane.

Figura 2.4

Confronto tra il flusso totale di migranti con i MSNA sbarcati. Anni 2008- 2016 (al 27 luglio).
Numeri indice

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno.



I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA)

I minori stranieri non accompagnati che nel 2015 hanno presentato domanda di protezione internazionale sono stati 3.959 (il 4,7% del totale dei richiedenti pari a 83.970), nella quasi totalità di sesso maschile (96,8%). Si tratta di una quota di gran lunga superiore a quella rilevata nel 2014 quando le domande sono state 2.557 e circa cinque volte maggiore a quella del 2013 (pari a 805). Tra il 2008 e il 2013 il numero di MISNARA ha mostrato invece un andamento più costante, mantenendosi però al di sotto del valore 1.000. Rispetto al totale dei minori sbarcati nel 2015, circa 1 su 4 ha presentato domanda di asilo.

Nella quasi totalità dei casi (90% del totale dei richiedenti), le prime nove nazionalità dei minori richiedenti asilo provengono dal continente africano (ad eccezione dei MSNARA provenienti dal Bangladesh). La nazionalità prevalente è quella dei gambiani (con 1.171 domande presentate, il 30% del totale); seguono a larga distanza nigeriani (564 domande, 14,2%), senegalesi (437, 11%) e bengalesi (420, 10,6%).

Con riferimento agli esiti delle richieste di asilo dei minori stranieri non accompagnati, la stragrande maggioranza viene proposta per la protezione umanitaria (81,2%), mentre solo in percentuali molto basse è riconosciuto lo status di rifugiato (4,1%) e la protezione sussidiaria (2,9%), a cui devono essere sommati i non riconoscimenti (8,2%) e gli irreperibili (3,3%).

Tra le nazionalità a cui viene riconosciuta in misura maggiore una qualche forma di protezione, ai primi posti figurano i senegalesi (95%), i guineani (94,4%), i gambiani (94%), i maliani (87%), i nigeriani (82%) e i ghanesi (90%). Nello specifico delle singole forme di riconoscimento, la percentuale più alta di concessione dello status di rifugiato è attribuita ai minori somali (23,1%), a cui seguono, con percentuali decisamente inferiori, i ghanesi (4,3%), i maliani (3,2%), i senegalesi (2,9%) e i nigeriani ed egiziani (2,7%).

La protezione sussidiaria è ugualmente riconosciuta in misura maggiore ai minori somali (31%), poi ai maliani e agli ivoriani (3,2%) mentre la protezione umanitaria è concessa prevalentemente ai minori provenienti dalla Guinea (91,7%) e dal Senegal (90,6%). La quota maggiore di non riconoscimento è quella relativa ai minori del Bangladesh (18,2%), Nigeria e Somalia (15,4%) mentre gli irreperibili risultano essere in misura maggiore somali (23,1%) ed egiziani (16,2%).

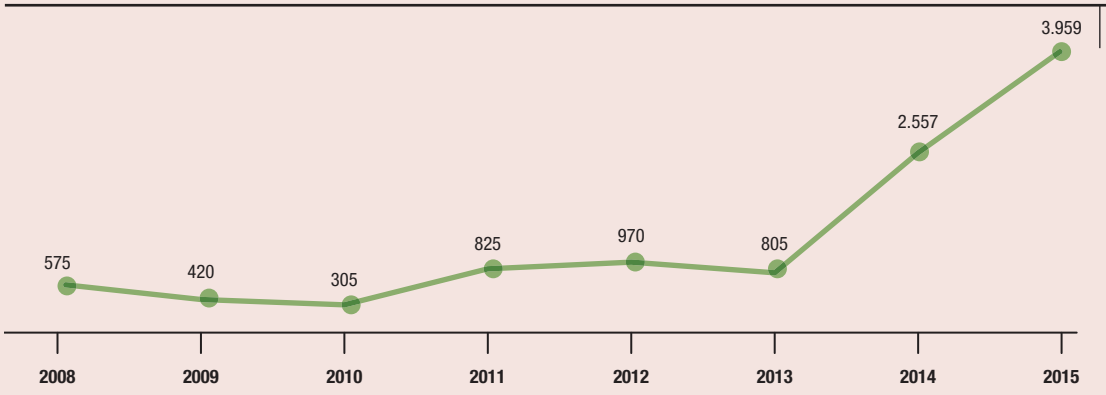


Figura 2.5

Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Anni 2008-2015.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo.

I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA)

Figura 2.6

MSNARA, le prime 20 nazionalità. Anno 2015.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo.

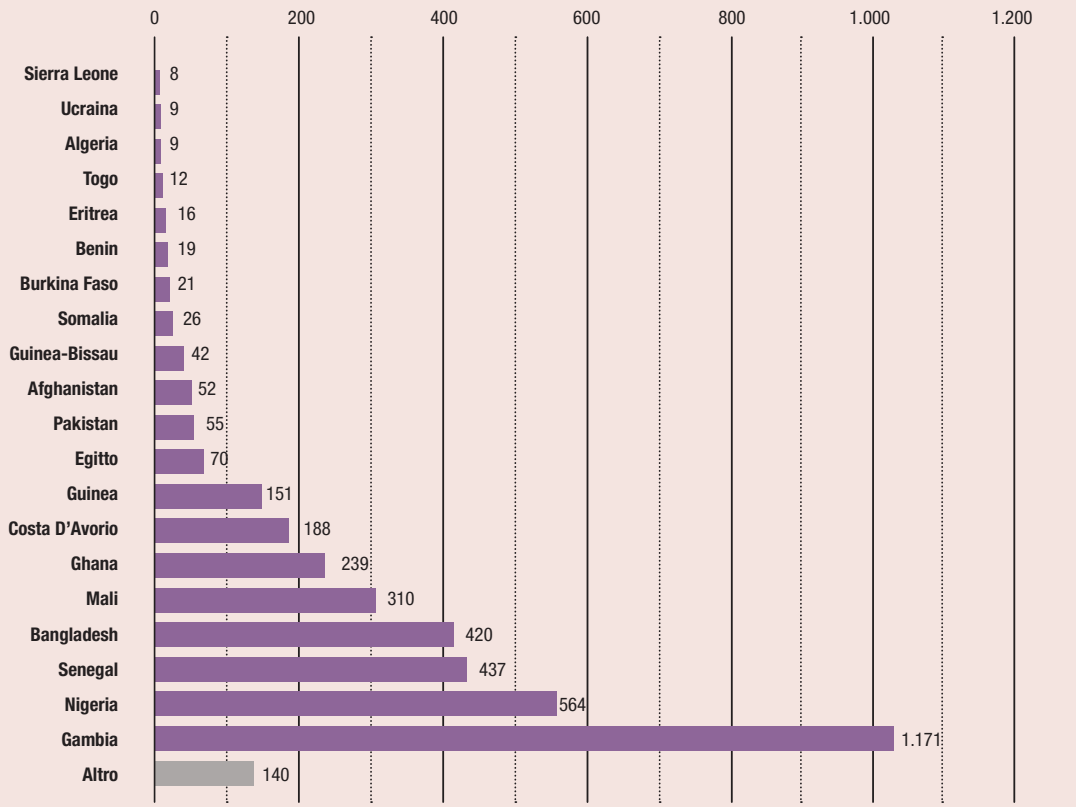
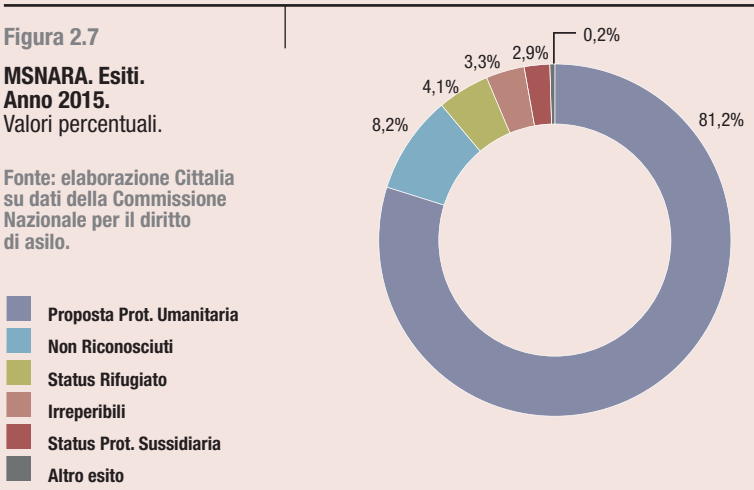


Figura 2.7

MSNARA. Esiti. Anno 2015.
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo.



I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA)

Principali Paesi d'origine	Status Rifugiato	Status Protezione Sussidiaria	Proposta Protezione Umanitaria	Non Riconosciuti	Irreperibili	Altro esito	Totale
Gambia	3,2	1,6	88,9	5,8	0,5	0,0	100,0
Mali	3,2	3,2	80,9	7,6	5,1	0,0	100,0
Nigeria	2,7	1,3	77,9	15,4	2,7	0,0	100,0
Senegal	2,9	1,4	90,6	5,1	0,0	0,0	100,0
Ghana	4,3	0,0	85,5	8,7	1,4	0,0	100,0
Costa D'Avorio	0,0	3,2	87,3	3,2	6,3	0,0	100,0
Bangladesh	0,0	0,0	81,8	18,2	0,0	0,0	100,0
Egitto	2,7	0,0	78,4	2,7	16,2	0,0	100,0
Guinea	0,0	2,8	91,7	2,8	2,8	0,0	100,0
Somalia	23,1	30,8	7,7	15,4	23,1	0,0	100,0
Altri	15,0	10,8	50,8	11,7	9,2	2,5	100,0
Totale	**4,1**	**2,9**	**81,2**	**8,2**	**3,3**	**0,2**	**100,0**

Tabella 2.6

Esiti delle richieste di asilo dei minori stranieri non accompagnati per le prime 10 nazionalità. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo.

Nel primo semestre 2016 i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo sono 2.416, nella quasi totalità maschi (il 95,5%). Sono i minori del Gambia a presentare il maggior numero di domande di asilo (752, oltre il 31% del totale), a cui seguono i nigeriani (297, il 12,3%) e i senegalesi (227, il 9,4%). Riguardo agli esiti delle richieste di asilo dei minori stranieri non accompagnati, come per il 2015, ma con numeri sensibilmente inferiori, alla maggioranza dei minori è stata avanzata la proposta di ricevere un permesso di soggiorno per motivi umanitari (il 58% del totale delle decisioni pari a 1.013). Lo status di rifugiato è stato riconosciuto al 4% dei minori mentre la protezione sussidiaria al 3%. In netto aumento rispetto all'intero anno precedente, sono invece i minori a cui non è stata riconosciuta alcuna forma di protezione (il 33%). Sul totale delle domande esaminate per singola nazionalità, nel primo semestre 2016 tra le prime dieci nazionalità a cui viene riconosciuta in misura maggiore una qualche forma di protezione figurano i minori egiziani (sono l'85% del totale delle domande esaminate per questa nazionalità). E sono sempre i minori egiziani coloro a cui in misura maggiore viene proposta la protezione umanitaria e riconosciuta quella sussidiaria, mentre lo status di rifugiato viene accordato prevalentemente ai giovani nigeriani. Anche nel primo semestre 2016, con riferimento alla distribuzione delle richieste di protezione internazionale tra le diverse Commissioni territoriali, è presso la Commissione di Palermo che si registra il numero maggiore di pratiche (330) a cui segue la Commissione di Trapani/Agrigento (189). Rispetto alle domande esaminate, sono le stesse Commissioni a mostrare i valori più alti: Trapani/Agrigento (120 domande esaminate), Trapani (118) e Palermo (113). La proposta di protezione umanitaria è stata avanzata in misura maggiore dalla Commissione di Palermo (104 proposte), a cui seguono Trapani (96) e Foggia (48). Lo status di rifugiato è stato riconosciuto prevalentemente dalla stessa Commissione di Palermo mentre la protezione sussidiaria da quella di Cagliari.

I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA)

Figura 2.8

Prime dieci nazionalità dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Anno 2016 (8 luglio).
Valori assoluti

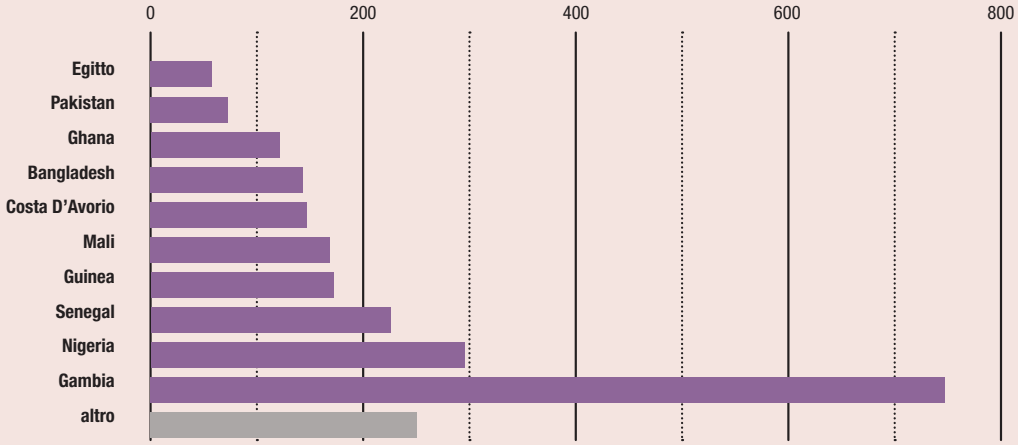
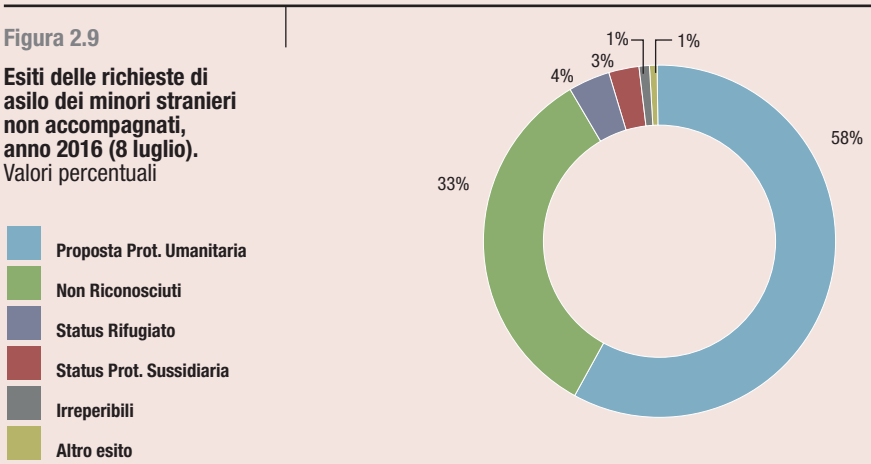


Figura 2.9

Esiti delle richieste di asilo dei minori stranieri non accompagnati, anno 2016 (8 luglio).
Valori percentuali



Focus / Paese

Gambia Il "piccolo" Paese tra le prime mete di provenienza

Popolazione	1.850.000	Fonte: UNDP
Superficie	11.295 km²	Fonte: UNDATA
Aspettativa di vita alla nascita	59	Fonte: UNDP
Rifugiati all'estero	12.826 alla fine del 2015	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2015
Rifugiati stranieri nei confini	11.608 alla fine del 2014, quasi tutti senegalesi	

Questo piccolo Stato dell'Africa occidentale che si affaccia per un breve tratto di costa sull'oceano Atlantico costituisce una sorta di "enclave" stretta e allungata nello spazio geografico del Senegal. Con capitale Banjul, si è reso indipendente dal Regno Unito nel 1965 e ha goduto, a differenza di altri Paesi vicini, di lunghi periodi di stabilità. Questa stabilità però non si è tradotta in prosperità: oggi il Gambia è tra gli ultimi Paesi del mondo per gli indicatori di sviluppo umano delle Nazioni Unite (172ª posizione su 187 paesi).

Storia politica. Dagli anni '80 ad oggi

Nel 1981 un tentativo di colpo di Stato ai danni dell'allora presidente gambiano porta il Paese a formare nel 1982 una confederazione con il Senegal, chiamata Senegambia, la quale però ha vita breve. La nascita del Senegambia pur avendo una finalità concreta – scongiurare che l'instabilità politica di uno dei due paesi influenzasse l'altro – non viene mai sostenuta da progetti di integrazione, né economica né politica e per questo motivo, quando il ricordo del tentato golpe inizia ad offuscarsi, viene meno la spinta alla prosecuzione della confederazione ed è proprio il Gambia nel 1989 a porvi fine.

L'attuale presidente della Repubblica del Gambia è Yahya Jammeh. Salito al potere con un colpo di Stato militare nel 1994 vede confermata la sua carica due anni dopo da una consultazione elettorale di dubbia trasparenza. Ormai al quarto mandato, nel 2013 annuncia il ritiro del Gambia dal Commonwealth, bollandolo come un'istituzione "neo-coloniale" e alla fine del 2015 dichiara che il Gambia si trasformerà in uno Stato Islamico con l'introduzione della Sharia. Secondo alcuni osservatori, la prima decisione è una risposta alle critiche provenienti dall'estero sul rispetto dei diritti umani nel Paese mentre la seconda è da considerarsi come una conseguenza dell'isolamento dall'Occidente che ha condotto a un avvicinamento al mondo arabo.

I diritti umani

Sotto il profilo dei diritti umani nel 2015, «dopo 21 anni di governo repressivo», Amnesty International ha denunciato un «netto peggioramento» della situazione nazionale, anche per la violenta reazione del governo al tentativo di golpe messo in atto nel dicembre 2014. Amnesty ha denunciato che «decine di amici e parenti di persone accusate di coinvolgimento nel tentato colpo di stato del 2014 sono state detenute in *incommunicado»,* fra queste comparivano donne, anziani e un bambino.

Nel rapporto 2015-16 di Amnesty sui diritti umani nel mondo si legge che ad aprile 2015 il Gambia ha respinto 78 delle 171 raccomandazioni formulate dall'ONU nella rivista periodica internazionale sui diritti umani (Upr), fra cui l'eliminazione delle restrizioni alla libertà di espressione, la ratifica della Convenzione internazionale contro la sparizione forzata e l'abolizione della pena di morte.

Il diritto alla libertà di espressione è stato represso da leggi restrittive e non sono mancati casi emblematici a testimonianza di tale situazione (vedi ad esempio quello del rapper Killa Ace, fuggito dal Gambia dopo minacce di morte o dell'attivista per i diritti umani Sait Matty Jaw arrestato e processato per aver lavorato a un sondaggio sul governo).

A marzo 2015 il Relatore speciale dell'ONU sulla tortura ha dichiarato che in Gambia la diffusione di pratiche di tortura era «prevalente e abituale». A ciò si aggiunge il ritorno alla pena capitale dopo la moratoria annunciata nel 2012 e infine un giro di vite sulla criminalizzazione dell'orientamento sessuale: una legge dell'ottobre 2014 ha introdotto l'ergastolo per il reato di "omosessualità aggravata" e nel solo mese successivo Amnesty ha documentato l'arresto e la tortura di una decina di persone "sospettate" di omosessualità.

In fuga verso l'Europa

Situazione politica, diritti umani negati e povertà hanno provocato in Gambia un'impennata del fenomeno migratorio. Secondo dati di Frontex, l'agenzia per il controllo delle frontiere dell'Unione Europea, il piccolo Paese africano è ai primi posti fra i Paesi d'origine dei migranti e dei rifugiati che nel 2015 hanno attraversato in modo "irregolare" i confini dell'Unione. Per quanto riguarda l'Italia, con 8.022 arrivi i gambiani rappresentano la terza nazionalità fra i migranti e richiedenti asilo arrivati via mare sulle nostre coste dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015. Nonostante la situazione socio-politica del Gambia, in Italia nel 2015 hanno ottenuto una forma di protezione (status rifugiato, protezione sussidiaria o protezione umanitaria) solo un terzo dei richiedenti asilo gambiani esaminati dalle nostre Commissioni territoriali (Dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo).

* A *cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.*

2.1.2 Le domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2015 e nei primi sei mesi del 2016

Nel 2015 sono state presentate complessivamente 83.970 domande di protezione internazionale, con un forte aumento rispetto alle 64mila circa del 2014 (+32%). Nella stragrande maggioranza dei casi il richiedente è di sesso maschile (88,5%), tuttavia si registra un sensibile aumento di domande presentate da donne rispetto all'anno precedente (passando da 7,7% a 11,5%). **Nei primi sei mesi del 2016**[4] le domande presentate sono state 53.729 (di cui 46.066 uomini e 7.663 donne), il 64% in più rispetto allo stesso periodo del 2015 quando il numero dei richiedenti asilo ammontava a 32.773.

L'andamento delle domande presentate in Italia nel corso degli ultimi sedici anni presenta un trend discontinuo: diminuiscono dal 2000 al 2005 dopo l'alto numero di istanze presentate nel '99 da cittadini provenienti dal Kosovo; raggiungono due picchi significativi nel 2008 (oltre 31.000 domande) e poi 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 (oltre 37.000 istanze, il 208,1% in più rispetto al 2010); infine, crescono esponenzialmente a partire dal 2013 fino a raggiungere la quota record di 83.970 nel 2015.

Dal confronto tra il numero di domande presentate alle Commissioni territoriali e il numero di sbarchi sulle coste italiane nel periodo 1999-2014 emerge, con sostanziale sincronismo, che il primo è sempre inferiore al secondo (ad eccezione delle annualità 2009, 2010 e 2012). La forbice si allarga in misura considerevole negli anni in cui è più sostenuto il flusso degli arrivi in coincidenza 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). Nel 1999 il numero di domande presentate alle Commissioni territoriali rappresenta il 50% del numero di migranti sbarcati e valori inferiori si rilevano nel 2005 e 2006 quando le domande costituiscono rispettivamente il 41% e 47%. Tale forbice assume valori ancora più elevati nel 2014 quando tra il numero degli sbarchi (di poco superiore ai 170.000) e il numero di istanze presentate (circa 65.000) si registra una discrepanza di oltre 100mila unità: sono poco più di un terzo coloro che giunti via mare hanno presentato domanda di asilo (il 38%).

Nel 2015 si assiste invece ad un significativo cambiamento di tendenza: del totale dei migranti sbarcati in Italia più della metà (circa 84mila) ha presentato domanda di protezione internazionale (54,6%), nella stragrande maggioranza dei casi uomini (88,5%). Nei primi sei mesi del 2016 tale tendenza si accentua ulteriormente: infatti quattro migranti su cinque giunti in Italia hanno presentato domanda di asilo (53.729 domande contro i 68.876 sbarcati ovvero il 78%).

4 Il dato si riferisce all'8 luglio 2016.

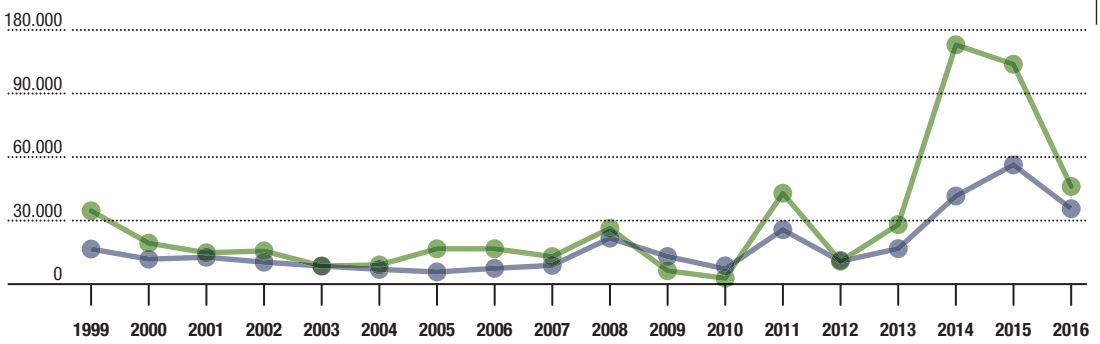


Figura 2.10

Confronto andamento domande protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali e sbarchi. Anni 1999-2015 e primi sei mesi 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e del Ministero dell'Interno.

Considerando i dati relativi alla nazionalità dei richiedenti e dei migranti sbarcati, risulta un segmento significativo di "potenziali richiedenti" che non presenta domanda di protezione. Si tratta di eritrei, somali, siriani, palestinesi e sudanesi, i quali rappresentano il 67% di tutti coloro che sono giunti in Italia via mare. Significativo è il caso degli eritrei, solo il 2% dei quali fa istanza di protezione; una percentuale lievemente maggiore è invece quella di somali e siriani, mentre il contrario accade per gambiani e nigeriani.
Con riferimento ai primi sei mesi del 2016, mentre la stragrande maggioranza di senegalesi, nigeriani, gambiani e malesi sbarcati presenta domanda di protezione internazionale, egiziani, somali ed eritrei di nuovo seguono l'andamento opposto. Seppur, nell'ultimo anno, per queste due ultime nazionalità si riscontra un significativo incremento di domande pervenute.

Tabella 2.7

Confronto nazionalità sbarcati e richiedenti protezione internazionale. Anno 2015 e primo semestre 2016, valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e del Ministero dell'Interno.

Anno 2015			
Nazionalità	Sbarcati	Richiedenti	% Richiedenti su Sbarcati
Eritrea	39.162	729	1,9
Nigeria	22.237	18174	81,7
Somalia	12.433	747	6,0
Sudan	8.932	0	
Gambia	8.454	8.022	94,9
Egitto	2.610	589	22,6
Siria	7.448	497	6,7
Palestina	1.673	n.d.	
Altro	50.893	55.212	108,5
Totale	**153.842**	**83.970**	**54,6**

Primo semestre 2016			
	Sbarcati al 30/6/2106	Richiedenti al 30/6/2106	% Richiedenti su Sbarcati
Nigeria	10.515	8.758	83,3
Eritrea	9.035	2.933	32,5
Gambia	5.506	4.329	78,6
Costa d' Avorio	4.944	3.173	64,2
Guinea	4.803	2.372	49,4
Sudan	4.548	-*	-
Somalia	4.055	1.002	24,7
Senegal	3.941	3.314	84,1
Mali	3.723	2.718	73,0
Egitto	2.467	370	15,0
altre**	15.339	24760	161,4
Totale	**68.876**	**53.729**	**78,0**

*Non è possibile isolare le richieste di asilo avanzate dai sudanesi, se presenti, poiché inserite nella voce altro.

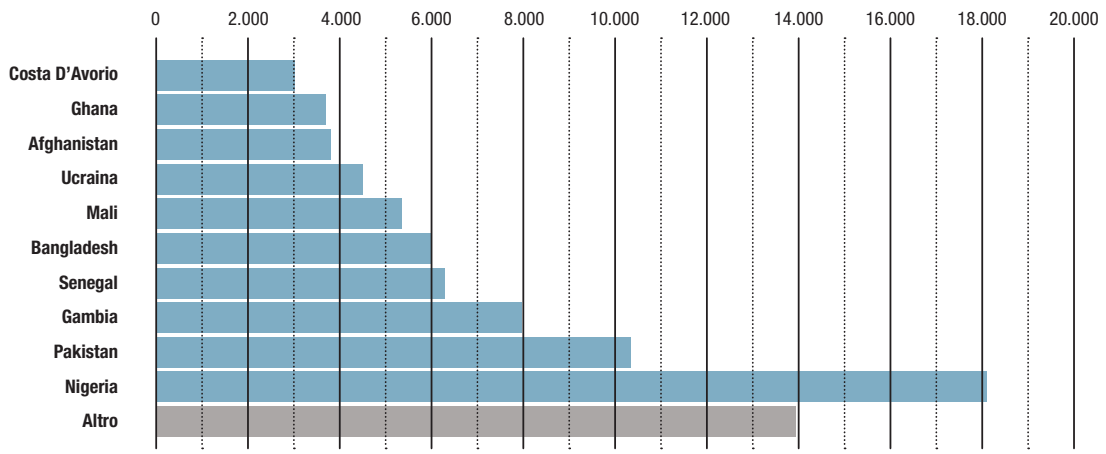
** In questo dato è ricompreso anche il numero dei richiedenti asilo palestinesi per i quali non è possibile isolare il dato specifico.

Nel 2015, i primi cinque Paesi di provenienza dei di richiedenti asilo sono Nigeria, Pakistan, Gambia, Senegal e Bangladesh e corrispondono a circa il 60% del totale. È interessante rilevare che, in comparazione con l'anno precedente, le richieste di cittadini nigeriani e pakistani sono aumentate rispettivamente dell'80% e del 45% ma si registrano incrementi significativi anche per ucraini (circa 120%) e ivoriani (106%) mentre le domande dei cittadini del Mali hanno in-

Figura 2.11

I primi dieci paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2015.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.



vece subito una contrazione del 44,2%. Nei primi sei mesi del 2016, mantengono le prime quattro posizioni le stesse nazionalità rilevate nel 2015, mentre sale alla quinta la Costa d'Avorio. Al contrario, le domande di protezione internazionale dei cittadini del Bangladesh sono sensibilmente diminuite in termini di posizionamento, scendendo al decimo posto. È interessante notare poi la presenza dell'Eritrea tra le prime dieci nazionalità dei richiedenti asilo.

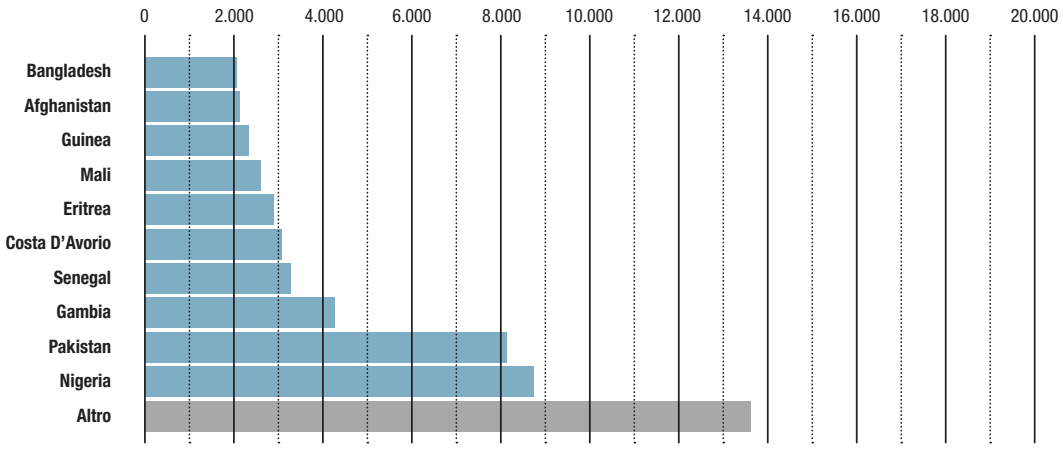


Figura 2.12

I primi dieci paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Primo semestre 2016. Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale

In base al d.l. n. 119/2014, convertito nella legge 146/2014, sono attualmente operative 20 Commissioni territoriali, oltre alle 20 sezioni supplementari, per un totale di 40 organismi preposti alla valutazione delle domande di protezione internazionale. Il decreto ha anche introdotto, come modifica all'art. 4 del d.lgs. n. 25/2008, il comma 5-bis che consente al presidente della Commissione nazionale di redistribuire le istanze di asilo tenendo conto del numero dei procedimenti assegnati a ciascuna Commissione in modo da rendere più veloce l'esame delle stesse. Ulteriori modifiche normative sono state inoltre introdotte dal d.lgs. 142/2015 che, per contribuire ad accelerare i tempi di trattazione delle istanze di asilo, ha semplificato il procedimento di esame attraverso la previsione di nuove modalità di svolgimento del colloquio dinanzi ad uno solo dei componenti le Commissioni territoriali, pur mantenendo la collegialità della decisione. Altre innovazioni correttive hanno riguardato la determinazione della Commissione territorialmente competente all'esame delle istanze di protezione internazionale in modo da tener conto dei trasferimenti dei richiedenti asilo da un centro all'altro.

Poi, con circolare emessa il 19.6.2015, il Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione è intervenuto sui tempi relativi all'adozione delle decisioni delle Commissioni territoriali disponendo che ciascun collegio effettui almeno 16 audizioni giornaliere di richiedenti asilo. Con successive direttive del 3.7.2015 e del 21.10.2015, il Ministro dell'Interno, nel ribadire la necessità del rispetto del numero minimo di audizioni giornaliere, ha ulteriormente sollecitato le Commissioni territoriali a dare un maggior impulso all'attività attraverso la razionalizzazione, la riduzione dei tempi delle procedure finalizzate all'esame delle richieste di protezione internazionale, nonché il miglioramento organizzativo dei suddetti organi collegiali. E in relazione a quanto disposto dal Ministro, il presidente della Commissione nazionale ha emanato una serie di circolari finalizzate a fornire modalità operative e strumenti per l'implementazione delle attività delle Commissioni territoriali e delle relative sezioni. Con successivi DD.MM. del 17 settembre, del 20 ottobre e del 21 dicembre 2015, sono state istituite ulteriori n. 7 sezioni delle Commissioni territoriali. Di queste, 2 sono già operanti, per le altre 5 si è in attesa delle designazioni da parte degli enti istituzionali facenti parte dei predetti collegi.

Il Ministro, durante la presentazione alla stampa degli obiettivi e risultati raggiunti dal Ministero nel corso del 2015, ha dato atto dell'ottima performance delle Commissioni territoriali che, oltre ad aver smaltito l'arretrato relativo alle istanze di asilo del 2014, hanno più che raddoppiato l'attività rispetto all'anno precedente; infatti, nel corso del 2015, le Commissioni territoriali e le relative sezioni hanno esaminato 71.117 richiedenti la protezione internazionale, mentre risultano pendenti, alla data del 31 dicembre 2015, complessivamente, 66.139 istanze. Si è assistito, inoltre, ad una notevole contrazione dei tempi medi di decisione sulle istanze di asilo che, ad oggi, si attestano su una media complessiva di 266 giorni. A seguito dei miglioramenti organizzativi realizzati, si ritiene che, a parità di richieste di asilo, i tempi medi si potranno ridurre fino a 210-220 giorni. In relazione all'aumento del numero dei collegi e alla migliore operatività, si ritiene che, nel corso del 2016, a parità di richieste di asilo, potranno essere esaminate circa 105.000 istanze.

A sostegno delle Commissioni territoriali e relative sezioni, è stato avviato un progetto tra la Commissione nazionale e l'UNHCR al fine di monitorare e migliorare la qualità delle decisioni sulle istanze di protezione internazionale. Al riguardo, anche in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 25/2008 e dall'art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 21/2015 circa l'obbligatorietà della formazione dei componenti delle Commissioni territoriali e relative sezioni, sono state organizzate dalla Commissione nazionale due giornate di formazione di base sulla "procedura di riconoscimento della protezione internazionale" che hanno interessato, in totale, 480 persone. Inoltre, sono stati organizzati 5 corsi di formazione sui moduli EASO (3 sul modulo Inclusione, uno sul modulo Country of Origin Information e uno sulle tecniche d'intervista) pianificati in due momenti: una sessione on-line ed un seminario di approfondimento face to face di due giorni[5]. A tali moduli hanno partecipato, in totale, 166 persone.

In collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, ha inoltre avuto luogo, nel gennaio 2016, un corso di formazione, riservato a 30 viceprefetti Presidenti di Commissioni territoriali e sezioni e 30 magistrati in servizio presso sezioni di tribunale ordinario competenti in materia di diritto di asilo. È stato poi avviato un ulteriore progetto tra la Commissione Nazionale e l'UNHCR volto a fornire supporto ai presidenti di Commissioni e sezioni nell'affrontare la problematica della tratta di esseri umani, fenomeno che sta assumendo un particolare rilievo. Nell'ambito del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione verranno attivati alcuni interventi volti a potenziare l'operatività delle Commissioni territoriali, attraverso l'acquisto di attrezzature di audio-video registrazione. Un rilevante impulso verso l'accelerazione della trattazione delle richieste è stato inoltre realizzato anche nella fase di avvio della procedura presso le Questure, attraverso l'abbattimento dei tempi medi di verbalizzazione delle istanze, che, nonostante il crescente aumento di richiedenti asilo, sono oggi attestati fra i 12 ed i 19 giorni. Un ulteriore input sarà dato attraverso una imminente modifica del sistema Vestanet, realizzata dal Dipartimento delle libertà civili su richiesta dalla Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, che azzererà i tempi di attesa fra la compilazione del modello C3 in Questura e la trasmissione dello stesso alle Commissioni territoriali. Non sono invece determinabili i tempi medi di notifica delle decisioni delle Commissioni, a causa della difficoltà di rintraccio dei richiedenti, spesso soggetti a mobilità.

5 Per l'anno 2016 sono stati programmati 10 corsi di formazione sui moduli EASO: Inclusione, COI (Country of Origin Information), Tecniche di intervista e Valutazione delle prove.

Figura 2.13

Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e relative sezioni

BRESCIA

SEDE	COMPETENZA
Brescia	Prov. Brescia, Bergamo Cremona, Mantova

VERONA

SEDE	COMPETENZA
Verona	Regioni Veneto, Trentino-Alto Adige
Padova	Prov. Padova, Rovigo, Venezia

GORIZIA

SEDE	COMPETENZA
Gorizia	Regione Friuli Venezia-Giulia

MILANO

SEDE	COMPETENZA
Milano	Prov. Milano, Como Lecco, Lodi, Monza-Brianza Pavia, Sondrio, Varese
Milano	-

TORINO

SEDE	COMPETENZA
Torino	Regioni Piemonte Liguria Valle d'Aosta
Torino	Province Torino, Asti Biella, Cuneo, Novara Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli
Genova	Regione Liguria e Provincia Alessandria

BOLOGNA

SEDE	COMPETENZA
Bologna	Regione Emilia Romagna
Forlì	Prov. Forlì-Cesena Ravenna, Rimini

ANCONA

SEDE	COMPETENZA
Ancona	Regione Marche, Abruzzo
Ancona	-

FIRENZE

SEDE	COMPETENZA
Firenze	Regioni Toscana, Umbria
Perugia	Regione Umbria e Prov.Arezzo

FOGGIA

SEDE	COMPETENZA
Foggia	Prov. Foggia Barletta-Andria-Trani

ROMA

SEDE	COMPETENZA
Roma	Regione Lazio
Roma I	Prov.Roma, Rieti, Viterbo
Roma II	Prov. Roma, Rieti, Viterbo
Roma III	Prov. Roma, Rieti, Viterbo
Frosinone	Prov. Frosinone, Latina

CASERTA

SEDE	COMPETENZA
Caserta	Prov. Caserta, Avellino, Benevento
Caserta	-

BARI

SEDE	COMPETENZA
Bari	Prov. Bari, Matera
Bari	-

SALERNO

SEDE	COMPETENZA
Salerno	Prov. Salerno, Napoli, Prov. Potenza Regione Molise
Campobasso	Regione Molise

LECCE

SEDE	COMPETENZA
Lecce	Prov. Lecce Brindisi, Taranto

SARDEGNA

SEDE	COMPETENZA
Cagliari	Regione Sardegna

CROTONE

SEDE	COMPETENZA
Crotone	Regione Calabria
Crotone	Prov. di Enna
Reggio Calabria	Prov. Reggio Calabria Vibo Valentia

TRAPANI

SEDE	COMPETENZA
Trapani	Prov.Trapani, Agrigento
Trapani Agrigento	Prov.Trapani Prov. Agrigento

CATANIA

SEDE	COMPETENZA
Catania	Prov. Catania, Enna
Catania Enna	Prov.di Catania Prov.di Enna

PALERMO

SEDE	COMPETENZA
Palermo	Prov.Palermo, Messina

SIRACUSA

SEDE	COMPETENZA
Siracusa	Prov. Siracusa Caltanissetta, Ragusa
Caltanissetta Ragusa	Prov.di Caltanissetta Prov.di Ragusa

Focus / Paese

Afghanistan Terra millenaria di incontri

Popolazione	**31.3 milioni**	Fonte: UNDP
Superficie	**652.864 km²**	Fonte: UNDATA 2015
Aspettativa di vita alla nascita	**60**	Fonte: UNDP
Rifugiati all'estero	**2.666.254 rifugiati e 258.892 richiedenti asilo alla fine del 2015**	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2015
Mortalità infantile	**70 ogni 1.000 bambini nati vivi**	Fonte: UNDP 2015

L'Afghanistan (ufficialmente Repubblica Islamica dell'Afghanistan) è una terra d'incontro millenaria fra diverse popolazioni dove tutt'ora coabitano popoli di origine iranica, turca e indiana. Le lingue ufficiali sono due e riflettono i due gruppi etnici prevalenti: il dari (gruppo persiano) e il pashtu (gruppo pashtun). A livello amministrativo il Paese è diviso in 34 province; a capo di ognuna si trova un governatore nominato dal Ministro degli Interni che rappresenta il governo centrale. I poteri dei governatori riguardano la sfera amministrativa e altre questioni formali. L'unica eccezione riguarda la capitale, Kabul, dove è eletto un sindaco direttamente dal presidente della Repubblica.
Le province sono a loro volta suddivise in distretti.

Tipo di governo e politica recente

L'Afghanistan ufficialmente è una repubblica islamica di tipo presidenziale. L'attuale presidente, eletto il 21 settembre 2014, è Ashraf Ghani Ahmadzai, già ministro delle finanze nel precedente governo. Ghani succede a Hamid Karzai, primo presidente afghano dalla caduta dei Talebani avvenuta nel 2001. Karzai è stato di fatto capo del Paese per 13 anni; prima come capo di Stato ad interim fra il 2001 e il 2004, eletto ufficialmente nel 2004 e riconfermato, nonostante i brogli a lui contestati, nel 2009, in seguito al ritiro del suo sfidante al ballottaggio, Abdullah Abdullah.
Legge fondamentale del paese è la carta costituzionale di 160 articoli approvata nel 2004. Tale documento delinea un regime presidenziale forte, nel quale l'Islam trova una collocazione centrale. Il parlamento è bicamerale, composto da una camera bassa, avente il compito di scrivere e ratificare le leggi, e da una camera alta con funzioni consultive.
L'Afghanistan non ha ancora raggiunto un assetto definitivo e risulta difficile ricostruirne la situazione attuale, soprattutto perché sta rapidamente scivolando fuori dalla cronaca internazionale. La guerra infinita tra forze ISAF (International Security Assistance Force, il contingente ONU) e Talebani non fa più notizia e l'impegno internazionale sul territorio sta diminuendo, a partire dagli Stati Uniti.

Decenni di guerre

L'Afghanistan non conosce un periodo di pace duratura dagli anni '70 del 1900. Una permanente guerra civile che coinvolge da decenni tutto il territorio si è sommata a occupazioni straniere, prima dell'ex Unione Sovietica (1979) poi di un contingente di forze guidato dagli USA (2001), a seguito dell'attacco alle Torri Gemelle e al Pentagono. Quest'ultima occupazione, tutt'ora in corso e iniziata da George Bush con il nome di Giustizia Infinita e poi in un secondo momento di Libertà Duratura, aveva come scopo principale il rovesciamento del governo dei Talibani, lo smantellamento di al-Qaeda e di conseguenza del terrorismo islamico, accusato di essere minaccia permanente per tutto l'occidente. La prima parte del programma americano è stata realizzata in un paio di mesi: il 13 novembre 2001 Kabul è presa e due terzi del paese sono recuperati e consegnati all'Alleanza del Nord, il gruppo di combattenti nato nel 1997 per contrastare il potere dei Talibani guidati dal Mullah Omar e poi smantellato dalle scelte governative di Karzai. Per quanto riguarda la lotta al terrorismo nulla sembra risolversi in maniera definitiva costringendo solo ad aggiornare il numero delle vittime giorno per giorno, sia fra i civili che fra i soldati stranieri. In risposta ai continui attentati nelle principali città la coalizione di forze straniere (che comprende Usa, Gran Bretagna, Canada appoggiate dall'Unione Europea, dalle forze Nato e da Cina, Russia, Israele, India, Arabia Saudita, Pakistan) procede a un graduale e continuo rinforzo che conduce nel 2006 a una nuova azione nel sud, zona ancora sotto il controllo dei Talibani e dei narcotrafficanti. Questa azione nasce soprattutto dal fatto che l'Afghanistan è il maggior produttore mondiale di oppio, dai cui ricavi tutte le forze irregolari del paese acquistano armi, e che una delle volontà sottese a questa occupazione armata è il controllo definitivo del paese e della sua economia. L'Afghanistan infatti per la sua posizione chiave è il paese che permetterebbe il controllo dell'Asia: attraverso i gasdotti e le vie commerciali si potrebbe avere un collegamento diretto con tutta l'Asia centrale, Pakistan e India. Nonostante questa centralità e importanza resta uno dei paesi più poveri del mondo.
Nel dicembre del 2009 il presidente americano Obama ha reso pubblica la propria cosiddetta exit strategy, ovvero il piano USA per uscire dal coinvolgimento militare. Il ritiro delle truppe statunitensi dovrebbe avvenire entro la fine del 2016 ma sono molti a sostenere che il Paese non è ancora pronto visto che né il terrorismo né la guerra civile sono stati debellati.

Una vita da rifugiati

L'Afghanistan è presente nella lista dei primi 20 paesi al mondo produttori di rifugiati costantemente dal 1980. Inoltre l'Afghanistan ha già raggiunto per ben quattro volte il primo posto nella classifica di domande presentate, nel 2001 con 54.000 domande; una cifra esplicativa, simboleggiante le conseguenze dell'occupazione straniera sulla popolazione civile, nel 2009 con 27.200 e anche nel 2011 e nel 2012. Nel 2015 il 21% delle persone arrivate attraverso il Mar Mediterraneo erano afghani.
* A *cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga*.

2.1.3 Le decisioni delle Commissioni territoriali relative alle domande di protezione internazionale

Nel corso del 2015, le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali sono state oltre 71mila. Per 13.780 domande esaminate è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale (19,4% contro 32% del 2014); in particolare, lo status di rifugiato è stato riconosciuto a 3.555 stranieri (5% contro il 10% dell'anno precedente) mentre la protezione sussidiaria è stata accordata a 10.225 richiedenti (14,4% contro 22%). Sommando inoltre 15.768 persone a cui è stato proposto dalla Commissione un permesso di soggiorno per motivi umanitari (pari al 22,2% contro il 28% del 2014), l'esito positivo delle domande è stato del 41,5%, in netta diminuzione rispetto al 60% del 2014. Di converso, coloro a cui non è stata riconosciuta alcuna forma di protezione raggiungono le 37.400 unità, oltre la metà degli esiti sul totale delle istanze esaminate (nel 2014 erano poco più di un terzo). In termini assoluti, se fino al 2009 la protezione maggiormente riconosciuta era quella sussidiaria, dal 2010 prevale nettamente il permesso umanitario, con un picco significativo in corrispondenza degli anni 2012 e 2015 quando raggiunge quota 16.000. La concessione dello status di rifugiato segue invece un andamento più regolare e, dopo un aumento nel 2012, subisce una lieve contrazione nell'ultimo anno preso in esame.
Considerando invece l'andamento dei dinieghi nello stesso arco di tempo (2008-2015), le annualità con percentuali più elevate di dinieghi sul totale delle domande esaminate sono state il 2009, il 2011 e in maggior misura il 2015 mentre nel 2012 hanno rappresentato il 20% del totale, specularmente all'incremento di concessioni di protezione umanitaria prima illustrata.

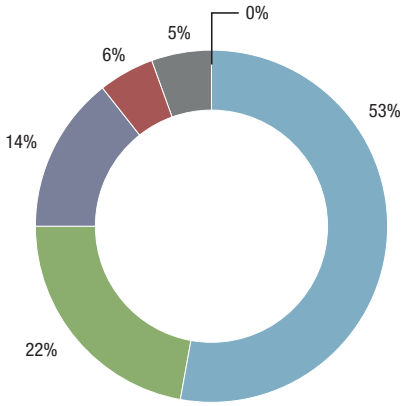


Figura 2.14

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

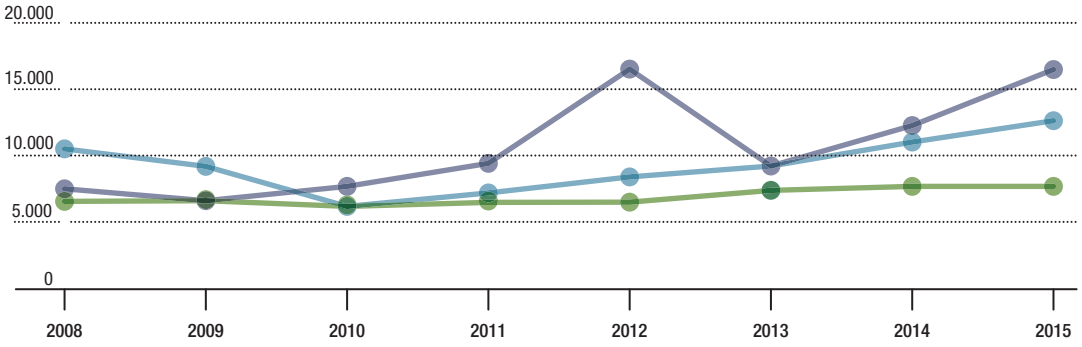


Figura 2.15

Andamento riconoscimenti di una forma di protezione. Anni 2008-2015.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

Figura 2.16

Dinieghi su domande esaminate per anno. Anni 2008 – 2015.
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

Prendendo in esame le prime dieci nazionalità dei richiedenti, si osserva che in termini relativi la quota maggiore di esiti positivi è relativa agli afghani (95,2%) e agli ucraini (65,5%). Se ai primi è stata accordata perlopiù la protezione sussidiaria (83,3%), i secondi hanno ottenuto prevalentemente la protezione umanitaria (42,7%). Seguono poi pakistani (44,3%), che hanno ottenuto quasi in egual misura protezione sussidiaria (21,6%) e umanitaria (17,2%), e ivoriani (41,7%), con una prevalenza di riconoscimenti di protezione umanitaria (27,6%). Lo status di rifugiato è stato accordato in maggior misura agli afghani (8,8% contro una media del 5%). Sull'altro versante, i cittadini del Bangladesh sono quelli che hanno avuto il più alto tasso di non riconoscimenti (72,7%), seguiti a corta distanza da senegalesi (66,4%), ghanesi (65,8%) e nigeriani (65,6%).

Va segnalato altresì che la stragrande maggioranza delle domande presentate da eritrei e iracheni ha ottenuto esito positivo (rispettivamente 89,1% e 79,5%) prevalentemente come rilascio della protezione sussidiaria per i primi (67,2%) e status di rifugiato per i secondi (39,6%). Da evidenziare anche il caso della Siria: le domande di protezione esaminate hanno ottenuto nella maggior parte dei casi il riconoscimento dello status di rifugiato (43,5%) ma, al contempo, i cittadini siriani presentano in assoluto la percentuale più alta di irreperibilità (40,8%).

Tabella 2.8

Esiti su domande esaminate per prime 10 nazionalità dei richiedenti asilo. Anno 2015.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

		Esiti positivi						
Paesi	Richiedenti asilo 2015	Status Rifugiato	Status Protezione Sussidiaria	Proposta Protezione Umanitaria	Non Riconosciuti	Irreperibili	Altro esito	Totale esaminati
Nigeria	18.174	341	947	2.464	8.244	569	3	12.568
Pakistan	10.403	429	1.691	1.348	4.154	198	6	7.826
Gambia	8.022	250	194	2.546	5.307	407	0	8.704
Senegal	6.386	89	139	1.330	3.588	260	1	5.407
Bangladesh	6.056	102	83	1.042	3.644	138	1	5.010
Mali	5.455	60	722	1.918	5.081	704	0	8.485
Ucraina	4.653	80	487	1.065	808	38	15	2.493
Afghanistan	3.975	306	2.885	106	33	118	16	3.464
Ghana	3.697	42	47	716	1.757	108	0	2.670
Costa D'Avorio	3.115	62	261	631	1.187	147	0	2.288
Altri	14.034							
Totale	**83.970**	**3.555**	**10.225**	**15.768**	**37.400**	**4.103**	**66**	**71.117**
Eritrea	729	129	443	15	14	52	6	659
Iraq	527	259	239	22	27	105	2	654
Siria	497	252	67	4	14	236	6	579

Tabella 2.9

Esiti su domande esaminate per prime 10 nazionalità dei richiedenti asilo. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

Paesi	Esiti positivi				Non Riconosciuti	Irreperibili	Altro esito
	Tot. Esiti positivi	Status Rifugiato	Status Protezione Sussidiaria	Proposta Protezione Umanitaria			
Nigeria	29,9	2,7	7,5	19,6	65,6	4,5	0,0
Pakistan	44,3	5,5	21,6	17,2	53,1	2,5	0,1
Gambia	34,4	2,9	2,2	29,3	61,0	4,7	0,0
Senegal	28,8	1,6	2,6	24,6	66,4	4,8	0,0
Bangladesh	24,5	2,0	1,7	20,8	72,7	2,8	0,0
Mali	31,8	0,7	8,5	22,6	59,9	8,3	0,0
Ucraina	65,5	3,2	19,5	42,7	32,4	1,5	0,6
Afghanistan	95,2	8,8	83,3	3,1	1,0	3,4	0,5
Ghana	30,1	1,6	1,8	26,8	65,8	4,0	0,0
Costa D'Avorio	41,7	2,7	11,4	27,6	51,9	6,4	0,0
Altri							
Totale	**41,5**	**5,0**	**14,4**	**22,2**	**52,6**	**5,8**	**0,1**
Eritrea	89,1	19,6	67,2	2,3	2,1	7,9	0,9
Iraq	79,5	39,6	36,5	3,4	4,1	16,1	0,3
Siria	55,8	43,5	11,6	0,7	2,4	40,8	1,0

Nei primi sei mesi del 2016, sono state esaminate complessivamente 49.479 domande. Dal confronto con lo stesso periodo dell'anno precedente, emerge un incremento sia del numero di domande esaminate (pari all'86%), sia del tasso di non riconoscimento di alcuna forma di protezione (59,6% contro 49%). Specularmente, risultano in diminuzione i permessi per status di rifugiato (4,7% contro 6%) e per protezione sussidiaria (13,1% contro 17,5%), nonché per protezione umanitaria (18,3% contro 24,3%).

Tabella 2.10

Confronto sugli esiti relativi alle domande esaminate. Anno 2015 e 2016.
Valori assoluti e percentuali

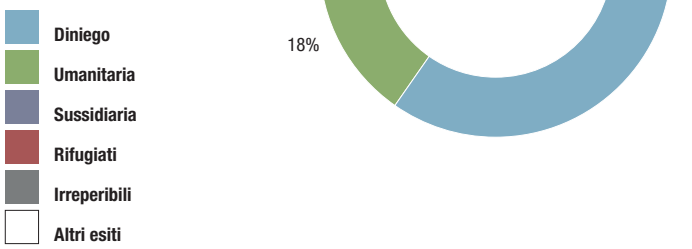
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

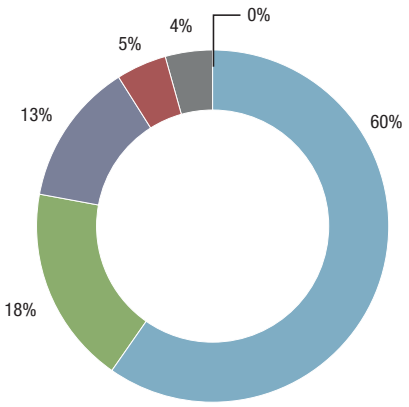
	Al 10 luglio 2015		All'8 luglio 2016	
Status rifugiato	1.602	6,0	2.350	4,7
Status Prot. Sussidiaria	4.632	17,5	6.481	13,1
Proposta Prot. Umanitaria	6.457	24,3	9.050	18,3
Diniego	12.971	48,9	29.507	59,6
Irreperibilità	830	3,1	2.048	4,1
Altri esiti	34	0,1	43	0,1
Totale	**26.526**	**100,0**	**49.479**	**100,0**

Figura 2.17

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Primo semestre 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.





Nel primo semestre 2016 tra i primi dieci paesi per numero di domande presentate, coloro a cui è stato riconosciuto il maggior numero di esiti positivi sono gli afghani (97,7%, perlopiù, ricalcando il 2015, come protezione sussidiaria) seguiti dagli eritrei (84,2% delle domande esaminate, distribuite in egual misura tra lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria) e, a larga distanza, da maliani (39,5%) e pakistani (35,7%). I tassi più elevati di non riconoscimento riguardano invece i migranti provenienti da Bangladesh (77,5%), Senegal (74,5%) e Nigeria (71,8%). Tra gli irreperibili figurano in misura maggiore gli eritrei e gli ivoriani.

Tabella 2.11

Esiti su domande esaminate per prime 10 nazionalità dei richiedenti asilo. Anno 2016, primo semestre.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

		Esiti positivi						
Paesi	Richiedenti asilo 2016	Status rifugiato	Status Protezione Sussidiaria	Proposta Protezione Umanitaria	Non riconosciuti	Irreperibili	Altro esito	Totale esaminati
Nigeria	8.758	237	461	1.609	7.233	535	0	10.075
Pakistan	8.153	208	1.170	735	3.638	160	6	5.917
Gambia	4.329	113	113	1.264	3.646	196	1	5.333
Senegal	3.314	46	106	728	2.885	106	1	3.872
Costa D'Avorio	3.173	47	111	374	1.231	122	0	1.885
Eritrea	2.933	101	94	8	13	23	2	241
Mali	2.718	24	800	802	2.340	147	0	4.113
Guinea	2.372	17	19	265	787	68	0	1.156
Afghanistan	2.207	178	1.859	23	24	24	1	2.109
Bangladesh	2.126	48	31	665	2.832	80	0	3.656
Altro	13.646	1.331	1.717	2.577	4.878	587	32	11.122
Totale	**53.729**	**2.350**	**6.481**	**9.050**	**29.507**	**2.048**	**43**	**49.479**

Tabella 2.12

Esiti su domande esaminate per prime 10 nazionalità dei richiedenti asilo. Anno 2016, primo semestre.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

		Esiti positivi						
Paesi	Richiedenti asilo 2016	Status rifugiato	Status Protezione Sussidiaria	Proposta Protezione Umanitaria	Non riconosciuti	Irreperibili	Altro esito	Totale esaminati
Nigeria	22,9	2,4	4,6	16,0	71,8	5,3	0,0	100,0
Pakistan	35,7	3,5	19,8	12,4	61,5	2,7	0,1	100,0
Gambia	27,9	2,1	2,1	23,7	68,4	3,7	0,0	100,0
Senegal	22,7	1,2	2,7	18,8	74,5	2,7	0,0	100,0
Costa D'Avorio	28,2	2,5	5,9	19,8	65,3	6,5	0,0	100,0
Eritrea	84,2	41,9	39,0	3,3	5,4	9,5	0,8	100,0
Mali	39,5	0,6	19,5	19,5	56,9	3,6	0,0	100,0
Guinea	26,0	1,5	1,6	22,9	68,1	5,9	0,0	100,0
Afghanistan	97,7	8,4	88,1	1,1	1,1	1,1	0,0	100,0
Bangladesh	20,4	1,3	0,8	18,2	77,5	2,2	0,0	100,0
Altro	50,6	12,0	15,4	23,2	43,9	5,3	0,3	100,0
Totale	**36,1**	**4,7**	**13,1**	**18,3**	**59,6**	**4,1**	**0,1**	**100,0**

Analizzando i dati sugli esiti delle domande di protezione disaggregati per Commissione territoriale (e sezioni distaccate)[6] emerge che nel 2015 le Commissioni che hanno maggiormente optato a favore di una decisione positiva (concessione dello status di rifugiato, protezione sussidiaria o proposta di rilascio di un permesso per motivi umanitari) sono state Catania 1 (100% di esiti positivi), Bologna (84%), Gorizia (75%), Palermo e Siracusa1/Caltanissetta (55%), Trapani (54%), Bari (52%), Torino (51%), Crotone/Reggio Calabria (50%). Quelle che invece hanno rilasciato il maggior numero di dinieghi sono Bari1 (82%), Cagliari (80%), Salerno (74%), Trapani/Agrigento (70%), Torino/Genova, Caserta, Roma3, Milano1 (69%), Catania/Enna (67%), Roma/Frosinone (66%), Brescia (65%), Firenze/Perugia (64%), Crotone1 (63%).

Scendendo nel dettaglio ed esaminando le diverse forme di riconoscimento, si rileva che le Commissioni territoriali che hanno assegnato in misura maggiore lo status di rifugiato sono Torino e Torino1 (31%), Torino/Genova (28%), Milano (24%), Brescia (22%), Roma3 e Milano1 (21%) mentre la protezione sussidiaria è stata in prevalenza concessa da Gorizia (82%), Caserta (73%), Salerno/Campobasso (60%) e Siracusa1/Caltanissetta (51%). Il permesso per motivi umanitari, infine, è stato proposto con più frequenza dalle Commissioni territoriali di Catania (100%), Catania/Enna (86%), Salerno e Palermo (83%), Siracusa2/Ragusa (82%).

6 Con riferimento a numero e distribuzione delle Commissioni territoriali, si veda il box dedicato in questo capitolo.

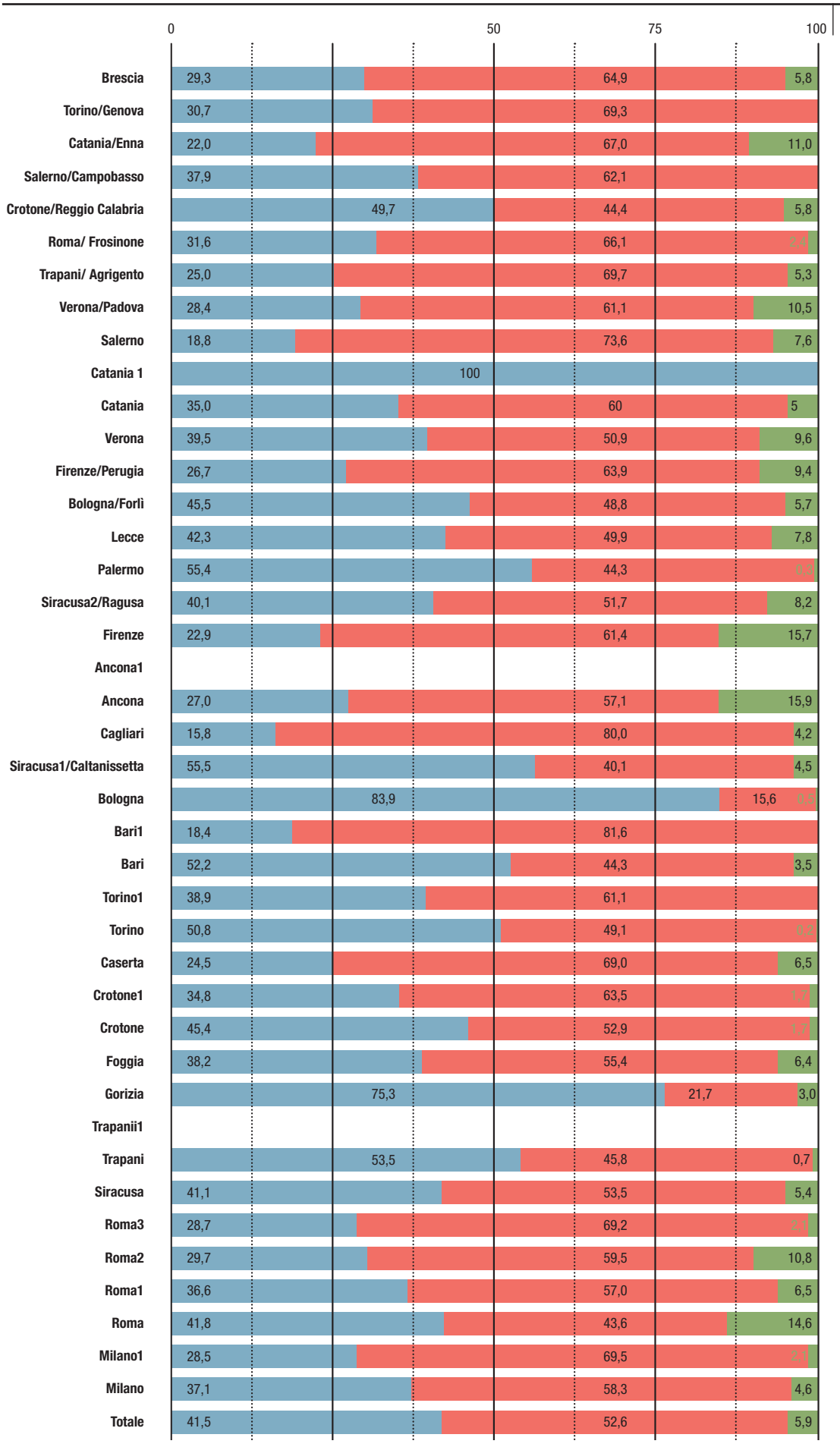


Figura 2.18

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2015.
Valori percentuali

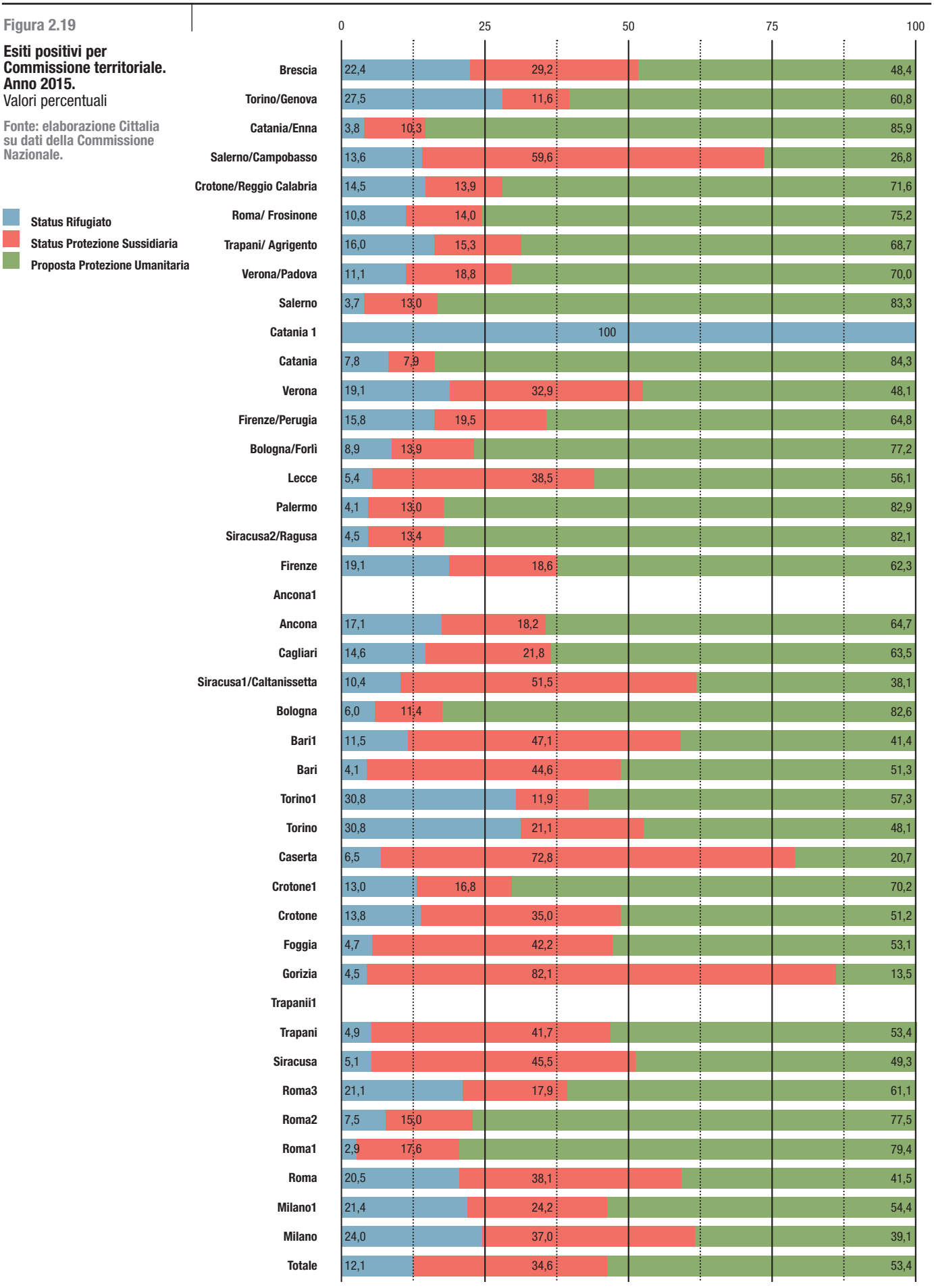
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

* Compresi gli irreperibili

Figura 2.19

Esiti positivi per Commissione territoriale. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.



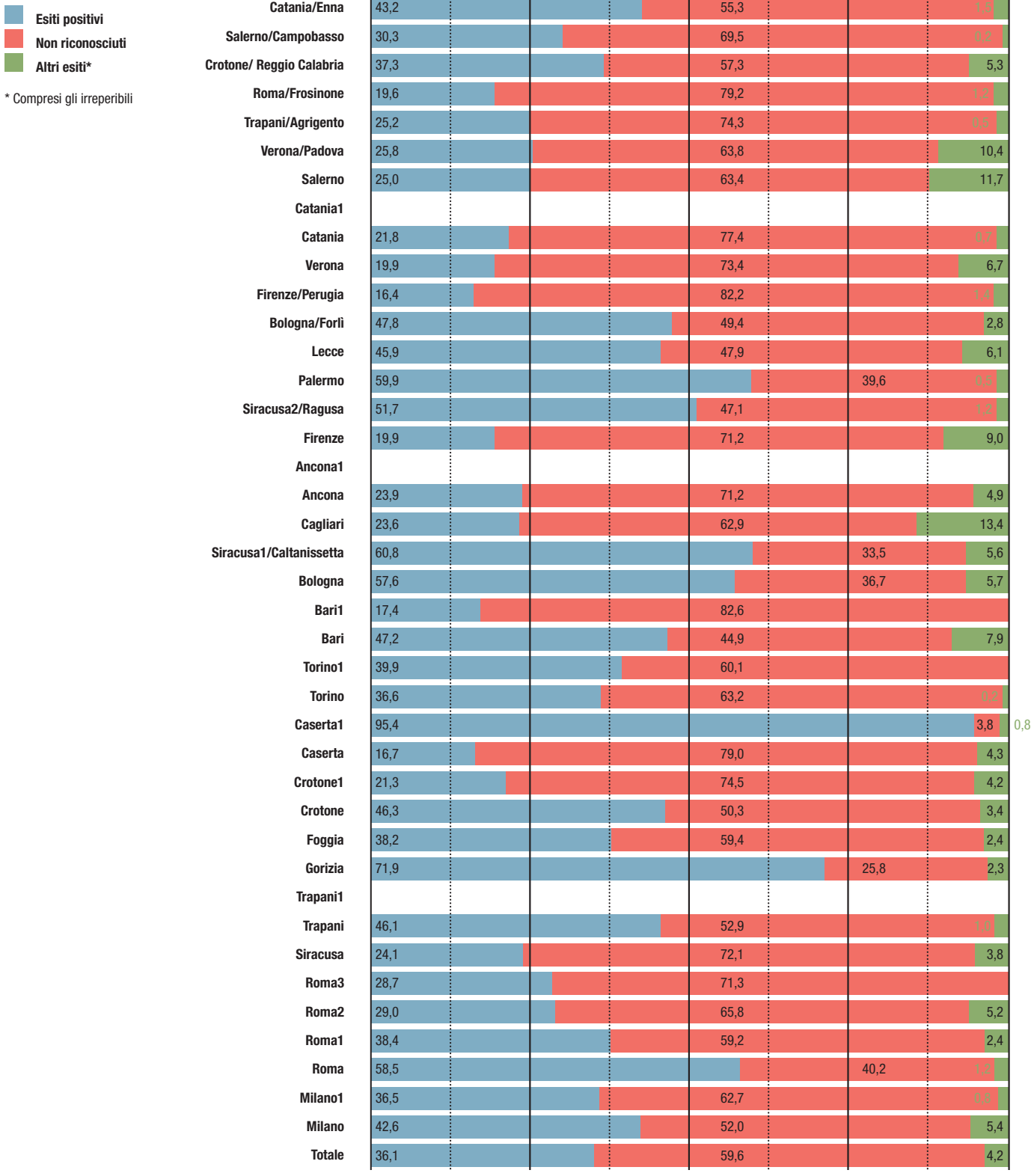
Nel primo semestre 2016 risultano essere 7 su 42 le Commissioni territoriali che hanno deliberato prevalentemente a favore di una decisione positiva. Nello specifico, le Commissioni con il tasso più alto sono Caserta 1 (95,4%), Gorizia (71,9%), Siracusa1/Caltanissetta (60,8%), Palermo (59,9%), Roma (58,5%) e Bologna (57,6%). Passando ad analizzare il dato dei non riconoscimenti, i valori più alti di diniego sono stati rilevati presso le Commissioni di Torino/Novara (84,7%), Brescia/Bergamo (84,4%), Milano/ Monza (83,7%), Bari 1 (82,6%), Firenze/Perugia (82,2%)[7]. Se poi consideriamo un livello di dettaglio maggiore, spacchettando gli esiti positivi in modo da evidenziare i valori delle decisioni riconosciute a ciascuna singola forma di protezione, se ne rileva che lo status di rifugiato è riconosciuto in misura maggiore dalle Commissioni territoriali di Milano/Monza (41,2%), Roma (34,3%) e Verona/Vicenza e Torino/Novara (33,3%), la protezione sussidiaria da Gorizia (87,2%), Siracusa (74,9%), Salerno/Campobasso (62%), Crotone (61,1%) e Caserta (57,4%), mentre la proposta di protezione umanitaria è assunta con maggior frequenza dalle Commissioni di Caserta 1 (100%), Palermo (85,5%), Salerno (78,6%) e Catania/Enna (76,8%).

7 Firenze/Livorno ha un tasso del 100% ma un solo caso all'attivo.

Figura 2.20

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2016 (all'8 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.



* Compresi gli irreperibili

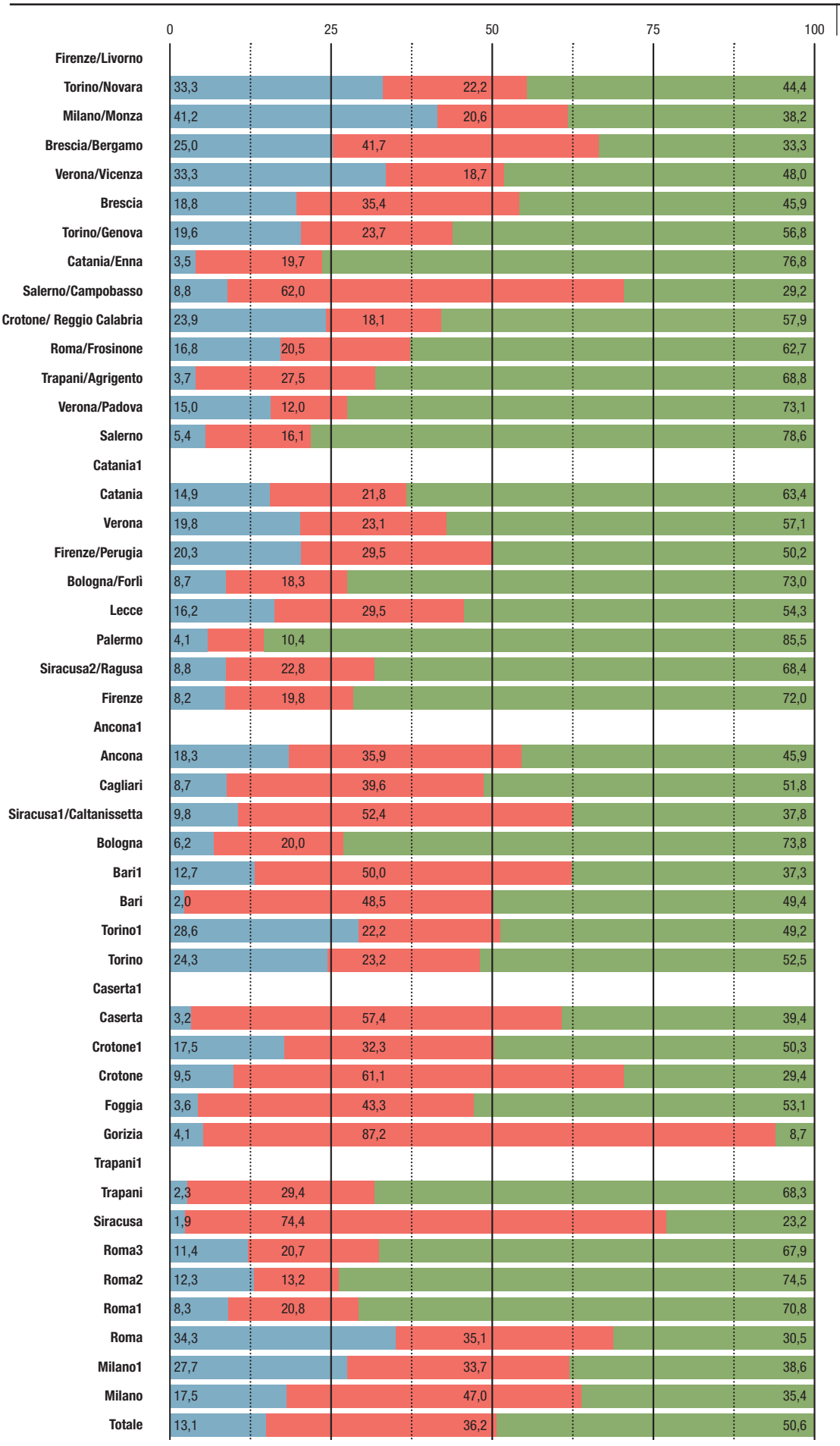


Figura 2.21

Esiti positivi per Commissione territoriale. Anno 2016 (all'8 luglio).
Valori percentuali

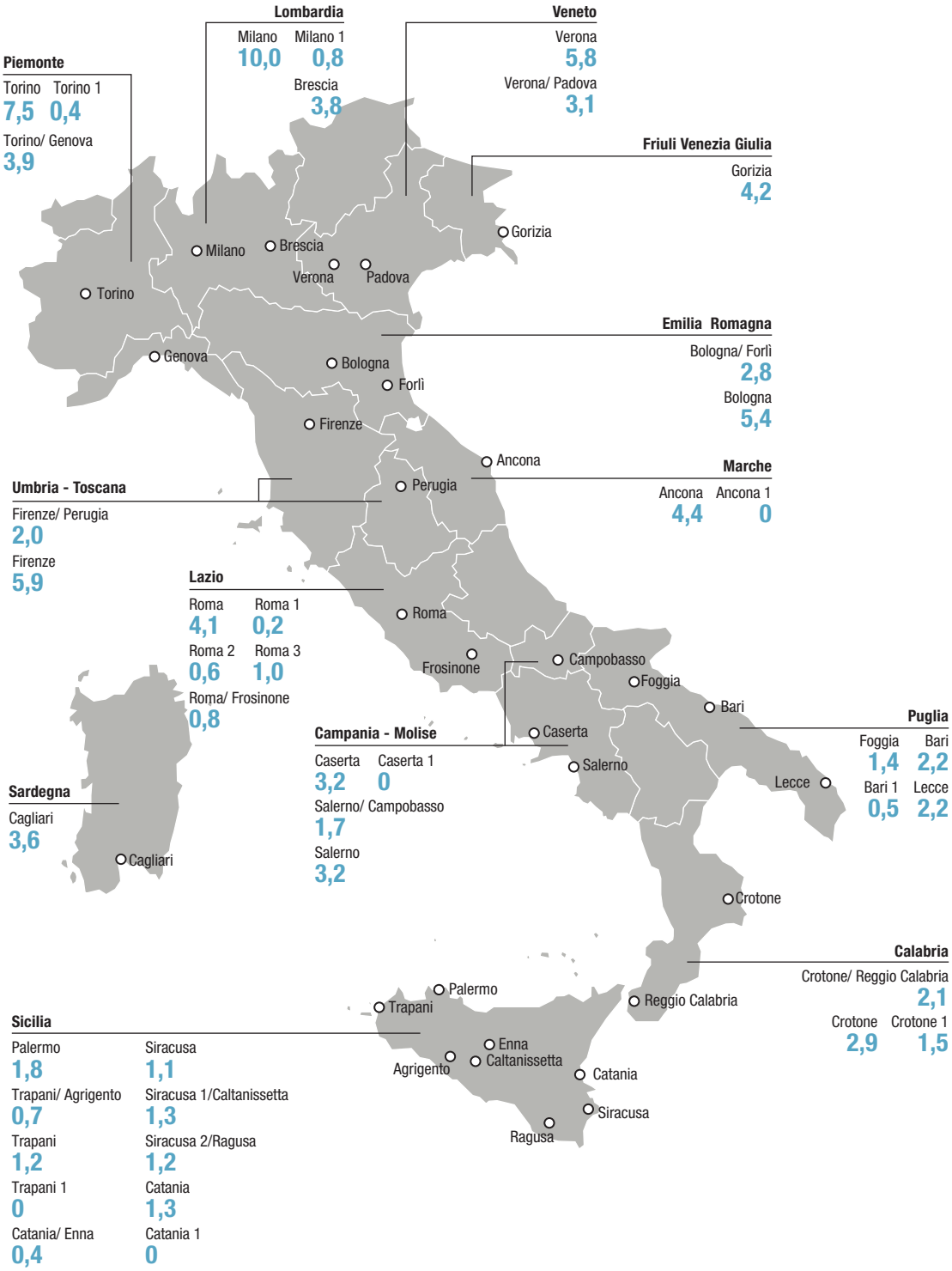
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

Come si può notare nella tabella 2.13 e dalla mappa seguente, presso la Commissione territoriale di Milano è depositato il numero più elevato di richieste di asilo in attesa di audizione (8.430 ovvero il 10% a livello nazionale), a cui seguono le Commissioni di Torino (7,5% delle richieste), Firenze (5,9%), Verona (5,8%) e Bologna (5,4%).

Figura 2.22

Richieste di asilo in attesa di audizione per Commissione territoriale. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.



Oltre al numero di richieste in attesa di audizione depositate presso ciascuna sede di Commissione territoriale, sono evidenziate anche le pratiche pendenti, ovvero quelle richieste ancora da istruire a cui non è stata ancora notificata la data della convocazione. **Se nel 2015 in totale le pratiche pendenti ammontano a 66.139**, a livello territoriale sono le Commissioni di Milano (7.853), Torino (6.150), Firenze (4.962) e Bologna (4.737) ad avere il maggior numero di pratiche pendenti.
Passando poi a considerare l'incidenza delle convocazioni notificate (comprendenti i richiedenti già auditi e coloro che devono ancora esserlo) ma per le quali è ancora atteso l'esito della Commissione sul totale delle richieste pendenti per ciascuna Commissione, le Commissioni di Roma1 e Roma 2 mostrano il rapporto più alto (rispettivamente 76,7% e 74,1%). A queste seguono le Commissioni di Roma/Frosinone (59,6%), Milano 1 (54,9%), Catania/Enna (54,8%), Crotone (51,9%) e Foggia (50,5%). **Nel primo semestre 2016**, alle circa 54mila richieste di asilo, oltre 73mila sono le pratiche pendenti, in misura maggiore presenti nelle Commissioni di Milano, Torino e Bologna. Le Commissioni dove invece si rileva l'incidenza maggiore di convocazioni notificate ai destinatari sono quelle di Roma2 (77,1%), Roma3 (60,6%), Crotone1(59,3%) e Roma/Frosinone (57,5%).

Tabella 2.13

Richiedenti, pendenti e incidenza delle convocazioni sulle richieste pendenti. Anni 2015 e 2016 (all'8 luglio).
Valori assoluti e percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.

*Convocazioni notificate in attesa di esito Commissione (comprende le persone ancora da audire e quelle già sentite).

	Anno 2015			Anno 2016 (all'8 luglio)		
Cc.tt. e sezioni in sede distaccata	Richieste	Pendenti	Incidenza convocazioni su tot richieste pendenti*	Richiedenti	Pendenti	Incidenza convocazioni su tot richieste pendenti*
Milano	8.430	7.853	16,7	4.604	7.831	9,6
Milano 1	674	355	54,9	186	236	28,4
Roma	3.471	1.763	37,3	3.059	3.615	40,1
Roma 1	128	86	76,7	23	24	50,0
Roma 2	516	509	74,1	149	698	77,1
Roma 3	853	780	39,9	124	889	60,6
Siracusa	893	316	27,5	504	220	53,2
Trapani	1.020	1.308	37,0	680	467	27,2
Trapani 1	0	0	0,0	0	0	0,0
Gorizia	3.520	2.360	6,3	3.104	3.867	14,0
Foggia	1.138	481	50,5	1.130	751	16,4
Crotone	2.417	497	31,0	1.373	882	24,4
Crotone 1	1.288	185	51,9	681	305	59,3
Caserta	2.684	2.250	47,7	1.759	2.231	28,9
Caserta 1	7	7	0,0	224	117	19,7
Torino	6.272	6.150	0,0	2.662	6.031	21,8
Torino 1	304	161	38,5	15	34	5,9
Bari	1.883	796	23,4	1.808	1.722	19,2
Bari 1	409	0	0,0	404	7	28,6
Bologna	4.552	4.737	15,8	3.017	4.515	12,0
Siracusa1/Caltanissetta	1.076	819	28,4	699	759	14,5
Cagliari	3.011	1.484	3,5	1.156	721	8,6
Ancona	3.659	3.726	34,5	1.753	2.972	42,4
Ancona 1	0	0	0,0	0	0	0,0
Firenze	4.946	4.962	10,8	2.431	3.726	17,4
Siracusa2/Ragusa	966	371	42,9	375	368	38,0
Palermo	1.483	932	35,1	654	530	48,9
Lecce	1.886	1.153	15,4	1.349	1.314	11,6
Bologna/Forlì	2.331	898	4,9	1.146	1.084	21,4
Firenze/Perugia	1.639	1.516	14,2	791	575	19,3
Verona	4.897	4.623	3,9	2.281	3.770	5,0
Catania	1.133	525	21,0	2.535	1.791	25,0
Catania 1	1	0	0,0	0	0	0,0
Salerno	2.670	2.955	23,1	1.584	2.027	14,0
Verona/Padova	2.641	2.302	16,0	1.687	2.495	20,5
Trapani/Agrigento	588	721	13,7	948	1.253	6,1
Roma/Frosinone	667	579	59,6	278	367	57,5
Crotone/Reggio Calabria	1.735	508	31,9	933	747	21,8
Salerno/Campobasso	1.456	1.137	42,9	759	1.066	44,8
Catania/Enna	296	323	54,8	301	313	28,8
Torino/Genova	3.267	3.558	10,2	1.474	4.052	9,5
Brescia	3.163	2.453	5,4	1.359	1.595	2,8
Verona/Vicenza	-	-	-	799	1.584	12,4
Brescia/Bergamo	-	-	-	626	1.331	9,6
Milano/Monza	-	-	-	983	2.490	8,4
Torino/Novara	-	-	-	763	1.370	12,6
Firenze/Livorno	-	-	-	559	809	0,2
Totale	**83.970**	**66.139**	**20,6**	**53.729**	**73.551**	**19,1**

Focus / Paese

Pakistan la "Terra dei puri"

Popolazione	184 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	796.095 km²	Fonte: UNDATA 2015
Aspettativa di vita alla nascita	65 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati all'estero	297.835 rifugiati e 64.085 richiedenti asilo alla fine del 2015	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2015
Percentuale delle persone sotto la soglia di povertà	21%	Fonte: UNDP

Il Pakistan (o Repubblica Islamica del Pakistan) è uno stato asiatico - confinante con India, Afghanistan, Iran e Cina - nato il 14 agosto 1947, dalla scissione con l'India di cui aveva fatto fino ad allora parte. È il secondo paese musulmano più popoloso del mondo e il suo nome significa la "Terra dei puri". Esso occupa una posizione di rilevanza strategica mondiale ponendosi al centro di un incrocio formato dall'Asia meridionale, l'Asia centrale e il Medio Oriente. Tale rilevanza è emersa in particolar modo negli ultimi anni, in coincidenza del fatto che i paesi confinanti hanno guadagnato eccezionale importanza dal punto di vista politico, economico e strategico. Tutte le priorità della politica estera del Pakistan, con notevoli ricadute interne, riguardano proprio le relazioni con i vicini e sono influenzate dal complesso intreccio di interessi che si addensa in questa regione del mondo.

Dal punto di vista politico, il Pakistan è una repubblica federale in cui i due maggiori partiti politici sono il Partito del Popolo Pakistano (PPP) e la Lega Musulmana Pakistana (Pml-N).

La storia politica del Pakistan è intessuta di feroci dittature militari, durate fino alla fine degli anni '90 del 1900 e che hanno lasciato la pesante eredità di un sistema afflitto da una cronica indeterminatezza fra la sfera militare e politica. Tuttavia nel 2013, per la prima volta nella storia del Paese, si è assistito allo storico passaggio di potere fra due governi civili democraticamente eletti: l'uscente Asif Ali Zardari esponente del PPP ha lasciato il posto a Nawaz Sharif, leader del Plm-N. Queste elezioni hanno fatto intravedere la possibilità che il Paese si avvii sui binari del consolidamento democratico ma il percorso da fare è ancora molto lungo e complesso a causa di una serie di fattori irrisolti come la coabitazione di potere civile e potere militare, la debolezza dei partiti pakistani, una corruzione dilagante e l'incapacità da parte dei governi di concludere i propri mandati. Non bisogna nemmeno dimenticare che la società pakistana è attraversata da profondi conflitti etnico-religiosi e vive costantemente sotto la minaccia terroristica interna. La popolazione pakistana consta infatti di 180 milioni di abitanti, suddivisi in molteplici gruppi etnici afferenti a differenti professioni religiose. La grande maggioranza dei pakistani è musulmana, circa il 95%, ma dietro questa apparente omogeneità la popolazione musulmana è divisa fra sunniti (75%) e sciiti (25%) e questa divisione è fonte di tensioni e violenze.

Pakistan terra di tensioni e conflitti irrisolti

In Pakistan non mancano situazioni di conflitto aperto, come ad esempio la zona del Kashmir e le aree tribali di amministrazione federale FATA.

Il territorio del Kashmir è conteso da India (per il controllo dell'accesso alle pianure indiane dall'Himalaya e dal Karakorum) e Pakistan (per la volontà di unire sotto la sua bandiera tutti i musulmani del subcontimente) fin dall'anno dell'indipendenza dei due paesi, nel 1947. Sistematiche sono le accuse che Islamabad muove a Nuova Delhi e viceversa. Questo atteggiamento ha alimentato negli anni la rivalità e il reciproco sospetto tra i due paesi che non sono riusciti finora a formulare accordi nella gestione della frontiera comune . Le aree tribali invece sono governate a livello nominale dal governo pakistano ma in realtà sono controllate dalle tribù Pashtun, fieramente indipendenti, che le abitano. Parte del territorio delle aree tribali risulta perciò assolutamente impenetrabile dall'esterno. Nel 1893 l'impero britannico stabilì la linea di confine fra il Pakistan e l'Afghanistan tagliando di fatto in due i territori abitati dall'etnia Pashtun e lasciando uno strettissimo collegamento fra i due paesi. Questa divisione ha portato le sue conseguenze fino a oggi con lo scoppio di conflitti interni, soprattutto nel distretto del Waziristan, dove trovano rifugio molti Talibani in fuga dall'Afghanistan invaso dalle forze statunitensi. Infatti il Pakistan, sulla spinta delle pressioni americane che pretendono più controllo della zona, ha cercato di limitare l'autonomia delle popolazioni e ha inasprito la repressione contro i guerriglieri waziri. Oltre all'esercito pakistano dispiegato nel Waziristan sono diventati periodici anche i bombardamenti statunitensi tanto che le relazioni fra USA e Pakistan sono costantemente sotto i riflettori del dibattito pubblico pakistano e un forte antiamericanismo si è diffuso a tutti i livelli della società.

Profughi, sfollati, rifugiati

Il Pakistan ha registrato un picco delle partenze e delle conseguenti richieste di asilo a partire dal 2011 trend che è rimasto costante negli ultimi anni. Nel 2015 registrava più di un milione di internally displaced persons (profughi interni) e inoltre è il secondo paese al mondo per numero di rifugiati accolti dopo la Turchia: nel 2015 erano presenti nel Paese 1.6 milioni di rifugiati, tutti virtualmente provenienti dall'Afghanistan.

* A *cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.*

Focus /

L'Italia e gli altri Paesi europei[8]

Nel corso del 2015 sono state presentate nei 28 Paesi dell'Unione Europea 1.322.170 domande di protezione internazionale (+110,6% rispetto al 2014). I primi 5 paesi per numero di domande presentate (Germania, Ungheria, Svezia, Austria e Italia) registrano tutti valori nettamente superiori alla media dell'Unione Europea (47.220 domande per ogni paese).

Complessivamente, sono state prese decisioni su 776.160 richieste, di cui 343.260 in Germania e 112.490 in Francia. Di queste, solamente il 42,9% ha portato ad una forma di protezione internazionale tra status di rifugiato, protezione umanitaria e sussidiaria. Tra i primi 10 paesi per domande presentate, sono i Paesi Bassi ad avere maggiormente rilasciato una forma di protezione internazionale (79,1%), seguiti da Austria (con un'incidenza pari al 67,8%, ovvero oltre 2 decisioni su 3), Svezia (60%) e Finlandia (57,3%). Germania e Italia si attestano, rispettivamente al 43,2% e 41,5%. L'Ungheria, sebbene abbia ricevuto un numero di domande inferiore solo alla Germania, ne ha accolte con esito positivo solo il 14%.

Tabella 2.14

Confronto domande di protezione internazionale ed esiti. Primi 10 Paesi UE per numero di domande. Anno 2015.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat.

Paesi	Domande v.a.	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.p.	Dinieghi v.p.
Germania	476.620	343.260	43,2	56,8
Ungheria	177.135	3.900	14,0	85,9
Svezia	162.550	57.500	60,0	40,0
Austria	88.180	26.195	67,8	32,2
Italia	84.085	71.365	41,5	58,5
Francia	75.750	112.490	23,1	76,9
Paesi Bassi	44.970	21.550	79,1	20,9
Belgio	44.760	27.155	40,1	59,9
Regno Unito	38.995	51.195	35,0	65,0
Finlandia	32.345	3.135	57,3	42,7
Unione Europea (28 Paesi)	**1.322.170**	**776.160**	**42,9**	**57,1**
media UE	47.220	27.712		

8 Si segnala che i dati Eurostat relativi all'Italia differiscono leggermente da quelli forniti dal Ministero dell'Interno riportati nelle pagine precedenti.

Nell'Unione dei 28, il 73,9% delle domande con esito positivo ha portato al riconoscimento dello status di rifugiato, il 18,2% di protezione sussidiaria e l'8,0% di protezione umanitaria. Dobbiamo però ricordare che quest'ultima tipologia di protezione internazionale non è prevista nella legislazione di Belgio, Bulgaria, Irlanda, Francia, Croazia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo e Slovenia. A livello nazionale, è possibile notare come la Germania abbia riconosciuto lo status di rifugiato in 96 casi su 100 con esito positivo, valore che scende a 84,6% per il Belgio, 82,5% per il Regno Unito, a 80,7% per l'Austria e 79,2% per la Francia. Ungheria, Paesi Bassi e Svezia si avvalgono maggiormente della protezione sussidiaria (rispettivamente 67,9, 56,6 e 53,6%), mentre l'Italia registra il 53,2% di protezioni umanitarie – il valore più elevato tra i primi 10 paesi consideratie solo il 12,1% di riconoscimenti dello status di rifugiato.

Paesi/Esiti	Status rifugiato	Protezione sussidiaria	Proposta umanitaria
Germania	96,0	2,5	1,5
Ungheria	31,2	0,9	67,9
Svezia	39,2	7,3	53,6
Austria	80,7	2,6	16,6
Italia	12,1	53,2	34,7
Francia	79,2	-	20,8
Paesi Bassi	40,6	2,8	56,6
Belgio	84,6	-	15,4
Regno Unito	82,5	16,3	1,2
Finlandia	62,0	9,8	28,2
Unione Europea (28 Paesi)	**73,9**	**8,0**	**18,2**
media UE (v.a.)	8.792	1.394	2.161
media UE	71,2	11,3	17,5

Tabella 2.15

Confronto tra forme di protezione internazionale riconosciute, primi 10 Paesi UE per numero di domande. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat.

Focus /

L'Italia e gli altri Paesi europei

A livello comunitario, gli esiti positivi delle domande presentate sono differenti per "peso" e "natura" dal momento in cui cambiano notevolmente a seconda dei Paesi di provenienza dei richiedenti. È possibile infatti osservare come, a fronte di un complessivo di esiti positivi, i valori di quest'ultimi per i primi 10 paesi di provenienza dei richiedenti siano significativamente differenti. A livello di Unione Europea, il 96,5% dei siriani ottiene una forma di riconoscimento, valore che scende al 65,2% per gli afghani (seconda cittadinanza per numero di domande presentate) e all'82,2% per gli iracheni, per poi crollare al di sotto del 3% per coloro che provengono dai Paesi balcanici (Serbia, Kosovo e Albania). Inoltre, si noti che se gli eritrei hanno un'incidenza di esito positivo pari all'88% delle domande prese in esame, i nigeriani solo del 23,6%. Tuttavia tra i diversi paesi dell'UE si riscontrano percentuali estremamente variabili di riconoscimento rispetto alle singole nazionalità. Prendendo come esempio la prima cittadinanza per numero di domande presentate, ovvero la Siria, se si registrano esiti positivi superiori al 90% in quasi tutti gli Stati membri, in Italia e Ungheria si scende rispettivamente al 56,9% e 55,7%. Le altre nazionalità di richiedenti presentano percentuali di accettazione della domanda ancora più diversificate nei 10 paesi dell'UE considerati a conferma dell'esistenza di criteri non univoci di valutazione delle domande.

Tabella 2.16

Decisioni ed esiti positivi in UE, primi 10 Paesi UE per domande presentate e prime 10 cittadinanze. Anno 2015.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat.

Cittadinanze	Unione Europea (28 Paesi)			Germania			Ungheria		
	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.
Siria	171.995	166.055	96,5	106.730	103.975	97,4	305	170	55,7
Afghanistan	25.915	16.900	65,2	5.885	3.995	67,9	525	95	18,1
Iraq	28.795	23.675	82,2	15.940	15.470	97,1	130	50	38,5
Kosovo	63.675	1.450	2,3	48.400	230	0,5	1.305	0	0,0
Albania	70.030	1.795	2,6	54.855	130	0,2	35	0	0,0
Pakistan	27.250	6.210	22,8	2.510	640	25,5	290	10	3,4
Eritrea	31.345	27.570	88,0	9.855	9.455	95,9	10	10	100,0
Nigeria	21.135	4.990	23,6	600	130	21,7	180	5	2,8
Serbia	40.405	565	1,4	36.785	125	0,3	45	0	0,0
Iran	10.855	6.670	61,4	2.835	2.110	74,4	65	25	38,5
Totale	**776.160**	**333.205**	**42,9**	**343.260**	**148.220**	**43,2**	**3.900**	**545**	**14,0**

Cittadinanze	Svezia			Austria			Italia		
	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.
Siria	19.695	18.655	94,7	8.320	8.250	99,2	580	330	56,9
Afghanistan	3.075	1.380	44,9	4.270	3.630	85,0	3.430	3.280	95,6
Iraq	2.160	720	33,3	1.020	955	93,6	655	585	89,3
Kosovo	2.435	85	3,5	2.150	75	3,5	135	55	40,7
Albania	3.000	50	1,7	170	20	11,8	235	110	46,8
Pakistan	215	40	18,6	450	65	14,4	7.925	3.500	44,2
Eritrea	6.970	6.615	94,9	50	50	100,0	655	525	80,2
Nigeria	295	75	25,4	465	65	14,0	12.595	3.740	29,7
Serbia	1.395	65	4,7	425	40	9,4	85	60	70,6
Iran	670	315	47,0	555	455	82,0	345	225	65,2
Totale	**57.500**	**34.475**	**60,0**	**26.195**	**17.750**	**67,8**	**71.365**	**29.635**	**41,5**

UNHCR/S.BALTAGIANNIS

Cittadinanze	Francia			Paesi Bassi			Belgio		
	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.
Siria	3.425	3.205	93,6	8.140	7.975	98,0	3.785	3.680	97,2
Afghanistan	960	770	80,2	765	410	53,6	1.770	990	55,9
Iraq	2.815	2.760	98,0	445	285	64,0	1.565	970	62,0
Kosovo	7.275	900	12,4	65	0	0,0	1.105	60	5,4
Albania	5.820	775	13,3	330	0	0,0	1.020	75	7,4
Pakistan	4.165	230	5,5	215	85	39,5	585	85	14,5
Eritrea	1.225	595	48,6	5.055	4.930	97,5	745	650	87,2
Nigeria	2.785	280	10,1	195	60	30,8	155	10	6,5
Serbia	645	190	29,5	120	5	4,2	475	55	11,6
Iran	280	155	55,4	480	340	70,8	455	225	49,5
Totale	**112.490**	**26.015**	**23,1**	**21.550**	**17.045**	**79,1**	**27.155**	**10.900**	**40,1**

Cittadinanze	Regno Unito			Finlandia		
	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.a.	Incidenza v.p.
Siria	2.490	2.085	83,7	135	135	100,0
Afghanistan	2.935	1.100	37,5	165	115	69,7
Iraq	1.755	380	21,7	775	640	82,6
Kosovo	225	35	15,6	110	0	0,0
Albania	2.535	565	22,3	380	0	0,0
Pakistan	5.910	1.250	21,2	20	10	50,0
Eritrea	3.455	1.640	47,5	5	5	100,0
Nigeria	2.470	460	18,6	90	30	33,3
Serbia	190	10	5,3	35	0	0,0
Iran	4.310	2.390	55,5	60	45	75,0
Totale	**51.195**	**17.930**	**35,0**	**3.135**	**1.795**	**57,3**

Storie /

Glitter e Faith: una comunità accogliente e la vita che ricomincia

GLITTER HA LASCIATO il suo paese* senza avere il tempo di salutare i suoi cari, con l'unica preoccupazione di mettersi in salvo e proteggere la sua famiglia.

UNHCR/ALESSANDRO PENSO

"Sono venuti dove lavoravo e mi hanno interrogato, accusandomi di essere membro di un partito politico. Ho negato, ma ormai sapevo che non avrei avuto scampo. Non ci sono modi per provare che dici la verità, per difenderti davanti ad un giudice… a quel punto sai cosa ti aspetta. Dovevo fuggire, il più presto possibile."
Glitter è fuggito in Italia, dove ha finalmente trovato protezione e un luogo sicuro in cui ricostruirsi una vita. Faith, sua moglie, l'ha raggiunto sei mesi dopo. Ad accoglierli ci ha pensato il comune di Tiglieto, un piccolo paese nella Valle dell'Orba, nel cuore dell'Appenino ligure: un territorio che ha conosciuto l'emigrazione e il valore dell'ospitalità.
A Tiglieto la giovane coppia ha trovato un luogo da chiamare casa e una comunità a cui sente di appartenere. Quando sono arrivati in paese, gli abitanti hanno organizzato una festa di benvenuto. Quella festa ha dato l'avvio al loro percorso d'incontro e integrazione con la comunità.
"Nella mia vita non ho mai ricevuto niente senza lavorare. Sento sempre che devo ricambiare in qualche modo. Al momento non ho soldi, non ho niente da dare in cambio … se non le mie energie, le mie mani, la mia mente!"
Da quando è arrivato a Tiglieto, Glitter ha cercato di darsi da fare, in segno di ringraziamento per la generosa accoglienza che ha ricevuto. In modo volontario ha risistemato le aree verdi del Comune, ha aiutato le persone delle comunità con piccoli lavori di giardinaggio e si è reso disponibile e utile in ogni occasione che si è presentata.
"Ci sono cose che ti rendono felice, da dentro: una di quelle è sentirti parte di una comunità. Ho lasciato il mio paese e sentivo di non appartenere più a nessun luogo… Poi qui mi hanno accolto, mi hanno fatto sentire come uno di loro…", spiega Glitter. "Le persone sono così gentili, siamo contenti di essere qui," aggiunge Faith.
Il sindaco di Tiglieto raccontando di quest'esperienza, dice: "L'integrazione è come un buon matrimonio, perché funzioni bisogna essere in due a volerlo… E in questo caso il matrimonio è pienamente riuscito."
Faith segue un percorso d'inserimento lavorativo in un ristorante di Genova. Glitter invece, dopo tre mesi di tirocinio formativo in un'importante fabbrica della zona, è stato assunto. Finalmente possono insieme guardare al futuro con speranza e sognare una vita normale.
"Quello che voglio sono cose semplici, vivere ed essere felice, lavorare e dare il mio contributo… questo è tutto ciò che desidero," dice Glitter.

Glitter e Faith sono inseriti in un progetto di accoglienza diffusa gestito dal Consorzio Agorà, nell'ambito del sistema SPRAR. Il progetto prevede l'accoglienza di numeri limitati di richiedenti asilo e rifugiati in piccoli centri in modo da favorire la loro inclusione nel tessuto sociale.

* Per ragioni di protezione non vi è riferimento al Paese d'origine.

Storie /

In famiglia, verso l'autonomia

«I NOSTRI FIGLI hanno tanto da imparare da questi ragazzi, e noi madri avremmo tanto da imparare dalle loro madri. Siamo così protettivi, noi genitori qui in Italia, che rasentiamo il ridicolo». Sabrina e Massimo Quattrocolo vivono a Pessione, frazione di Chieri, alle spalle della Collina torinese, con tre figli. Al momento hanno in affido temporaneo anche una bimba piccolissima. Ma c'è anche Biyagui D., 20 anni, loro affidato nell'ambito del progetto SPRAR di accoglienza in famiglia "Rifugio diffuso" del Comune di Torino.

Biyagui, maliano, è titolare di protezione umanitaria e vive a Pessione da quasi tre mesi con una famiglia che definire "contenta di lui" è dir poco. Il progetto, un progetto di accompagnamento verso l'autonomia, prevede in tutto sei mesi di accoglienza, prorogabili. Nel caso di Biyagui al termine del percorso c'è un traguardo importante: a settembre, dopo aver già fatto un bel tirocinio formativo, sarà assunto in un'officina meccanica di Torino.«Sì, sono contento, è un lavoro che mi piace – racconta a casa Quattrocolo, un po' solare e un po' pensoso –. Mi sto preparando anche per la patente, tra poco avrò l'orale. E poi, chi lo sa? Certo, la vita è complicata, soprattutto se ti ha portato fuori dal tuo Paese. Meglio qui o in Mali? Sinceramente non so darti una risposta: sai, quando sono partito avevo 10 anni. Vivere da soli senza la tua famiglia non è il massimo: i miei li sento ogni due, tre mesi. L'Italia però mi ha accolto bene, mi ha dato i documenti che servono per lavorare e per trovare casa».

"In Libia io studiavo"

Biyagui, famiglia di Bamako, la capitale, è arrivato a Lampedusa nel 2014, poco più di due anni fa. E, almeno lui, può raccontare di un percorso d'accoglienza dignitoso. Da Lampedusa a Milano, da Milano a Bergamo e, dopo qualche mese, a Torino, dove è stato un anno alla fraternità del SERMIG, «che per me è rimasto un po' come una seconda casa». Due anni di formazione: italiano e ancora italiano, il diploma di terza media (in un solo anno), un corso professionale alberghiero e uno di operatore meccanico. Prima dell'inserimento in famiglia ha vissuto con altri due maliani in un appartamento seguito da operatori. Musulmano, va in moschea a Torino, dove insegna ai bambini l'arabo.

L'arabo? «Sì, l'ho studiato in Libia. Ti dicevo che sono partito dal Mali a 10 anni. È stato perché i miei mi hanno mandato a studiare là, stavo da amici di mio padre. In tutto quel periodo sono ritornato a casa una volta sola. E la Libia allora era il Paese più ricco dell'Africa… Ma poi è arrivata la guerra contro Gheddafi, e armi dappertutto, anche in mano ai ragazzini, e l'intervento dell'America, della Francia. Mia madre mi telefona: "Devi tornare in Mali". Però via terra, con un "taxi" o in pullman, non si poteva più, e nemmeno in aereo». Nel maggio del 2014 Biyagui, in un imbarco clandestino vicino a Tripoli, decide di salire a bordo di un barcone con altre centinaia di profughi. Ha pagato l'equivalente di 300-400 euro, è sicuro che i trafficanti lo porteranno in Costa d'Avorio, Paese costiero confinante con il Mali. Dopo cinque giorni di fame e paura nel Canale di Sicilia sarà soccorso da una nave italiana.

"La vita? Un po' come un furgone…"

«In Libia si stava bene, mi sarebbe piaciuto restare là, magari a insegnare l'arabo. Le lingue mi piacciono: oltre al francese che da noi è la lingua nazionale conosco anche il nostro bambara, il nostro koroboro (sorride)… Adesso inizierò a studiare l'inglese. Ma il "grosso" dello studio mi sa che è finito, perché studiare e insieme lavorare non è facile…».

È a questo punto che nel soggiorno di casa Quattrocolo arriva quel commento di Sabrina, «ci sarebbe tanto da imparare da questi ragazzi». E il contro-commento di Biyagui: «Certo che per crescere devi poter girare un po': è un po' come studiare. E un po' come un… furgone: devi metterci dentro tante di quelle cose…».

"Rifugio diffuso" è nato nel 2008 come progetto pilota promosso dalla Città di Torino in collaborazione con vari organismi e associazioni e, fino al 2014, ha sostenuto con ottimi risultati 143 fra richiedenti asilo e rifugiati in 122 famiglie. Dal 2015 è un progetto di "terza accoglienza" della rete SPRAR con 28 posti (per ogni persona accolta prevede, per la famiglia, un contributo di rimborso spese di 413 euro al mese).

«Noi avevamo dato la nostra disponibilità l'anno scorso, dopo aver saputo che c'era bisogno di famiglie aperte a questo tipo di accoglienza – testimonia Sabrina, di professione insegnante –, e una brava operatrice della Pastorale Migranti di Torino (uno degli "enti attuatori" del progetto, ndr) che poi ha continuato a darci il suo appoggio ci ha prospettato varie possibilità: una mamma con bambini, o un ragazzo under 18, oppure un giovane sui 20 anni, che poi è stato il "nostro" Biyagui».

2.2 Le strutture governative e il sistema di accoglienza e assistenza per migranti

Come illustrato nel capitolo 1, i grandi sommovimenti che sempre più spesso e sempre con maggiore aggressività continuano a destabilizzare i contesti politici ed economico-sociali dei paesi africani e del vicino Medio Oriente, determinano massicci afflussi di migranti verso l'Europa e l'Italia in particolare. Per far fronte alla richiesta di accoglienza e assistenza degli stranieri, negli ultimi anni sono state predisposte dal nostro Paese specifiche strutture dedicate che, dopo una fase iniziale di emergenza, sono state, attraverso un processo incrementale, ottemperando, parallelamente, anche alle disposizioni fissate a livello europeo[9].

In Italia, al 31 dicembre 2015, i migranti presenti nelle varie strutture di accoglienza (Centri di accoglienza straordinaria, CARA/CDA/CPSA, SPRAR) risultano essere oltre **114.400**, il 64% in più delle presenze registrate nello stesso periodo del 2014. Nel dettaglio, nei CPSA, CDA e CARA gli immigrati accolti ed assistiti erano **7.394** (9.592 nel 2014, con una diminuzione del 23%), nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS) **76.683** (35.499 nel 2014, con un incremento del 116%) e nelle strutture attive dello SPRAR **circa 30.000** (il 26% in più rispetto al 2014 quando erano circa 24.000). Complessivamente, **al 30 giugno 2016** sul territorio italiano erano presenti **135.045** migranti accolti nelle diverse strutture di accoglienza (CAS, centri di prima accoglienza, hotspot e centri SPRAR)[10].

Nello specifico, nei CAS sono presenti in totale **96.701** migranti, nei centri di prima accoglienza e hotspot **14.848** e nei centri SPRAR **23.496**[11].

9 Ad esempio, si veda il cap. 1 sull'istituzione degli hotspot.

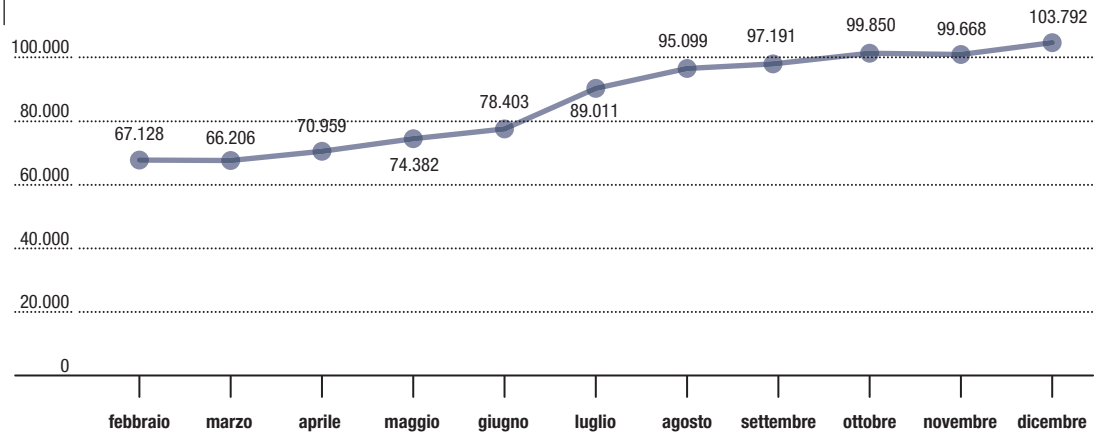
10 Come illustrato nel cap. 1 a cavallo tra il 2015 e il 2016 è entrato a regime un nuovo sistema di accoglienza che ha introdotto accanto agli ex CARA/CDA/CPSA, i centri hotspots.

11 Il dato è comprensivo dei 513 beneficiari transitati in più progetti SPRAR, e pertanto censiti come beneficiari da tutti quelli che li hanno presi in carico.

Figura 2.23

Migranti presenti nelle strutture di accoglienza (CARA/CDA/CPSA, CAS, SPRAR). Ripartizione per mese. Anno 2015.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.



La presenza dei richiedenti protezione internazionale nelle regioni

Nel 2015, complessivamente, il numero maggiore di migranti presenti nelle varie strutture di accoglienza si trova in Sicilia e Lombardia (12% per entrambe le regioni). A queste seguono il Lazio (9,3%), la Campania (7,5%), il Piemonte (7,3%), il Veneto (7,1%), la Toscana (6,5%) e l'Emilia Romagna (6,2%).
Nel dettaglio delle singole tipologie di struttura, dei 76.683 migranti accolti nei CAS nel 2015, la quota maggiore è ospitata in strutture presenti in Lombardia (16,3%), Veneto (9,9%), Piemonte (9,1%) e Campania (9%). Occorre sottolineare l'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente quando la Sicilia risultava essere la prima regione per numero di accolti nei CAS, dando attuazione in questo modo alla politica di equa redistribuzione dei migranti sui territori, così da favorire la migliore gestione dell'accoglienza e garantire una più capillare costruzione della rete sociale. Considerando invece i posti per singola struttura, a fronte di una media nazionale di 20 posti per struttura, risultano presenti 61,4 posti in Calabria, 57,2 in Basilicata, 56,4 in Sicilia, 51,4 in Molise e 40,5 in Trentino-Alto Adige.
Rispetto al primo semestre 2016, a livello territoriale, le regioni con il più alto numero di migranti accolti sono la Lombardia (13%) e la Sicilia (11%), a cui seguono la Campania e il Lazio (7,7%), il Piemonte (7,5%) e il Veneto (7,4%).
Passando al dettaglio delle singole tipologie, si rileva un numero complessivo di presenze nelle strutture temporanee pari a 96.701, con valori percentuali regionali che non si discostano di molto da quelli del 2015 (tenendo presente che i due periodi non sono pienamente sovrapponibili), ad eccezione di una lieve flessione nel numero di presenze in Sicilia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia e un altrettanto minimo incremento in Puglia. Relativamente ai posti medi per singola struttura, nel primo semestre 2016, a fronte di una media di 19 posti per ogni singola struttura CAS, le regioni con il più alto numero di posti sono la Sicilia (55,3 posti), la Calabria (52), il Molise (46,3) e la Basilicata (43).
Per quanto riguarda le presenze nelle strutture temporanee CARA/CDA/CPSA, nel 2015 a livello nazionale erano presenti 7.394 migranti; dalla distribuzione territoriale emerge che la Sicilia rimane la regione in cui è accolto il numero maggiore di migranti (45,8%), seguita, con cifre molto inferiori, da Puglia (23,5%), Calabria (13,6%) e Lazio (10,5%).
Nel primo semestre 2016, i migranti ospitati in prima accoglienza sono 14.848, distribuiti tra centri hotspots (1682) e centri di prima accoglienza (13.166). La Sicilia, come nel 2015, è la regione che ne accoglie il numero maggiore (35,6%, di cui 1.277 negli hotspots e 4.006 in altre strutture di prima accoglienza), anche se in proporzioni minori rispetto all'anno precedente. Alla Sicilia seguono la Puglia (23,8%, di cui 405 negli hotspots e 3.127 nei centri di prima accoglienza) e il Veneto (12,3%, pari a 1.829 accolti in centri di prima accoglienza).
Relativamente invece alle presenze di richiedenti asilo e rifugiati nei centri SPRAR, nel 2015 il Lazio e la Sicilia ne ospitano il numero maggiore (22,4 e 20,1%, in sostanziale equilibrio con l'anno precedente), seguite a larga distanza da Puglia (9,4%) e Calabria (8,9%). Nel primo semestre 2016 i 23.496 accolti nelle strutture SPRAR si trovano soprattutto nei centri di Sicilia (20,9%) e Lazio (20,3%). Le altre regioni, con numeri dell'accoglienza molto inferiori, sono la Calabria (9,8%) e la Puglia (8,8%).

Figura 2.24

CAS – Posti medi per struttura. Distribuzione regionale. Anno 2015 e 2016 (al 30 giugno).

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

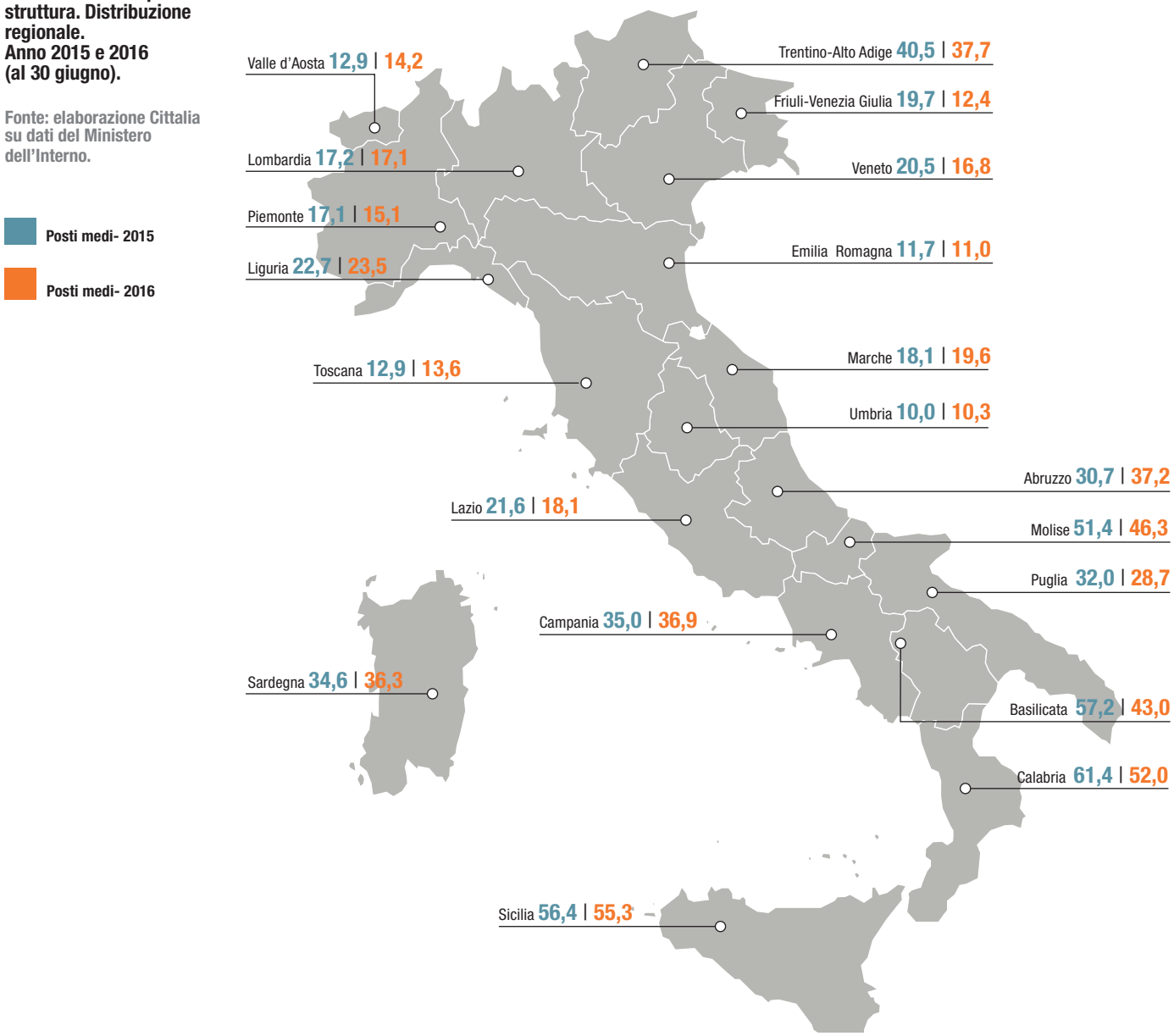


Figura 2.25

Centri di prima accoglienza e Hotspot operativi al 1 luglio 2016.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

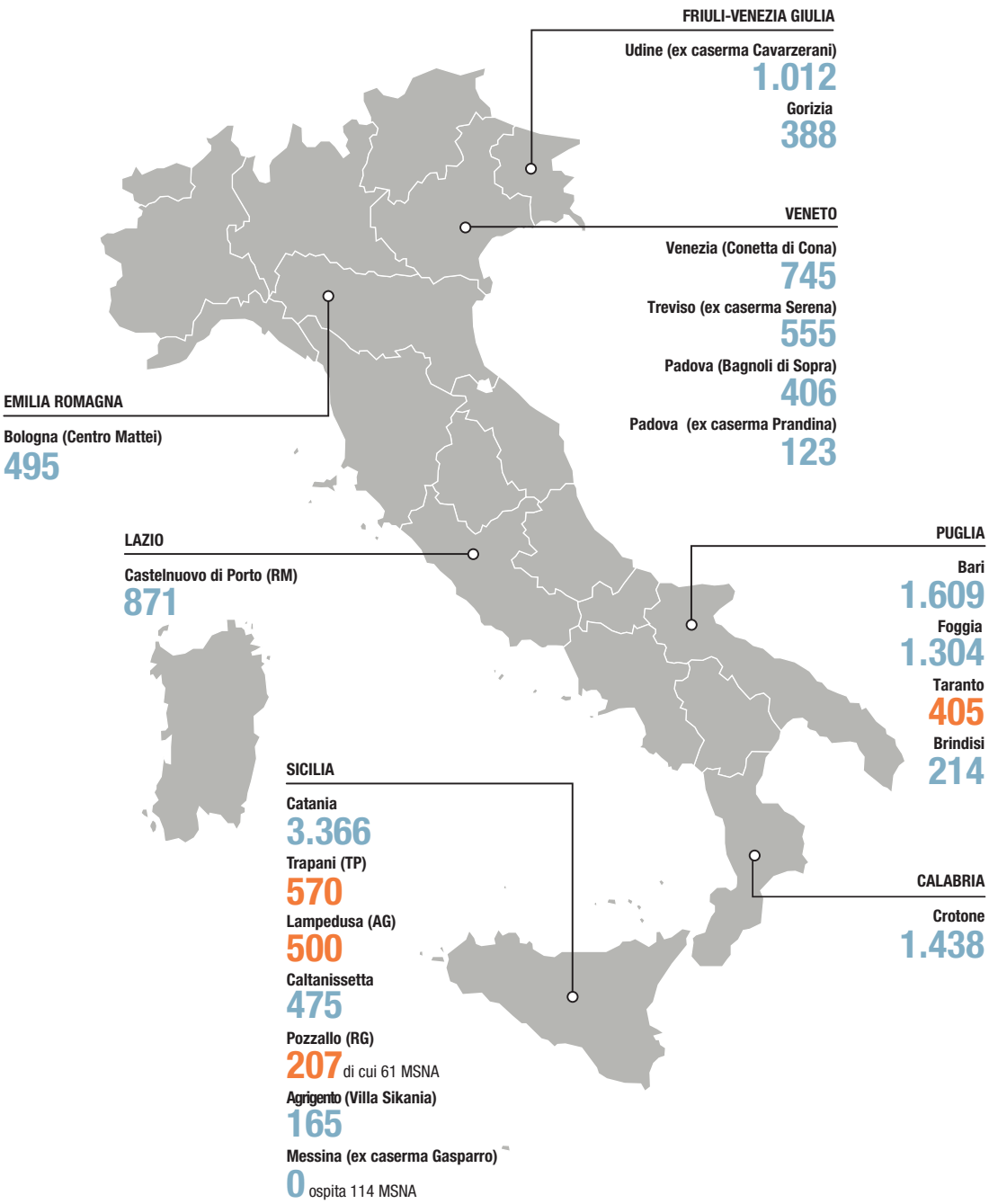


Tabella 2.17

Presenze complessive di migranti nelle strutture di accoglienza. Anno 2015.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

Regione	Presenze nei CAS		Presenze nei CAS CARA/CDA/CPSA		Presenti nei centri SPRAR		Tot immigrati presenti sul territorio regionale	% di distribuzione di migranti presenti sul territorio
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Lombardia	12.499	16,3			1.519	5,0	14.018	12,3
Veneto	7.619	9,9			529	1,7	8.148	7,1
Piemonte	6.974	9,1			1.426	4,7	8.400	7,3
Campania	6.889	9,0			1.710	5,6	8.599	7,5
Toscana	6.654	8,7			832	2,7	7.486	6,5
Emilia Romagna	5.680	7,4			1.366	4,5	7.046	6,2
Sicilia	4.961	6,5	3.389	45,8	6.107	20,1	14.457	12,6
Lazio	3.097	4,0	773	10,5	6.797	22,4	10.667	9,3
Friuli Venezia Giulia	3.064	4,0	402	5,4	736	2,4	4.202	3,7
Sardegna	2.864	3,7			182	0,6	3.046	2,7
Liguria	2.604	3,4			498	1,6	3.102	2,7
Marche	2.573	3,4	89	1,2	892	2,9	3.554	3,1
Puglia	2.257	2,9	1.734	23,5	2.841	9,4	6.832	6,0
Abruzzo*	1.869	2,4			341	1,1	2.210	1,9
Trentino A. A.	1.832	2,4			249	0,8	2.081	1,8
Umbria	1.468	1,9			494	1,6	1.962	1,7
Calabria	1.438	1,9	1.007	13,6	2.687	8,9	5132	4,5
Molise	1.183	1,5			544	1,8	1.727	1,5
Basilicata	1.001	1,3			595	2,0	1.596	1,4
Valle d'Aosta	157	0,2			0	0	157	0,1
Totale	**76.683**	**100**	**7.394**	**100**	**30.345**	**100**	**114.422**	**100,0**

Regione	Immigrati presenti nei CAS		Immigrati presenti nei centri di prima accoglienza e hotspot		Presenze SPRAR al 30 giugno 2016		Tot immigrati presenti sul territorio regionale	% di distribuzione di migranti presenti sul territorio
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Lombardia	16.237	16,8			1.275	5,4	17.512	13,0
Sicilia	4.733	4,9	5.283	35,6	4.905	20,9	14.921	11,0
Veneto	7.945	8,2	1.829	12,3	208	0,9	9.982	7,4
Campania	9067	9,4			1268	5,4	10.335	7,7
Piemonte	8.886	9,2			1.207	5,1	10.093	7,5
Puglia	3.714	3,8	3.532	23,8	2.062	8,8	9.308	6,9
Lazio	4.735	4,9	871	5,9	4.777	20,3	10.383	7,7
Toscana	8.461	8,7			775	3,3	9.236	6,8
Emilia Romagna	7.021	7,3	495	3,3	1.229	5,2	8.745	6,5
Calabria	1.847	1,9	1.438	9,7	2.302	9,8	5.587	4,1
Friuli Venezia G	2.967	3,1	1.400	9,4	433	1,8	4.800	3,6
Liguria	3.572	3,7			450	1,9	4.022	3,0
Marche	3.528	3,6			754	3,2	4.282	3,2
Sardegna	3.934	4,1			118	0,5	4.052	3,0
Abruzzo	2.555	2,6			268	1,1	2.823	2,1
Trentino A. A.	2.090	2,2			183	0,8	2.273	1,7
Umbria	1.914	2,0			314	1,3	2.228	1,6
Molise	1.740	1,8			491	2,1	2.231	1,7
Basilicata	1.457	1,5			477	2,0	1.934	1,4
Valle d'Aosta	298	0,3			0	0	298	0,2
Totale	**96.701**	**100**	**14.848**	**100**	**23.496**		**135.045**	**100,0**

Tabella 2.18

Presenze complessive migranti nelle strutture di accoglienza. Anno 2016 (primo semestre)
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

UNHCR/CENGIZ YAR

Presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture temporanee, nei centri governativi e nei centri SPRAR ogni 1000 abitanti

A livello nazionale, nel 2015 all'interno delle strutture di accoglienza debitamente predisposte (CAS, CARA/CPSA/CDA e SPRAR) sono stati accolti in media circa due migranti ogni 1000 cittadini residenti, che diventano poco più di due considerando le presenze al primo semestre del 2016. Al 31 dicembre 2015 il Molise risulta essere la regione con il rapporto più alto tra presenze di migranti accolti in queste strutture e popolazione residente (5,5 per mille); seguono il Friuli Venezia Giulia (3,4 migranti ogni 1000 residenti), la Sicilia e la Basilicata (2,8), la Calabria (2,%), le Marche (2,3), l'Umbria (2,2), la Toscana e il Trentino Alto Adige (2). Tutte le altre regioni mostrano quote inferiori alla media nazionale. Anche nel 2016, il Molise mantiene il primato dell'accoglienza in rapporto alla popolazione residente (sono poco più di 7 accolti ogni 1000 residenti), seguito di nuovo dal Friuli Venezia Giulia (con circa 4 accolti) e dalla Basilicata (3,4 accolti).

Esaminando nel dettaglio delle presenze in ciascuna tipologia di struttura, nel 2015 è il Molise a mostrare i numeri più alti di presenze sia nei CAS (3,8 migranti ogni 1000 abitanti) che nei centri SPRAR (con 1,7 presenze) mentre la Sicilia è la regione con il maggior numero di presenze nei CARA/CPSA/CDA (0,7 migranti ogni 1000 abitanti); tendenza che si ripresenta analoga nel primo semestre 2016, con l'aggiunta del Friuli Venezia Giulia.

Regione	CAS	CARA/CPSA/CDA	SPRAR	Totale
Sicilia	1,0	0,7	1,2	2,8
Lazio	0,5	0,1	1,2	1,8
Puglia	0,6	0,4	0,7	1,7
Campania	1,2	0,0	0,3	1,5
Lombardia	1,2	0,0	0,2	1,4
Calabria	0,7	0,5	1,4	2,6
Emilia Romagna	1,3	0,0	0,3	1,6
Piemonte	1,6	0,0	0,3	1,9
Toscana	1,8	0,0	0,2	2,0
Veneto	1,6	0,0	0,1	1,7
Marche	1,7	0,1	0,6	2,3
Friuli Venezia Giulia	2,5	0,3	0,6	3,4
Liguria	1,7	0,0	0,3	2,0
Sardegna	1,7	0,0	0,1	1,8
Molise	3,8	0,0	1,7	5,5
Umbria	1,6	0,0	0,6	2,2
Abruzzo	1,4	0,0	0,3	1,7
Basilicata	1,7	0,0	1,0	2,8
Trentino Alto Adige	1,7	0,0	0,2	2,0
Valle d'Aosta	1,2	0,0	0,0	1,2
Italia	**1,3**	**0,1**	**0,5**	**1,9**

Tabella 2.19

Presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture temporanee, nei centri governativi e nei centri SPRAR ogni 1000 abitanti. Distribuzione regionale. Anno 2015.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

Tabella 2.20

Presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture temporanee, nei centri governativi e nei centri SPRAR ogni 1000 abitanti. Distribuzione regionale. Anno 2016 (al 30 giugno).

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

Regione	CAS	Centri di prima accoglienza e hotspot	SPRAR	Totale
Lombardia	1,6	0,0	0,1	1,7
Sicilia	0,9	1,0	1,0	2,9
Veneto	1,6	0,4	0,0	2,0
Campania	1,5	0,0	0,2	1,8
Piemonte	2,0	0,0	0,3	2,3
Puglia	0,9	0,9	0,5	2,3
Lazio	0,8	0,1	0,8	1,8
Toscana	2,3	0,0	0,2	2,5
Emilia Romagna	1,6	0,1	0,3	2,0
Calabria	0,9	0,7	1,2	2,8
Friuli Venezia G	2,4	1,1	0,4	3,9
Liguria	2,3	0,0	0,3	2,6
Marche	2,3	0,0	0,5	2,8
Sardegna	2,4	0,0	0,1	2,4
Abruzzo	1,9	0,0	0,2	2,1
Trentino A. A.	2,0	0,0	0,2	2,1
Umbria	2,1	0,0	0,4	2,5
Molise	5,6	0,0	1,6	7,2
Basilicata	2,5	0,0	0,8	3,4
Valle d'Aosta	2,3	0,0	0,0	2,3
Italia	**1,6**	**0,2**	**0,4**	**2,2**

L'accoglienza negli istituti religiosi[12]

Le accoglienze negli istituti religiosi (parrocchie, comunità religiose, monasteri, santuari e famiglie legate alla Chiesa) dopo l'appello di papa Francesco del 6 settembre 2015 sono state oggetto di un monitoraggio da parte della Segreteria Generale della Conferenza Episcopale Italiana a partire da ottobre 2015. Rispetto a questo monitoraggio al 1 giugno 2016 risultavano circa 23.201 i richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale accolti all'interno di queste strutture (cioè circa il 17% della totalità delle prime e seconde accoglienze nazionali). Si tratta di persone che le strutture e le famiglie collegate alla Chiesa ospitano dopo l'uscita dal percorso ufficiale per provare ad aiutarle nella fase finale di inserimento sociale e lavorativo. I fondi per le accoglienze provengono per tre quarti dallo Stato, essendo 18.000 le persone all'interno di progetti SPRAR o CAS) e per un quarto, cioè per le rimanenti 5.000 persone circa, arrivano da libere offerte dei fedeli.

Di queste 23.201 accoglienze complessive sul territorio nazionale:

- 14.358 (62%) risultano in 714 diverse strutture di prima accoglienza o CAS
- 3.914 (17%) risultano in 257 strutture di seconda accoglienza o SPRAR
- 4.596 (20%) in 473 parrocchie per percorsi di terza accoglienza
- 333 (2%) in 159 famiglie per percorsi di terza accoglienza.

Le 5 regioni ecclesiastiche dove le diocesi ospitano il maggior numero di persone, indistintamente nei CAS, SPRAR, parrocchie e famiglie, sono:

- Lombardia con 5.711 accolti
- Triveneto con 2.748 accolti
- Piemonte-Val d'Aosta con 2.147 accolti
- Sicilia con 2.118 accolti
- Calabria con 1.772 accolti

Relativamente ai CAS, le 5 regioni ecclesiastiche italiane col maggior numero di accolti sono:

- Lombardia con 3.405
- Triveneto con 1.672
- Piemonte-Val d'Aosta con 1.659
- Calabria con 1.304
- Toscana con 1.243

Relativamente alle strutture di seconda accoglienza, le 5 regioni ecclesiastiche col maggior numero di accolti sono:

- Triveneto con 614 accolti
- Lombardia con 559 accolti
- Sicilia con 557accolti
- Campania con 385 accolti
- Calabria con 381 accolti

Relativamente alle parrocchie, le regioni ecclesiastiche col maggior numero di accolti sono:

- Lombardia con 1.739
- Sicilia con 1.196
- Triveneto con 423
- Piemonte - Val d'Aosta con 339
- Campania con 166

Infine, in riferimento alle famiglie, le 5 regioni ecclesiastiche col maggior numero di accolti sono:

- Sicilia con 79 accolti
- Liguria con 53 accolti
- Piemonte-Val d'Aosta con 47 accolti
- Triveneto con 39 accolti
- Campania con 32 accolti

12 I dati sulle accoglienze che vedono il coinvolgimento delle strutture ecclesiali (parrocchie, comunità religiose, monasteri, santuari e famiglie legate alla Chiesa) sono stati messi a disposizione della Fondazione Migrantes dalla Segreteria della Conferenza Episcopale Italiana (CEI) e sono aggiornati al 1 giugno 2016.

Focus

I corridoi umanitari[13]

Il Progetto per l'apertura di corridoi umanitari nasce dalla consapevolezza di una contraddizione, che in questi anni si è mostrata con evidenza crescente, nel modo in cui l'Europa ha affrontato il tema dell'accoglienza ai rifugiati ed ai richiedenti asilo. Mentre infatti l'Europa si è nel tempo andata dotando di una normativa articolata in materia di protezione internazionale, in questo modo orientando anche le normative degli Stati membri e, come nel caso dell'Italia, colmando delle lacune strutturali sul riconoscimento del diritto di asilo, non ha però pensato, o meglio, non è stata capace di mettere in campo, nessuna soluzione concreta ed accessibile che consentisse a chi ha diritto alla protezione internazionale di raggiungere l'Europa in condizioni di sicurezza, vale a dire senza esporre la vita propria e dei propri cari al rischio della morte per il naufragio in mare ed al ricatto dei trafficanti di migranti. Un continente che quindi ha rafforzato il riconoscimento formale del diritto alla protezione ma non ha consentito di farne richiesta se non a chi avesse già raggiunto, in modo fortuito e rischioso, il suolo europeo.

Il presupposto del sistema di protezione europeo è infatti sempre rimasto ancorato alla concezione territoriale dell'asilo e non a caso ogni direttiva dell'UE in materia esclude altre forme di proposizione della domanda di asilo; solo la presenza in uno Stato dell'Unione europea permette di chiedere protezione. Di qui, dalla constatazione di questo vuoto e delle morti che in questi anni hanno scandito tanti viaggi in mare, ha origine il progetto dei «*Corridoi umanitari*».

Di questo vuoto aveva mostrato a tratti consapevolezza l'UE, di fronte a fatti particolarmente tragici, il naufragio avvenuto il 13 ottobre 2013 al largo della coste di Lampedusa che aveva causato 366 morti accertati; riferendosi a questa e ad altre simili tragedie, Papa Francesco nel suo viaggio proprio a Lampedusa il giorno 8 luglio 2013 aveva parlato di «*globalizzazione dell'indifferenza*».

Sono seguite a livello europeo alcune ri-

UNHCR/IVOR PRICKETT

flessioni ed indicazioni generali, ma per molto tempo nessun programma concreto e puntuale è stato implementato. Ad esempio Il Consiglio europeo, all'esito della riunione straordinaria del 23 aprile 2015 aveva approvato la seguente dichiarazione: «*La situazione nel Mediterraneo è drammatica. L'Unione europea si adopererà con ogni mezzo a sua disposizione per evitare ulteriori perdite di vite umane in mare e per affrontare le cause profonde dell'emergenza umana a cui stiamo assistendo, in cooperazione con i paesi di origine e di transito. La nostra priorità immediata è evitare altre morti in mare*». Tuttavia le linee programmatiche dell'UE nell'anno successivo non hanno recepito effettivamente l'obiettivo di «*evitare altre morti in mare*».

Da questa riflessione nasce il progetto per l'apertura di corridoi umanitari che si traduce nella definizione di un Protocollo di Intesa concluso sul finire dell'anno 2015 tra la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese da una parte ed il Ministero dell'Interno e degli Affari Esteri dall'altra. Il progetto, per le storie e le caratteristiche dei proponenti, è anche un esempio concreto di dialogo e collaborazione ecumenica a tutela della vita e dei diritti fondamentali della persona umana. Le finalità del progetto sono quelle di «*evitare altre morti in mare, consentire ai potenziali destinatari di accedere al sistema di protezione internazionale attraverso l'ingresso legale sul territorio nazionale, sottrarre in questo modo al traffico criminale persone sfollate, in particolare tra queste i soggetti più vulnerabili*». Si propone quindi l'ingresso in maniera legale e sicura, almeno in una prima fase progettuale, di mille persone, scelte tra quante siano meritevoli di protezione internazionale e in da condizioni di particolare vulnerabilità. Le basi legali della proposta sono già presenti nella legislazione europea; in particolare la possibilità di ingressi legali e sicuri viene garantita dall'applicazione dell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009 del 13 luglio 2009 che prevede appunto il rilascio di un visto per ragioni umanitarie con validità territoriale limitata.

Sono state individuate tre aree geografiche corrispondenti ad altrettanti, significativi, paesi di transito: il Libano, per quanti sono lì fuggiti in conseguenza del conflitto siriano, l'Etiopia ed il Marocco, che rappresentano percorsi frequenti per richiedenti asilo diretti in Europa e provenienti non solo dall'Africa sub sahariana, ma anche dal Medio Oriente. I costi del progetto sono totalmente a carico degli organismi proponenti e non comportano spese per lo Stato italiano: comprendono la fase iniziale di accompagnamento alla partenza ed il viaggio in Italia, e quella successiva di accoglienza e di sostegno all'integrazione, per la durata di diversi mesi per ogni persona.

Il progetto, nel primo semestre dell'anno 2016, ha già consentito l'arrivo in Italia di quasi trecento richiedenti asilo, tutti in partenza da Beirut e giunti direttamente a Roma, la gran parte in fuga dal conflitto siriano, ma anche da territori iracheni particolarmente esposti al rischio. Si tratta in ogni caso di soggetti, per ragioni personali, familiari e di salute, particolarmente vulnerabili, molti dei quali bambini. Il valore di questa proposta è che, senza modificare la legislazione europea ma solo avvalendosi delle opportunità che già sono presenti, può costituire un modello per l'intera Europa di risposta alle crisi che determinano la spinta ai movimenti migratori ed ai viaggi in mare.

Tra la Conferenza Episcopale Italiana e la Comunità di Sant'Egidio da una parte ed i Ministeri competenti dall'altra, è in via di elaborazione un nuovo Protocollo, che consenta l'apertura di un altro corridoio umanitario, finalizzato a consentire l'ingresso legale e sicuro di altre 500 persone, tra quanti hanno trovato accoglienza sul territorio dello Stato etiope, il più importante tra i paesi africani per la recezione di popolazione trasferita da paesi limitrofi. Questa ulteriore proposta rafforza una via di accoglienza ai rifugiati originale e rispettosa dei diritti umani e conferma che le esperienze in atto hanno un loro peculiare punto di forza nella possibilità di essere replicate in altri paesi attraverso l'iniziativa di altre realtà religiose ed ecclesiali e soggetti della società civile.

13 Contributo a cura della Comunità di S. Egidio.

L'accoglienza attraverso la lente di alcuni studi di settore

CON QUESTO FOCUS si intende restituire, senza alcuna pretesa di esaustività, la visione del sistema di accoglienza emergente dalla letteratura di settore, evidenziando i principali temi trattati, le criticità sollevate e le proposte avanzate. In particolare sono stati presi in rassegna alcuni rapporti di recente pubblicazione (a cura di Medici Senza Frontiere, InCAStrati, Medici per i Diritti Umani e NAGA Commissione Parlamentare sul sistema di accoglienza) allo scopo di aprire una finestra di approfondimento su specifiche tematiche elevate a carattere di priorità politico-istituzionale e sociale.

Il Rapporto Fuori Campo di Medici Senza Frontiere[14] fornisce una mappatura su scala nazionale degli insediamenti informali abitati in prevalenza da rifugiati mai entrati nel sistema istituzionale di accoglienza, oppure usciti senza che il loro percorso di inclusione sociale si fosse compiuto. Mette inoltre in evidenza le condizioni di marginalità vissute dai richiedenti asilo appena entrati in Italia e abbandonati a se stessi a causa, secondo gli autori, dei limiti di un sistema di accoglienza che alla cronica carenza di posti continua ad abbinare modalità di gestione emergenziali e mai ordinarie. Descrivendo la situazione degli insediamenti informali di rifugiati e richiedenti asilo, in edifici occupati, baraccopoli, tendopoli, oppure siti all'aperto sparsi sull'intero territorio nazionale, in città come nelle campagne, il Rapporto Fuori Campo denuncia condizioni di vita inaccettabili: in metà dei siti non c'è acqua né luce, anche laddove sono presenti donne e bambini. Inoltre, l'accesso alle cure è limitato o manca del tutto, difatti 1/3 dei rifugiati presenti in Italia da più anni non è iscritto al Servizio Sanitario Nazionale e i 2/3 degli aventi diritto non ha accesso regolare al medico di medicina generale e al pediatra di libera scelta.Una delle criticità evidenziate nel Rapporto riguarda il blocco delle iscrizioni anagrafiche che, determinato dall'articolo 5 della legge n. 80/2014, ha avuto effetti particolarmente negativi proprio in termini di mancata iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale. Tale blocco è stato parzialmente superato consentendo l'attribuzione ai migranti di residenze anagrafiche fittizie presso sedi di associazioni di tutela e assistenza per stranieri, in analogia con quanto previsto per i senza fissa dimora. È stato quindi rilevato che sia l'assenza di residenza anagrafica, la cui concessione sembra dipendere dalla discrezionalità di singoli uffici e impiegati, sia la non coincidenza tra la residenza fittizia e l'indirizzo di effettiva dimora, costituiscono per i migranti barriere insormontabili all'accesso ai servizi sanitari pubblici, anche in considerazione delle difficoltà di spostamento e della carenza di risorse economiche. Alla luce di tali considerazioni, Medici Senza Frontiere, attraverso il Rapporto Fuori Campo, avanza una serie di richieste alle autorità nazionali e locali, che riguardano in particolare: la **garanzia del diritto alla salute** per migranti, richiedenti asilo e rifugiati presenti negli insediamenti informali; la **previsione di modalità di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale** con assegnazione del medico di medicina generale svincolate dalla residenza anagrafica o dal domicilio indicato sul permesso di soggiorno, legate esclusivamente al luogo di effettiva dimora, dichiarato ad esempio tramite autocertificazione a prescindere dalla natura e dalla temporaneità di tale luogo; **l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale con l'assegnazione del medico di medicina generale immediatamente dopo l'accesso alla procedura**, come previsto dalle normative attuali, evitando un uso improprio del codice STP, col regime di assistenza sanitaria previsto invece per gli stranieri non in regola con le norme sul soggiorno in Italia; la promozione di misure di rafforzamento del servizio sanitario pubbli-

14 Medici Senza Frontiere, Fuori Campo, *Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, marzo 2016.

SARA PRESTIANNI

co, prevedendo ad esempio la **presenza stabile di mediatori linguistico-culturali**, una **formazione specifica per gli operatori**, l'offerta di **servizi di prossimità**, in particolare in contesti caratterizzati da marginalità sociale, come gli insediamenti informali; l'**ampliamento della capienza del sistema di accoglienza governativo** per i richiedenti asilo, con strutture che non abbiano carattere straordinario ed emergenziale e attraverso il coinvolgimento diretto degli Enti locali; l'attivazione di un'azione di **monitoraggio costante degli insediamenti informali** con popolazione prevalente costituita da richiedenti asilo e rifugiati, con l'obiettivo minimo di individuare e indirizzare ai servizi sociosanitari specializzati, territoriali o nazionali, i soggetti vulnerabili, in particolare minori non accompagnati, vittime di tratta, persone affette da gravi malattie e disturbi mentali, vittime di tortura e gravi violenze.

Il Rapporto InCAStrati[15], *Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, è dedicato al sistema dell'accoglienza straordinaria per i richiedenti asilo e dà conto delle iniziative civiche promosse dalle tre organizzazioni promotrici sui cosiddetti CAS. Nel Rapporto, i CAS, definiti quali strutture eterogenee dislocate su tutto il territorio nazionale e affidate in gestione ai soggetti più diversi (Comuni, realtà del terzo settore, imprenditori privati), escludendo singole esperienze virtuose, sono giudicate del tutto **inidonee all'accoglienza**. Nel monitoraggio, svolto prevalentemente nelle regioni del Sud ed in particolare in Calabria, Campania e Sicilia, sono stati infatti rilevati casi di centri fatiscenti, privi di condizioni igieniche e di sicurezza minimamente adeguate sia per gli ospiti che per i lavoratori ed i volontari che vi operano. Anche il rispetto degli "standard sanitari" risulta, in base a quanto scrivono gli autori, insufficiente e spesso del tutto carente. Il Rapporto, che presenta gli esiti del monitoraggio, denuncia proprio le **gestioni improvvisate dei Centri, sprovviste di adeguata preparazione e competenza**, che si manifesta nella **scarsa qualità dei servizi da erogare**: dalla mediazione, all'assistenza psicologica e legale, ai corsi di alfabetizzazione fino alle attività finalizzate all'inserimento lavorativo e abitativo. Un'altra criticità dei CAS, evidenziata nel Rapporto, riguarda la **dislocazione dei Centri in zone del tutto periferiche**, decisioni, queste, adottate senza raccordo con gli Enti locali; i centri sono spesso inseriti in contesti problematici sul piano del disagio sociale e della diffusione della criminalità, facilitando l'ingresso dei migranti nei circuiti del caporalato o della criminalità. Nello specifico, la denuncia che viene sollevata da InCAStrati riguarda proprio **il modo in cui è strutturata la procedura che prevede l'accoglienza nei CAS**, quest'ultima spesso affidata a chi ha un'immediata possibilità di trovare una qualsivoglia sistemazione. Una dinamica, quella descritta dagli autori che pare abbia permesso e continui a favorire un'accoglienza gestita da pochissimi, sempre gli stessi, che continuano ad accumulare "numeri di persone", a stiparli in posti improponibili ed a speculare costruendo veri e propri monopoli. Emblematici anzitutto i casi di strutture improvvisate, come gli hotel, i ristoranti, i vecchi casolari convertiti in centri di accoglienza. Inoltre, si legge sempre nel Rapporto, in strutture di questo tipo operano **staff spesso del tutto impreparati a gestire il fenomeno complesso dell'accoglienza** e, in alcuni casi,

15 Le organizzazioni promotrici del Rapporto, pubblicato nel febbraio 2016, sono Cittadinanzattiva, LasciateCIEntrare, Libera.

L'accoglienza attraverso la lente di alcuni studi di settore

si è riscontrato che gli operatori non conoscono neppure l'inglese né risultano avere alcuna preparazione in materia di protezione internazionale. Viene poi rilevata una **carenza di organico**. Infatti, alcuni enti gestori si affidano ad un unico operatore per l'intera struttura, che deve spesso svolgere innumerevoli funzioni: attività di mediazione, accompagnamento in questura, presso la ASL e in ospedale, distribuzione dei pasti e gestione dei rapporti tra migranti all'interno del centro. La maggiore criticità sta nell'aver quindi rilevato come l'assenza di assistenza adeguata e di percorsi di inclusione sia fonte di frequenti casi di depressione o di ingresso dei migranti nei circuiti del caporalato, del lavoro nero, dello spaccio e della prostituzione. Un altro aspetto che viene messo in luce riguarda lo scarso o nullo coinvolgimento degli enti locali: in diverse occasioni, infatti, i sindaci non sono stati messi a conoscenza della presenza dei migranti nel proprio territorio; tagliando del tutto la possibilità di un percorso di conoscenza reciproca che rappresenta invece il punto di partenza per un'accoglienza dignitosa ed umana. Nel Rapporto viene ribadita la necessità di promuovere un sistema stabile ed ordinario di accoglienza, con una gestione trasparente di risorse economiche ed umane, che garantisca condizioni di vita dignitose, servizi di qualità e che sia soprattutto finalizzato a rimettere al centro la protezione dei diritti di chi vi è ospitato. Per questo motivo, oltre all'attività di monitoraggio, dal mese di giugno 2015 le associazioni promotrici hanno rivolto al Ministero dell'Interno ed alle Prefetture italiane una serie di istanze di accesso civico chiedendo la pubblicazione dell'elenco dei CAS presenti sul territorio nazionale, degli enti gestori, di informazioni inerenti gare, convenzioni, rendicontazioni, esiti delle attività di monitoraggio sui servizi erogati.

Il Rapporto "Asilo precario" di Medici per i Diritti Umani (MEDU)[16], basato sull'osservazione diretta e sulle informazioni raccolte tra gli ospiti e gli operatori di sedici CAS della provincia di Ragusa da ottobre 2014 a dicembre 2015, raccoglie gli esiti di una verifica delle condizioni di accoglienza e dei servizi forniti all'interno delle varie strutture, evidenziando criticità e formulando proposte e raccomandazioni. In particolare, nel Rapporto sono indicate alcune priorità, tra le quali: 1. garantire in ogni CAS **ambienti comuni e spazi dedicati per le attività culturali e religiose e definire le modalità di trasporto esistenti verso i centri abitati ed eventualmente garantirne di nuove**; 2. definire un **numero minimo di operatori nell'area psicologica, socio-assistenziale, legale, nonché un numero minimo di mediatori culturali**, al fine di favorire la comunicazione tra gli operatori dei CAS e gli ospiti e il complessivo processo d'integrazione e prevedere anche **corsi di formazione e spazi di confronto** per gli operatori che lavorano all'interno dei centri; 3. assicurare ai richiedenti asilo una **corretta conoscenza dei propri diritti e doveri** all'interno dei centri e monitorare che il pocket money possa essere regolarmente riscosso; 4. **rendere più snello e rapido l'iter per l'iscrizione al SSN** per i richiedenti asilo e garantire l'assistenza sanitaria anche durante il periodo di attesa. Inoltre, la **documentazione medica dei richiedenti asilo elaborata dalle strutture di prima accoglienza deve essere regolarmente trasmessa ai CAS** per garantire la continuità terapeutica ed è poi necessario sostenere l'accesso al medico di base assicurando il trasporto anche dai CAS più isolati; 5. individuare precocemente i migranti più a rischio per lo sviluppo di disturbi psicologici post traumatici al fine di **attivare con tempestività percorsi di prevenzione e cura** ed evitare così la cronicizzazione del disagio mentale. La presenza di uno psicologo all'interno del centro può rappresentare un elemento di stabilità e di fiducia per affrontare sia l'iter della richiesta d'asilo sia il percorso d'integrazione ed è prioritario promuovere la formazione del personale dei servizi territoriali di salute mentale sulle tematiche relative al disagio mentale nei migranti; 6. **garantire al richiedente asilo sia un'adeguata preparazione per sostenere al meglio l'audizione** di fronte alla Commissione Territoriale, sia un numero sufficiente di colloqui con un legale prima dell'audizione stessa; 7. **includere almeno un mediatore culturale, debitamente formato, in ogni struttura** e favorire la sua partecipazione a tutte le attività offerte dal CAS; 8. **garantire l'insegnamento della lingua italiana** con criteri di continuità e qualità e sviluppare progetti ed iniziative d'inclusione sociale, lavorativa, culturale e sportiva. In conclusione, nel rapporto di MEDU viene attribuita priorità assoluta da un lato al superamento della logica di "un sistema d'accoglienza capovolto", in cui l'emergenziale diventa ordinario, dall'altro all'ampliamento del sistema SPRAR, l'unico a cui viene riconosciuta la capacità di garantire condizioni di vita dignitose e servizi di qualità nonché facilitare l'integrazione con il territorio.

Il Rapporto (Ben)venuti di NAGA[17] fotografa lo stato attuale del sistema di accoglienza prefettizia nell'area di Milano

16 Medici per i Diritti Umani, *Rapporto "ASILO PRECARIO. I Centri di Accoglienza Straordinaria e l'esperienza di Ragusa"*, aprile 2016.

17 NAGA, *(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia,* aprile 2016.

SARA PRESTIANNI

e provincia attraverso una serie di interviste a utenti del Centro Naga Har, nonché a ospiti gestori e operatori delle strutture di accoglienza. Dal materiale raccolto emerge un'**erogazione disomogenea dei servizi e una certa casualità nell'assegnazione dei posti in accoglienza**, oltre a una **eterogeneità della tipologia delle strutture**.

Nel Rapporto viene rappresentato un sistema di accoglienza prefettizio che presenta una serie di criticità strutturali. Se, infatti, nei bandi si fa esplicito riferimento ai servizi che devono essere garantiti, ad esempio, *"orientamento al territorio", "massima cura nel proporre menù non in contrasto con i principi e le abitudini alimentari degli ospiti"*, ma anche assistenza socio-psicologica, consulenza legale, assistenza infermieristica e sanitaria, indicando anche le unità minime di persone e/o orari relative alla loro erogazione, lo stato delle cose si mostra ben diverso, visto che un operatore può dedicare in media 17 minuti a ciascun ospite. La parola accoglienza, è la denuncia che si legge nel Rapporto, si scontra con un sistema di assegnazione degli appalti che si basa sulla migliore offerta economica, e questo fa sì che di fatto i numeri "minimi" (ad esempio il numero minimo di operatori impiegati nelle strutture) restino un vincolo come numeri effettivi: chi si discosta o lo fa a spese proprie (e alcuni enti gestori lo fanno) o non vince l'appalto perché il servizio che propone costa troppo. In questo senso, anche il meccanismo del rimborso basato sul numero effettivo di ospiti finisce per generare un sistema che abbassa la qualità dell'accoglienza. Inoltre, si continua a leggere nel Rapporto NAGA, l'accoglienza prefettizia, immaginata per "far fronte all'emergenza", presenta altri punti critici rispetto allo SPRAR, in particolare, la **mancata definizione della competenza necessaria per rispondere adeguatamente ai bisogni delle persone accolte sia dal punto di vista della tipologia di ente gestore – per il quale non viene richiesta precedente esperienza specifica – sia per quanto riguarda le competenze degli operatori.**

Un altro aspetto evidenziato dal Rapporto riguarda la **sovrapposizione di sistemi di accoglienza**. Il punto di osservazione utilizzato dai ricercatori del NAGA li pone nella condizione di sottolineare un rovesciamento nello scenario dell'accoglienza: lo SPRAR finisce per essere marginale nel panorama dell'accoglienza mentre l'accoglienza prefettizia, che dovrebbe far fronte alle emergenze, sembra in realtà essere diventato il modello di riferimento. **L'eterogeneità delle strutture di accoglienza si riflette sull'erogazione dei servizi**, le modalità, i tempi, la gratuità, tutti elementi non secondari, che possono condizionare il percorso successivo della persona, dall'accettazione della domanda di asilo allo stato di salute, dall'opportunità di apprendere la lingua a quella di accedere al servizio sanitario nazionale.

L'accoglienza attraverso la lente di alcuni studi di settore

Trattando il tema dei diritti umani, l'accesso non può dipendere dalla buona disposizione di un ente gestore, né dalla fortuna di capitare in un buon centro ma deve essere universale e garantito a tutti. E in questo senso, la delega completa al terzo settore e agli albergatori privati riguardo all'accoglienza può essere letta come il segnale di una deresponsabilizzazione del servizio pubblico e della conseguente perdita del valore dell'accoglienza. L'analisi delle criticità si conclude con due raccomandazioni. La prima propone che **la delega al terzo settore non si trasformi in una delega totale, senza sistemi di controllo e di *governance*.** La mancanza di un indirizzo univoco e chiaro sta infatti a monte del maggior numero di criticità del sistema. Il mantenimento di una regia forte da parte del servizio pubblico consentirebbe di eliminare molte delle disfunzioni del sistema e di garantire standard comuni e adeguati di accoglienza riducendo largamente le conseguenze dell'eterogeneità dell'offerta dei servizi. La seconda prospetta invece il **superamento della logica emergenziale, con un sistema di accoglienza che consideri i richiedenti asilo – e più in generale le migrazioni – come un fenomeno strutturale della società contemporanea**.
Nello specifico propone l'eliminazione del "doppio sistema"(accoglienza prefettizia e SPRAR) e l'uniformazione dell'accoglienza a un unico sistema conforme agli standard SPRAR; il progressivo inserimento strutturale nel sistema di accoglienza di elementi volti a realizzare l'inclusione sociale delle persone e la coesione delle comunità di appartenenza; un sistema di quote di richiedenti asilo e rifugiati, proporzionate alla popolazione, per tutti i Comuni italiani, puntando a un modello di accoglienza diffuso su tutto il territorio nazionale, abolendo i grandi centri collettivi, attivando una relazione proficua con il terzo settore e il territorio; infine, il prolungamento dei tempi di durata dei progetti SPRAR per garantire autonomia a una persona che si trova a vivere in un territorio completamente nuovo.
La Relazione della **Commissione Parlamentare sul sistema di accoglienza**[18] presenta l'attività di indagine condotta dal 26 marzo 2015 al del 31 gennaio 2016 e approfondisce nove tematiche chiave:

1. il **sistema di identificazione e primissima accoglienza dei migranti** costituisce un oggetto di strettissima attualità in ragione delle sue interferenze con il sistema normativo europeo definito dal Regolamento UE n. 604 del 2013 e dell'introduzione dell'approccio *hotspot* e della procedura di ricollocazione dei migranti (procedura che, a giudizio della Commissione, non sembra aver raggiunto i risultati sperati). Al tema dell'identificazione la Commissione ha collegato anche la ricognizione sulle condizioni in cui permangono nel territorio i cosiddetti "transitanti" (principalmente siriani ed eritrei) ovvero coloro che, sottraendosi all'identificazione e non presentando domanda di protezione, non entrano nel circuito ufficiale dell'accoglienza, preferendo proseguire il percorso migratorio verso altri Paesi. Rispetto alla **funzione degli hotspot**, viene ribadita l'**assenza di una qualificazione giuridica certa** che, oltre a porre in evidenza l'equivoca natura delle strutture (indicate nella roadmap come «aree hotspot chiuse»), rende difficile adeguare le convenzioni stipulate dalle prefetture con gli enti

18 Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate.

UNHCR/FRANCESCO MALAVOLTA

gestori. Al contrario, un intervento normativo in questo settore potrebbe individuare i parametri di cui tenere conto, dal momento che le caratteristiche della permanenza negli hotspot potrebbero essere diverse da quelle che ispirano le procedure di affidamento per gli altri centri per stranieri ed il relativo schema tipo di capitolato di appalto.

2. Il **sistema di profilassi e l'assistenza sanitaria**. In base alla normativa vigente, il richiedente asilo ha diritto all'assistenza sanitaria, all'esenzione e al medico di base per tutta la durata della richiesta d'asilo. Tuttavia, sono state rilevate difficoltà di accesso alle cure mediche, nonché una sostanziale difformità di procedure sul territorio. In particolare, è emerso che il superamento dei tempi previsti dalla legge tra la manifestazione della volontà di richiedere protezione e la verbalizzazione della domanda comporta la **prolungata impossibilità di richiedere l'iscrizione anagrafica** nel comune di dimora e, con essa, l'assistenza sanitaria piena. Inoltre, i lunghi tempi di attesa in alcune città per **ottenere il codice fiscale (**prerequisito per avere la tessera sanitaria) portano ad un uso improprio del codice STP (Straniero temporaneamente presente). Altra criticità rilevata riguarda le **difficoltà economiche dei richiedenti asilo nell'accesso alle cure mediche** poiché in alcune regioni viene garantita l'esenzione dal ticket ai richiedenti asilo nei primi due mesi mentre in altre per sei mesi.
3. Il **sistema dei centri di accoglienza**. La Relazione mette in evidenza **l'evidente discrepanza** tra il teorico modello disegnato dal d. legislativo 142 del 2015 e l'attuale configurazione del sistema di accoglienza che, pur mettendo in conto una fase transitoria di graduale avvicinamento, richiede adeguati correttivi per la sua piena realizzazione. In particolare, n**on sembra acquisita un'effettiva distinzione tra strutture di prima e di seconda accoglienza**, manifestandosi, invece, una situazione in cui ad alcune strutture di maggiori dimensioni (i nuovi *hub* o le vecchie strutture governative) si affiancano altre più piccole (tra cui un elevatissimo numero di CAS) in cui le persone entrano anche prima di aver completato l'identificazione e ci restano anche dopo aver presentato domanda di protezione e spesso per tutto il tempo di attesa dell'esito definitivo (nonostante l'art. 11 del decreto le indichi come "strutture temporanee, appositamente allestite"). La mancata realizzazione del teorico modello di accoglienza si riverbera anche nella **difficoltà di delineare concretamente la natura e le caratteristiche delle strutture prefigurate dalla citata normativa**. Ad esempio, l'assenza di norme attuative non contribuisce a chiarire il dubbio sulle caratteristiche dei cosiddetti *hub* regionali e se essi siano coincidenti con le strutture di prima accoglienza così come delineate dal decreto legislativo 142/2015[19]
4. **Protezione dei minori stranieri non accompagnati**. La Commissione ha evidenziato in primo luogo l'esigenza di **definire compiutamente e mettere a regime un sistema di *governance*** che si è andato rapidamente evolvendo nel corso del 2015, definendo in modo chiaro le attribuzioni dei diversi soggetti istituzionali che intervengono nell'ambito della protezione dei minori. Una prima criticità rilevata riguarda l'**assenza di una chiara normativa di riferimento** che ha portato, negli anni, al moltiplicarsi di prassi diverse a livello locale. Inoltre, la Commissione ha preso atto delle **difficoltà di costruire un sistema di accoglienza, sia di primo livello che di secondo livello, che sia realmente in grado di assorbire un numero di richieste molto sostenuto e che, presumibilmente, è destinato ad incrementarsi nel tempo.**

19 Infatti, tale terminologia compare esclusivamente nella Roadmap italiana ovvero un testo privo di valore normativo secondo cui "il sistema di prima accoglienza è composto da strutture appartenenti ad ex centri governativi (CARA/CDA e CPSA), che attualmente si stanno riconfigurando come Regional Hubs". La Commissione riprende poi le dichiarazioni fatte in audizione dal delegato UNHRC per il Sud Europa, Laurens Jolles, che esprime viva preoccupazione per il fatto che il decreto 142/2015, pur abolendo i CARA, prevede una disciplina dei grandi centri governativi di prima accoglienza che rischia di replicarne comunque la disfunzionalità.

L'accoglienza attraverso la lente di alcuni studi di settore

5. Il meccanismo dei **bandi di gara per l'affidamento degli appalti dei servizi di accoglienza dei migranti**. In merito a questo aspetto, la Commissione ha innanzitutto annunciato, riportando quanto dichiarato in corso di audizione dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, l'obiettivo di **contrastare il diffuso sistema dell'affidamento diretto**. Un secondo obiettivo proposto dall'Autorità Anticorruzione e rilanciato dalla Commissione è quello di **garantire maggiormente l'osservanza dei principi di concorrenza, trasparenza e rotazione dei soggetti nelle procedure di affidamento dei servizi**, come sancito dal Codice degli appalti.
6. Le **procedure amministrative e giurisdizionali per l'asilo**. Nello specifico, l'indagine della Commissione si è proposta di analizzare tempi e modalità di esame delle domande di protezione internazionale, allo scopo di **individuare misure per la semplificazione e l'accrescimento dell'efficienza del lavoro delle Commissioni territoriali**[20]. Al fine di uniformare i tempi di definizione dei procedimenti si sono istituite nuove Commissioni e sezioni in relazione al numero più elevato delle domande e si è ricorsi al provvedimento di redistribuzione dei carichi. Una delle opzioni che la Commissione si riserva di valutare, anche nell'ottica di ottimizzare le risorse umane e materiali e contenere i costi di gestione dell'apparato, si riferisce ad un **sistema di attribuzione della competenza all'esame delle domande di protezione internazionale ad un organo amministrativo collegiale nazionale**, soluzione, peraltro, adottata, in altri Paesi europei. Eventualmente tale competenza nazionale potrebbe essere limitata anche alla sola fase decisoria vera e propria creando uno iato tra tale fase e quella istruttoria (colloquio personale, raccolta documentazione). La Commissione propone, dunque, un **numero più limitato di persone sul territorio impegnate nello svolgimento delle audizioni e la successiva trasmissione degli atti ad una commissione centralizzata, anche suddivisa in sezioni, che decida in forma collegiale**. A giudizio della Commissione, la più preoccupante criticità della fase giurisdizionale di esame delle domande di protezione è legata ai **lunghi tempi di esame dei ricorsi giurisdizionali**, vero nodo cruciale per le sue ricadute sui tempi di permanenza e su una fisiologica alternanza di ingressi e uscite nei centri di seconda accoglienza, con effetti sulla sostenibilità del sistema[21]. Oltre all'**impiego di un numero maggiore di magistrati** nella trattazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale di primaria importanza diventa anche il tema del **potenziamento del personale di cancelleria**. Di grande utilità in termini di risparmio di tempo e di risorse, è la possibilità di effettuare le **comunicazioni alle parti per via telematica** anziché mediante le notifiche tradizionali.
7. **Le misure di trattenimento dei migranti nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) e il funzionamento del sistema dei rimpatri**. I CIE rappresentano un punto di grande criticità per il loro impatto sulle garanzie costituzionali di tutela della persona e di conformità ai principi di solidarietà del diritto internazionale. Con riferimento a questa tematica, è necessario individuare misure che assicurino l'effettività delle decisioni di rimpatrio che, come noto, richiedono la collaborazione di Stati di origine per i quali, senza un accordo di reingresso assunto a livello europeo e dotato di adeguate compensazioni, i margini di interesse sono chiaramente minimi.
8. L'**analisi dei costi complessivi del sistema**, che consiste nell'accertamento dell'uso delle risorse economiche nazionali ed internazionali impegnate, allo scopo di verificare le modalità del loro impiego e il loro efficace utilizzo, nel quadro di un'indagine ad ampio spettro sulla complessiva gestione dei centri, sull'efficienza delle strutture, sulle procedure di affidamento e sulle convenzioni stipulate con gli enti gestori. Rispetto a questa indagine, tuttavia, la Relazione dichiara che il lavoro sarò completato solo nel prosieguo del lavoro dell'organo parlamentare.
9. Le risultanze delle **principali inchieste giudiziarie** che hanno coinvolto il settore dell'accoglienza che andranno a costituire una specifica relazione della Commissione.

20 Con riferimento al tempo medio di definizione delle domande, la Relazione riporta quanto riferito in audizione dal prefetto Trovato, indicando il tempo medio del primo trimestre 2015 in circa 215 giorni. Nel secondo trimestre 2015 si è invece sensibilmente ridotto rientrando nei sei mesi del tempo medio europeo (circa 62 giorni per la definizione delle domande provenienti da MSNA rispetto alle quali è stato disposto l'esame prioritario con procedura accelerata). Il sottosegretario di Stato del Ministero dell'Interno, Domenico Manzione ha poi segnalato che i tempi di definizione nel terzo trimestre 2015, stante l'aumento delle domande, si sono nuovamente dilatati e si attestano attorno a nove mesi ma il dato rilevato dal sistema informatico è condizionato dalle procedure formalmente pendenti che concernono i soggetti irreperibili

21 Rispetto alla semplificazione delle procedure, la Commissione osserva che l'Italia è l'unico Stato dell'Ue in cui, in materia di richiesta di asilo, sono previsti due gradi di giudizio di merito - primo grado ed appello - ed un terzo grado di giudizio di legittimità - ricorso per Cassazione. La maggior parte degli altri paesi assicura due gradi di giudizio di cui uno di merito ed un altro di controllo di legittimità. E, in alcuni paesi, il ricorso giurisdizionale avviene avanti al giudice amministrativo anziché all'autorità giudiziaria ordinaria e/o in unico grado. Nel nostro ordinamento, in questo particolare ambito, il giudizio d'appello risulta essere per così dire fotocopia del giudizio di primo grado con l'unica differenza dell'attribuzione della decisione ad un giudice collegiale, a cui segue l'eventuale fase del ricorso per Cassazione che ha ad oggetto il controllo di legittimità della decisione impugnata. Sulla base di tali considerazioni, la Commissione prende in esame possibili opzioni volte a semplificare il procedimento descritto, riservandosi in merito anche di valutare le ipotesi - a certe condizioni - riferibili all'abolizione del grado di appello, misura che consentirebbe una riduzione dei tempi della fase giurisdizionale, un alleggerimento del carico di lavoro ed un parziale contenimento dell'onere finanziario connesso quantomeno alle spese del gratuito patrocinio.

2.3 La rete dello SPRAR: il quadro dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e i recenti sviluppi dell'accoglienza

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) consta di una rete strutturale di enti locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA)[22] 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. Negli ultimi anni il Sistema ha conosciuto ampliamenti notevoli, sia per quanto riguarda la capacità dei posti messi a disposizione per l'accoglienza, sia per quanto riguarda i beneficiari accolti. Tali ampliamenti, disposti dal Ministero dell'Interno, sono avvenuti in risposta a un fenomeno ormai strutturale di afflussi consistenti, che impone l'esigenza di ripensare e adeguare l'intero sistema di accoglienza.
Già dalla fine del 2012, grazie all'esperienza della cosiddetta "Emergenza Nord Africa" e alla conseguente esigenza di dar vita a un sistema nazionale unico, flessibile e in grado di dare risposte più strutturali che emergenziali al fenomeno, il Ministero dell'Interno ha predisposto diversi allargamenti straordinari della rete SPRAR, che in meno di un anno hanno più che triplicato la capacità ricettiva del Sistema. In dieci anni, si è progressivamente passati dai 1.365 posti disponibili del 2003 ai 20.752 del 2014.

Nel 2015 lo SPRAR ha visto il consolidarsi della rete di accoglienza con la completa disponibilità dei posti aggiuntivi finanziati attraverso risorse straordinarie, stanziate principalmente dal Ministero dell'Interno, che nell'anno precedente erano stati attivati in varie fasi e quindi fruibili per periodi diversi: ai 12.577 posti strutturalmente finanziati da bando si sono sommati più di 9.000 posti aggiuntivi, per un totale di **21.613 posti**. Nel **primo semestre del 2016 la capienza è salita** a **27.089** posti, di cui 12.485 strutturalmente finanziati da bando e 14.604 posti aggiuntivi. Tra il 2015 e, soprattutto, il 2016, una quota importante degli ampliamenti ha riguardato la categoria dei minori stranieri non accompagnati, protagonisti di crescenti arrivi sul territorio italiano e interessati da recenti modifiche normative tese a incrementare la loro tutela[23].
Oltre ai progetti rivolti ai minori, nel 2015 sono poi entrati a far parte della rete SPRAR nuovi progetti dedicati a specifiche tipologie di accolti: 9 progetti per l'accoglienza di famiglie siriane dai campi profughi allestiti nell'emergenza, inserite attraverso le attività di resettlement in collaborazione con le maggiori organizzazioni internazionali di tutela, e 18 progetti per beneficiari afghani accolti nell'ambito del progetto ISAF (International Security Assistance Force, missione NATO in Afghanistan). Alla luce di tali ampliamenti, si consolida progressivamente il modello dello SPRAR, che diventa sempre più esteso e capillare sul territorio nazionale, arrivando a coinvolgere nel primo semestre 2016 circa 1200 Comuni. Nelle pagine seguenti saranno illustrati i dati relativi all'accoglienza nella rete SPRAR nel 2015 e nel primo semestre 2016.

22 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.

23 A tal proposito si rinvia all'approfondimento contenuto nel Capitolo 1.

L'accoglienza nella rete dello SPRAR 2015

430
PROGETTI

348
PER CATEGORIE ORDINARIE

52
PER MINORI NON ACCOMPAGNATI

30
PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

21.613
POSTI DI ACCOGLIENZA

20.356
PER CATEGORIE ORDINARIE

977
PER MINORI NON ACCOMPAGNATI

280
PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

376
ENTI LOCALI TITOLARI DI PROGETTO

339
COMUNI

29
PROVINCE

8
UNIONI DI COMUNI

OLTRE
800
COMUNI COMPLESSIVAMENTE COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA

PROGETTI PRESENTI IN

93
PROVINCE SU 110

19
REGIONI SU 20

29.761
ACCOLTI NEL 2015

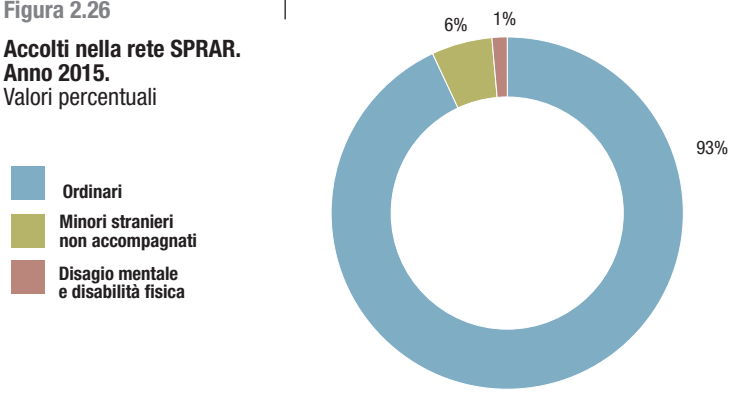
2.3.1 L'accoglienza nei progetti territoriali nel 2015

Nel 2015 i progetti finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), che costituiscono la cosiddetta rete strutturale dello SPRAR, sono stati complessivamente 430, di cui 348 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie, 52 destinati a minori non accompagnati e 30 a persone con disagio mentale e disabilità fisica.
Complessivamente, **i progetti finanziati dal FNPSA hanno reso disponibili 21.613 posti in accoglienza**, di cui 20.356 destinati alle categorie ordinarie, 977 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 280 per persone con disagio mentale e disabilità fisica. I posti strutturalmente finanziati da bando sono stati 12.577, a cui si sono sommati più di 9.000 posti aggiuntivi[24]. Gli enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 376, di cui 339 comuni, 29 province e 8 unioni di comuni, mentre quelli coinvolti nell'accoglienza SPRAR sono stati circa 800.
Nel 2015 sono stati 27.824 i beneficiari accolti nei progetti ordinari, 297 nei progetti per disabili e disagio mentale e 1.640 in quelli per minori stranieri non accompagnati, per un **totale di 29.761** accolti. Di questi 29.761, tuttavia, 63 beneficiari sono transitati in più progetti SPRAR di categorie e tipologie differenti (e pertanto censiti come beneficiari da tutti i progetti che li hanno presi in carico), in seguito al trasferimento nel corso del 2015 di molti dei beneficiari accolti nei posti straordinari attivati nel 2014 in progetti "ordinari", nonché a seguito di subentrate e gravi esigenze, emerse successivamente all'inserimento in accoglienza nel primo progetto SPRAR. Di conseguenza **il numero effettivo degli accolti è 29.698**, ma nei grafici seguenti, che illustrano il dato relativo alla presenza degli accolti nei progetti su base regionale, è comprensivo anche dei beneficiari transitati in più progetti*.

24 Di cui 5.933 posti aggiuntivi previsti dal decreto ministeriale del 30 luglio 2013, attivati da giugno 2014; ulteriori 1.772 posti aggiuntivi attivati da ottobre 2014; 214 posti aggiuntivi per minori non accompagnati a 45 euro pro capite pro die; 801 posti aggiuntivi attivati dal 18 maggio 2015 e, infine, ulteriori 316 posti attivati dal primo luglio 2015.

Figura 2.26

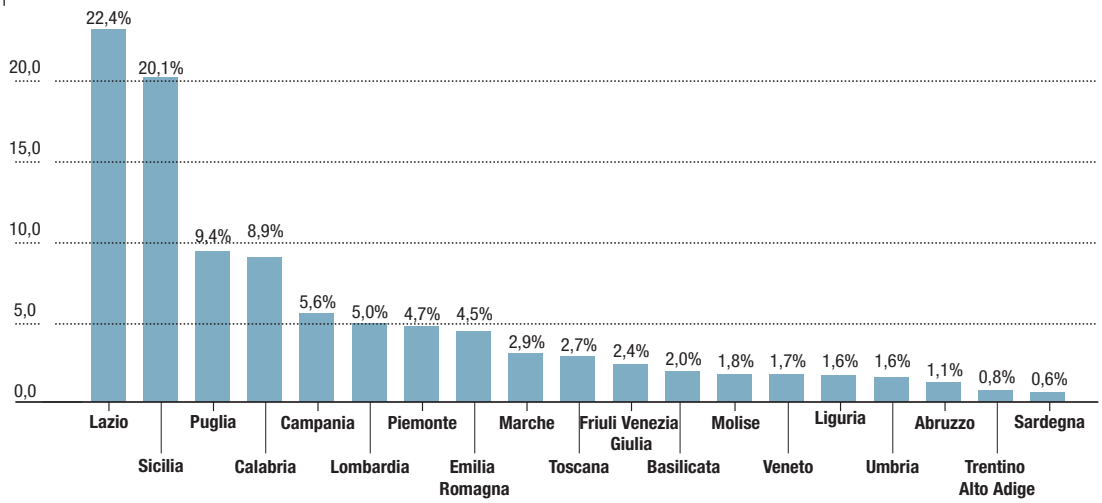
Accolti nella rete SPRAR. Anno 2015.
Valori percentuali



* Trattasi di 647 beneficiari passati da un progetto all'altro: accolti inizialmente in una categoria e nel corso dell'accoglienza spostati in un altro progetto sotto una diversa categoria (ad esempio da minore ad adulto oppure da ordinario a vulnerabile ecc). Pertanto, complessivamente, sull'intero territorio nazionale, il totale dei beneficiari spostati tra diversi progetti di accoglienza è pari a 30.345.

Figura 2.27

Accolti nella rete SPRAR per Regione. Anno 2015.
Valori percentuali



In linea con gli anni precedenti, oltre il 40% delle presenze si registrano nel Lazio (22,4% del totale nazionale) e in Sicilia (20,1%), seguite da Puglia (9,4%) e Calabria (8,9%); nelle restanti regioni il peso di tale presenza è inferiore al 6% e va inoltre ricordato che in Valle d'Aosta non sono presenti progetti della rete SPRAR. Nella lettura di tali dati va inoltre considerato che Lazio, Sicilia, Puglia e Calabria sono i territori con la maggiore capienza dello SPRAR: il complessivo dei posti delle quattro regioni è pari al 62,9% del totale.

Permessi di soggiorno

Complessivamente, il 58% degli accolti è richiedente protezione internazionale, il 19% è titolare di protezione umanitaria, il 13% di protezione sussidiaria e il 10% ha ottenuto lo status di rifugiato. Rispetto al 2014 diminuiscono i richiedenti, che nel 2014 raggiungevano il 61% (-3 punti percentuali), mentre aumentano di 4 punti percentuali i beneficiari con protezione umanitaria; decresce di un punto percentuale la componente dei rifugiati, mentre quella dei beneficiari con protezione sussidiaria rimane stabile. L'aumento dei beneficiari con protezione umanitaria a fronte del calo di richiedenti protezione internazionale ha riguardato in maniera contenuta i beneficiari ordinari (tra i quali i titolari di protezione umanitari sono aumentati di 6 punti percentuali mentre i richiedenti e i rifugiati sono diminuiti entrambi di 3 punti percentuali), mentre ha interessato sensibilmente sia i minori stranieri non accompagnati, sia i beneficiari disabili e/o con disagio mentale. Infatti, nel caso dei minori, i titolari di protezione umanitaria sono aumentati di 24 punti percentuali, passando dal 10% al 34%, mentre i richiedenti sono diminuiti di 26 punti, passando dall'85% al 59%. Nel caso dei beneficiari con disabilità e/o disagio mentale, i titolari di protezione umanitaria sono aumentati di 16 punti, dal 26% al 42%, mentre i richiedenti sono decresciuti di 20 punti, dal 42% al 22%.

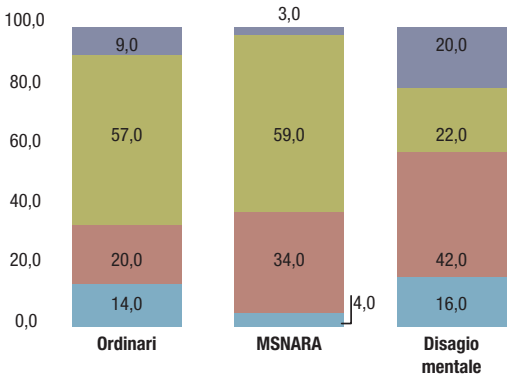


Figura 2.28

Beneficiari dei progetti per tipologie di permesso di soggiorno. Anno 2015.
Valori percentuali

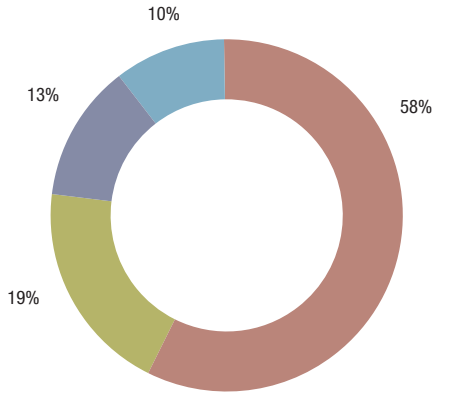


Figura 2.29

Beneficiari complessivi per tipologia di permessi di soggiorno. Anno 2015.
Valori percentuali

Profilo dei beneficiari in accoglienza

Tra le 10 nazionalità più rappresentate riscontriamo una tendenziale conferma rispetto al quadro dell'anno precedente, seppure con alcune differenze, legate principalmente alla posizione occupata: al primo posto ritroviamo la Nigeria con il 15,2% (+1,4 punti rispetto al 2014), al secondo posto il Pakistan con il 12,5%. Al terzo posto il Gambia con il 12,2% (+1,3 punti), che nel 2014 occupava il quarto posto; al contrario, il Mali è sceso dal terzo al quarto posto con il 10,6%, seguito dall'Afghanistan con il 10,1%. Il Senegal è avanzato al sesto posto con il 6,2% (+1 punto), mentre la Somalia è scesa al settimo posto con il 4,9% (-2,5 punti), seguita dall'Eritrea (3%, -2,1 punti), dal Ghana (2,9%) e dal Bangladesh (2,8%, occupando il posto che nel 2014 era dell'Egitto).

Relativamente all'incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi, a differenza del 2014, quando al primo posto si posizionava l'Egitto, che nel 2015 non rientra più nelle prime dieci nazionalità, ora troviamo in cima alla classifica la Nigeria, con il 13% dei minori tra i beneficiari. Il secondo posto, che nel 2014 spettava al Gambia, è invece occupato dall'Eritrea con l'8,5%, seguita da Ghana (8,1%), Somalia (6,6%), Gambia (5%), Senegal (4,8%), Afghanistan (4,4%) e Bangladesh (4,3%). Al decimo posto, il Pakistan (2,8%) ha sopravanzato il Mali (2,1%).

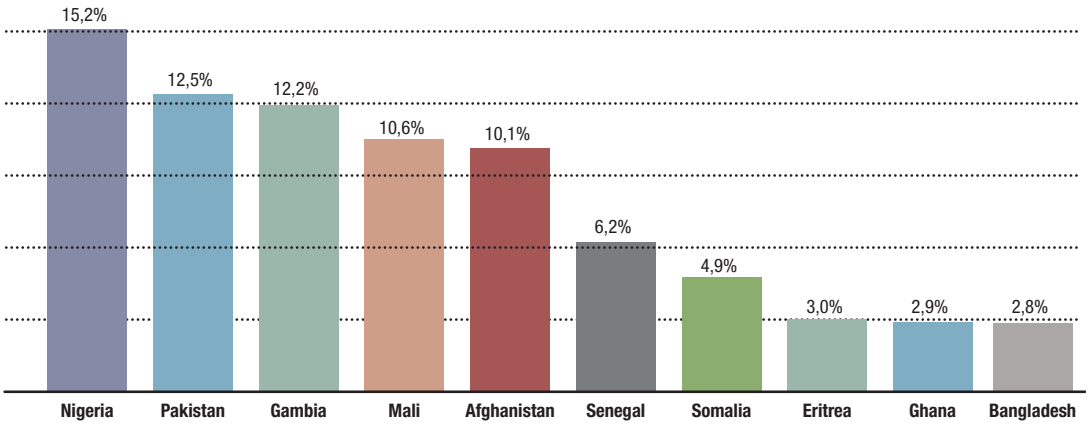
Ricordiamo, come già menzionato, che nel 2015, oltre alle categorie ordinarie, minori e disagio mentale sono state attivate due progettazioni relative a beneficiari dell'Afghanistan e della Siria. Nel primo caso di tratta del progetto ISAF (*International Security Assistance Force*, missione NATO in Afghanistan), che ha visto l'accoglienza di 168 beneficiari, quasi tutti facenti parte di nuclei familiari, con una componente maschile pari a 91 unità (54%).

L'altro programma è quello relativo al *resettlement* per l'accoglienza di famiglie siriane dai campi profughi allestiti nell'emergenza e gestito unitamente alle maggiori organizzazioni internazionali di tutela. I primi nuclei ad essere accolti presentavano gravi vulnerabilità e necessitavano di cure specialistiche da attivare in Italia. Complessivamente sono state inserite 81 persone di cui 37 uomini (45%) e 44 donne (55%).

Figura 2.30

Beneficiari complessivi. Nazionalità più rappresentate. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



Rispetto alla composizione di genere, si rileva che, nell'insieme dei 29.698 accolti, la percentuale maschile continua a crescere rispetto a quella femminile, confermando come gli uomini singoli (e in età giovanile) siano i più rappresentati tra le persone che giungono in Italia in cerca di protezione. I beneficiari di sesso maschile sono passati infatti dall'83,6% del 2013, all'87,8% del 2014, all'88% del 2015, mentre le beneficiarie rappresentano il 12% (il 12,2% nel 2014), pari a 3.556 persone.
Analizzando i dati disaggregati per sesso e nazionalità si può notare, in linea con gli anni precedenti, il carattere quasi esclusivamente maschile dei migranti accolti provenienti da diversi Paesi ed in particolare dal Gambia (il 99,1% sono uomini) e dal Mali (99%). Tra le prime dieci nazionalità, le uniche che invece presentano una componente femminile di rilievo sono la Nigeria (il 29,3% sono donne), l'Eritrea (25,5%), e la Somalia (24,4%), mentre le restanti sette nazionalità presentano un'incidenza femminile al di sotto del 7%.
Focalizzando l'attenzione su quest'ultime, il 37,3% (1.326 persone) proviene dalla Nigeria, il 9,9% (351 persone) dalla Somalia, il 6,5% (231 persone) dall'Eritrea, il 3,5% (125 persone) dall'Afghanistan, il 3,3% (117 persone) dall'Egitto, il 3% (106 persone) dal Pakistan, un altro 3% dall'Ucraina, il 2,7% (97 persone) dalla Siria, il 2,3% (83 persone) dall'Iran e un altro 2,3% (82 persone) dalla Costa d'Avorio. Rispetto al 2014, troviamo un avanzamento dell'Afghanistan, passato dal nono al quarto posto, una volta occupato dall'Egitto, e una retrocessione della Siria (dal sesto all'ottavo posto) e dell'Iran (dal quinto al nono posto). Se sono scomparse dalle prime dieci nazionalità l'Armenia e l'Iraq, hanno fatto il loro ingresso l'Ucraina e la Costa d'Avorio. Le restanti nazionalità si collocano al di sotto del 3%.
Tra i beneficiari che presentano forme di disagio mentale/psicologico e di disabilità, l'incidenza femminile è pari al 14,5%, di poco superiore a quella relativa agli ordinari (12,1%) mentre tra i minori è pari solo all'1,8%. Rispetto al 2014, tuttavia, tale incidenza tra le persone con disabilità e/o disagio mentale è diminuita di 12 punti percentuali: in particolare, le donne nigeriane, sebbene continuino a rappresentare il gruppo che maggiormente presenta tali vulnerabilità (essendo frequentemente vittime, nel loro percorso migratorio, di fenomeni traumatici e violenti legati alla tratta e allo sfruttamento), sono passate dal 59,5% al 36,4% del totale dei connazionali con disabilità e fragilità, facendo registrare un calo di 23,1 punti percentuali.

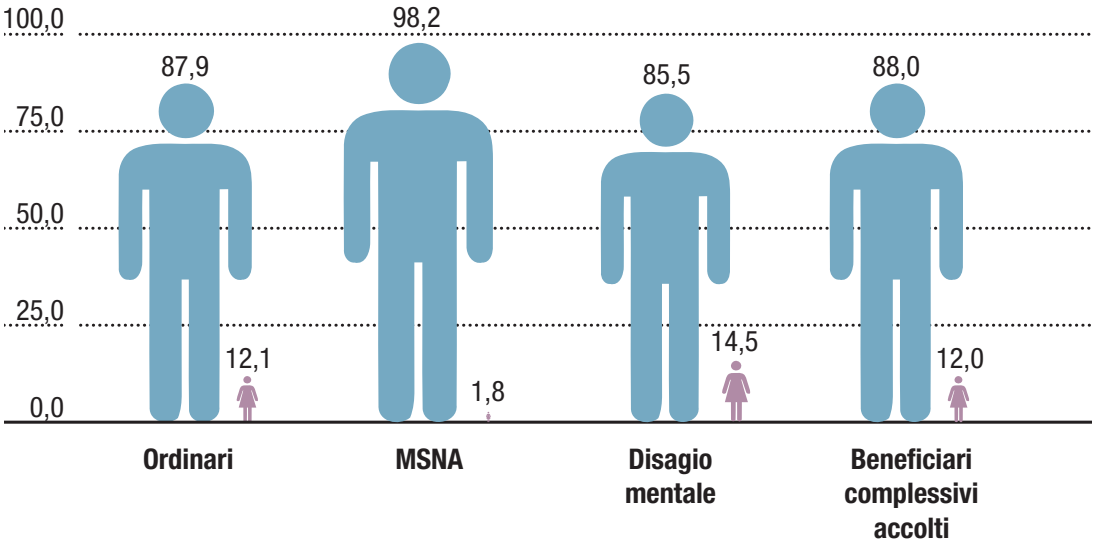


Figura 2.31

Genere dei beneficiari per tipologia di progetto. Anno 2015.
Valori percentuali

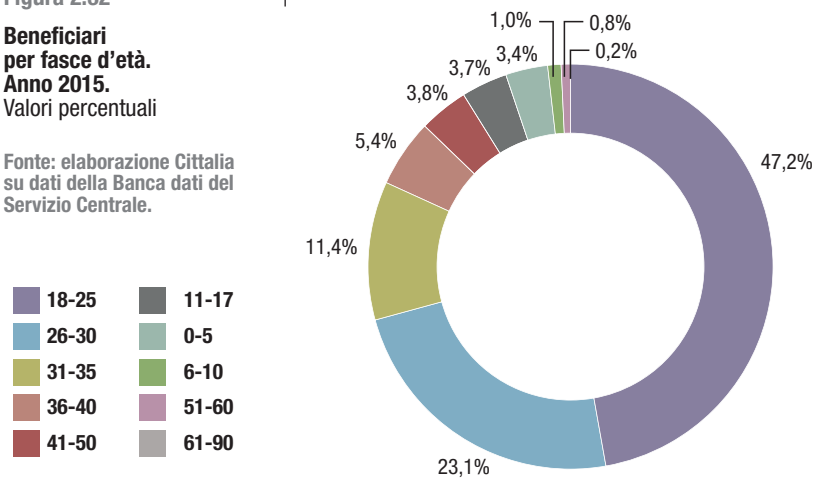
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

Relativamente all'età dei beneficiari accolti, la componente maggiormente rappresentata si conferma quella della fascia d'età che va dai 18 ai 25 anni, con una percentuale del 47,2% (la stessa dell'anno precedente) mentre diminuisce quella immediatamente successiva, che comprende le persone fra i 26 e i 30 anni (23,1%, quasi due punti percentuali in meno rispetto al 2014). La somma di queste due fasce costituisce il 70,7% del totale degli accolti, a fronte del 72% del 2014. La fascia di età compresa fra i 31 e i 35 anni rappresenta l'11,4% (la stessa del 2014) mentre le altre fasce d'età si collocano al di sotto del 6%. I minori (0-17 anni) costituiscono l'8,1%, ossia 2.384 beneficiari, di cui 1.640 sono minori stranieri non accompagnati (il 68,8%). Considerando la distribuzione per genere ed età, tra la popolazione femminile accolta la prima fascia d'età si conferma quella dai 18 ai 25 anni (34,1%, +1,1 rispetto al 2014), seguita da quella 26-30 anni (19,3%, -2,7), da quella 0-5 anni (14%) e da quella 31-35 anni (11,2%). Tra i beneficiari di sesso maschile le prime due fasce d'età risultano parimenti maggioritarie (18-25 anni: 49%; 26-30 anni: 23,5%) ma la terza posizione è occupata dalla fascia 31-35 (11,5%).

Figura 2.32

Beneficiari per fasce d'età. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



Analizzando i dati sulla composizione familiare dei beneficiari dello SPRAR si rileva che nel 2015 sono state 25.761 le persone accolte singolarmente (87%) a fronte delle 3.937 che fanno parte di nuclei familiari (13%), dato pressoché identico a quello dell'anno precedente. Rispetto a quest'ultimi, sono state accolte 594 coppie (45,1%); seguono poi i nuclei di 3 persone, che sono 355 (27%) e quelli di 4 persone (17,7%) mentre le famiglie con 5 membri rappresentano il 6,1%. Per quanto concerne le famiglie più numerose, sono 38 i nuclei in accoglienza con 6 componenti (contro i 121 del 2014), 14 le famiglie composte da 7 persone, 2 i nuclei da 8 persone e 1 da 10 persone.
Altro dato interessante riguarda il livello di scolarizzazione dei beneficiari accolti. Se il 22% possiede un titolo di studio equivalente alla licenza media, il 19% quella superiore e il 7% un titolo universitario, rimane piuttosto elevata la quota di coloro che hanno avuto accesso solamente ad un'istruzione elementare (37%) o che non possiedono alcun titolo di studio (15%)[25].

25 Va comunque considerato che in questa percentuale sono compresi anche i minori accolti nello SPRAR che non sono in età scolare.

Modalità di ingresso

Come negli anni precedenti, la modalità prevalente di ingresso in Italia delle persone accolte nello SPRAR è via mare attraverso uno sbarco (75,5%), seguita dall'attraversamento di una frontiera terrestre (11,3%) o aeroportuale (5,9%). Inoltre, il 3,2% è arrivato da paesi europei o rientrato in Italia in base al Regolamento Dublino, il 2,6% ha attraversato una frontiera portuale e l'1,5% è nato in Italia. Nel confronto con il 2014, si rileva un leggero decremento dell'incidenza degli sbarchi (-1,2 punti percentuali), a fronte di un incremento di 1,9 punti percentuali relativo agli attraversamenti delle frontiere terrestri: quest'ultimo dato, sebbene ancora contenuto, segnala per il 2015 una crescita di rilevanza delle rotte terrestri rispetto alle tradizionali rotte marittime, in linea con i trend che si stanno osservando in questi ultimi anni più in generale nei movimenti migratori che interessano l'Europa. Infatti, secondo i dati ufficiali di Frontex, la rotta balcanica occidentale ha raggiunto il primato che fino a qualche anno fa era appannaggio delle rotte del Mediterraneo centrale, grazie a due flussi principali, provenienti dai paesi dell'ovest dei Balcani, ma soprattutto dall'Asia centrale e dal Medioriente valicando le frontiere fra Bulgaria e Turchia e Grecia e Turchia[26]. Rispetto agli accolti come "rientri Dublino" si è trattato complessivamente di 966 persone (di cui 83% di sesso maschile e 7,7% minore d'età) rinviate in Italia prevalentemente da Svezia (13,9%), Svizzera (11,3%), Norvegia (10,9%), Germania (9,8%) e Paesi Bassi (6,1%)[27].

26 In merito alle rotte dei migranti si rinvia all'approfondimento contenuto nel Capitolo 1.

27 Per 90 persone non è stato possibile determinare la nazione da cui rientravano.

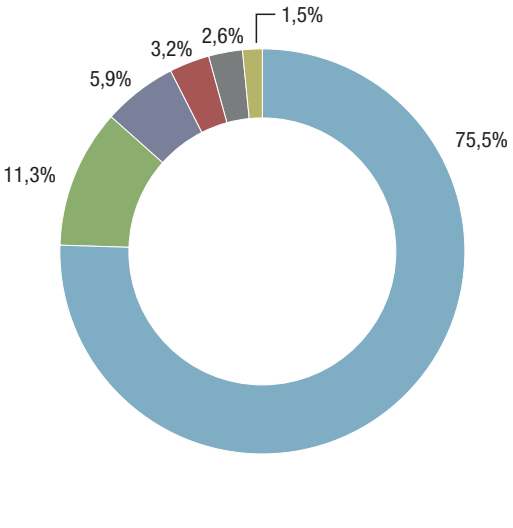


Figura 2.33

Modalità di ingresso dei beneficiari in Italia. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

Le strutture abitative dedicate all'accoglienza

Le tipologie di strutture rese disponibili dai progetti territoriali per l'accoglienza dei beneficiari tendono a concretizzare i principi fondanti di un sistema mirato alla specificità della persona (singoli o nuclei familiari, uomini o donne, donne con minori, minori non accompagnati o persone che presentano specifiche situazioni di vulnerabilità).

Complessivamente, le strutture attivate nel 2015 sono state 2.545 (330 in più rispetto al 2014, per un totale di 21.613 posti finanziati), ospitando, in media, 8 beneficiari ciascuna. Gli alloggi sono rappresentati principalmente da tre tipologie: gli appartamenti (pari a 2.092, 82%), i centri collettivi (pari a 305, 12%) e le comunità alloggio, in gran parte destinate a minori non accompagnati (pari a 148, 6%). Rispetto al 2014, è cresciuta di 2 punti percentuali l'incidenza degli appartamenti, a svantaggio dei centri collettivi. I minori stranieri non accompagnati occupano 87 delle 148 comunità alloggio. Gli appartamenti, invece, sono dedicati per il 64,5% a donne/uomini singoli, mentre per il restante 35,5% la destinazione è per donne sole con figli, minori e famiglie. I centri di accoglienza collettivi sono destinati per il 79,7% a donne/uomini singoli, mentre il restante 20,3% riguarda nuclei familiari, donne sole con figli minori e minori stranieri non accompagnati.

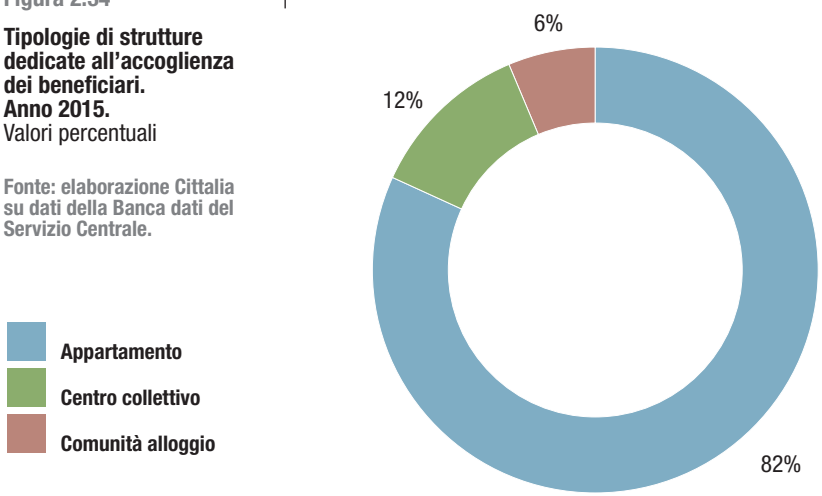
Per quanto riguarda la residenza presso strutture pubbliche o abitazioni private, dei 29.698 beneficiari accolti, 29.484 (pari al 99,3% del totale) sono stati ospitati presso strutture messe a disposizione dagli enti locali afferenti al Sistema di protezione[28].

28 Le restanti 214 persone (pari allo 0,7%) sono state inserite in accoglienza esterna da parte di alcuni progetti, grazie alla possibilità di utilizzare i residui finanziari degli anni precedenti, sulla base di specifiche esigenze di presa in carico dei beneficiari accolti: pur utilizzando abitazioni non asservite al sistema nazionale, si è comunque garantito a tutti i beneficiari l'accesso agli altri servizi predisposti dal progetto al di là dell'alloggio.

Figura 2.34

Tipologie di strutture dedicate all'accoglienza dei beneficiari. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



I servizi erogati ai beneficiari complessivi

Nel 2015 i progetti SPRAR hanno erogato complessivamente 259.965 servizi. Tali servizi riguardano principalmente l'assistenza sanitaria (20,7%), la formazione (16,6%), le attività multiculturali (15%), l'alloggio (14,9%), l'istruzione/formazione (10,9%) e l'inserimento scolastico dei minori (9,5%). Rispetto al 2014 il quadro si rivela considerevolmente mutato: ad eccezione dell'assistenza sanitaria, che rimane stabilmente la prima prestazione offerta, il 2015 vede un peso più rilevante delle attività volte all'integrazione sociale, mentre negli anni precedenti rivestivano maggiore peso i servizi riconducibili alle prime fasi di presa in carico dei beneficiari. Ciò può essere interpretato come il segnale di un'accoglienza meno orientata verso un'assistenza puramente emergenziale e più finalizzata all'inserimento sociale, in un quadro complessivo di continuo ampliamento della capacità ricettiva del sistema e di una più efficiente cooperazione tra i diversi soggetti che a vario titolo sono impegnati nella gestione dell'accoglienza[29].

Non a caso, dunque, si assiste a un incremento di 13,3 punti percentuali per i servizi formativi, di 10,9 punti per l'istruzione/formazione, di 10,5 punti per i servizi volti a favorire la ricerca dell'alloggio e di 8,8 punti per l'inserimento scolastico dei minori. Al contempo, vi è un calo dell'incidenza dei servizi di assistenza sociale (-11,5 punti), della mediazione linguistico-culturale (-12,8 punti) e dell'orientamento e informazione legale (-8,6 punti). Il calo di 6,9 punti per i servizi volti all'inserimento lavorativo possono trovare spiegazione nella difficile congiuntura economica.

29 Vale la pena ricordare, che, al contrario di quanto accaduto nell'anno precedente, quando si è proceduto a trasferimenti cospicui in tempi molto ristretti, nel 2015 si è potuto contare su un rapporto più diretto con le prefetture segnalanti e i rispettivi CAS, pertanto gli spostamenti sono stati predisposti successivamente all'ottenimento di una forma di protezione e il successivo rilascio del permesso di soggiorno. Questa nuova modalità di collaborazione ha permesso l'analisi dei singoli casi e il conseguente invio mirato delle persone nei progetti territoriali più idonei alla presa in carico della persona.

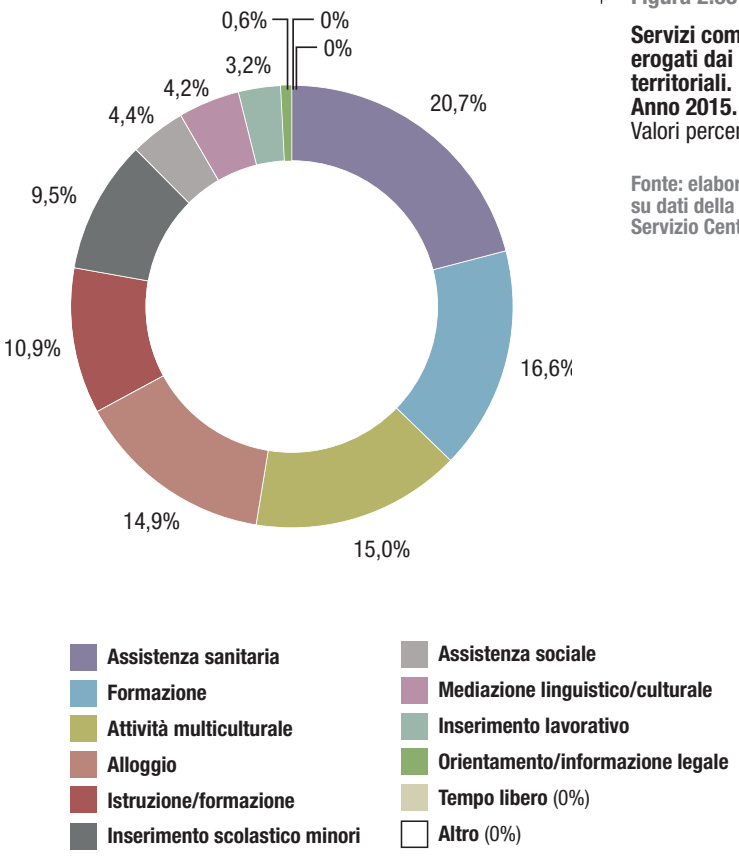


Figura 2.35

Servizi complessivi erogati dai progetti territoriali. Anno 2015.
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

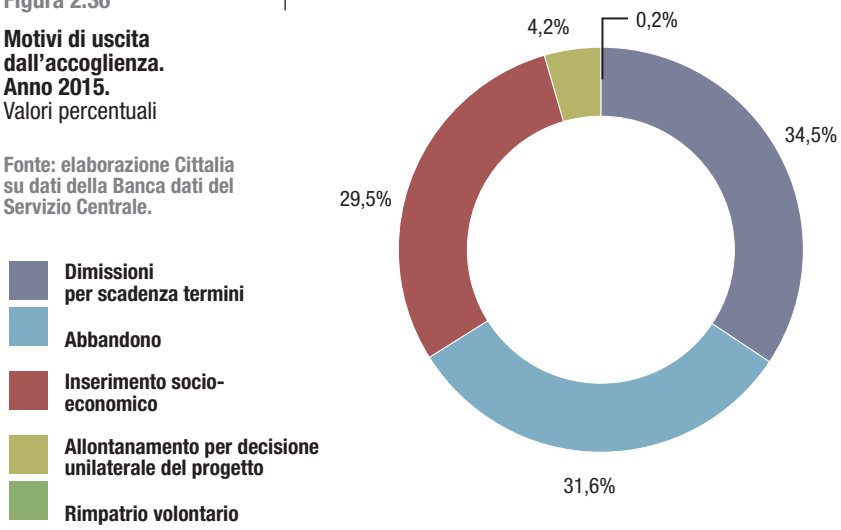
Motivi di uscita dall'accoglienza

Nel corso del 2015 sono uscite dall'accoglienza complessivamente 11.093 persone. Di queste, il 34,5% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza, indicati dalle Linee Guida dello SPRAR, completando il percorso e acquisendo gli strumenti utili all'integrazione; il 31,6% ha abbandonato volontariamente l'accoglienza, scegliendo un percorso differente da quello proposto nello SPRAR (va ricordato che tre quarti circa degli accolti è costituito da persone giovani di età compresa tra i 18 e i 30 anni, impazienti di uscire dall'accoglienza e di acquisire un'indipendenza economica); il 29,5% risulta aver portato avanti il proprio percorso di inserimento socio-economico, inteso come l'acquisizione di strumenti volti a supportare l'inclusione sociale; il 4,2% è stato allontanato; lo 0,2% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito. Rispetto al 2014 è aumentata di 4,4 punti la percentuale di coloro che fuoriescono dall'accoglienza per completamento del percorso mentre è diminuita la percentuale di coloro che si sono allontanati grazie a concrete opportunità di inserimento socio-economico (-2,4 punti) o che hanno scelto di abbandonare il percorso prima della scadenza dei termini (-1,2 punti). Nel leggere tali dati va tenuto presente che più della metà degli accolti risulta non ancora titolare di una forma di protezione bensì in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta protezione internazionale; a questo si aggiunga il perdurare di una situazione economica non favorevole che continua a recare svantaggio nella ricerca di un'occupazione.

Figura 2.36

Motivi di uscita dall'accoglienza. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



I minori stranieri non accompagnati (MSNA) nella Rete SPRAR: i posti di accoglienza e gli accolti

Come già illustrato[30], la legge 190/2015 prevede, all'art. 1, co. 183, che i minori stranieri non accompagnati accedano ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo, estendendo l'assistenza della rete SPRAR anche a quelli che non abbiano presentato domanda di asilo. In tal modo si è arrivati ad un sistema unico di accoglienza in grado di superare le distinzioni tra i minori stranieri non accompagnati e i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale. Inoltre, la stessa legge 190, all'art. 1, co. 181-182, ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno[31].

Di conseguenza, il numero di minori stranieri non accompagnati accolti nei progetti dello SPRAR ha registrato un notevole incremento; oltre ai posti strutturali dedicati ai MSNA, gli enti locali hanno messo a disposizione 214 posti addizionali e poi ulteriori 75 nel primo semestre 2016 con un contributo statale pro capite/pro die di 45 euro in risposta alla richiesta formulata dal Ministero dell'Interno nella Circolare del 23 luglio 2014 a cui si sono aggiunti altri 1.000 posti per minori relativi al bando 2015-2016 e ulteriori 78 posti attivati da luglio 2016[32].

Alla luce di tutto ciò, il numero di tale categoria di posti è quasi raddoppiato, passando da 977 a 1.916 e conseguentemente, anche il numero di minori accolti è aumentato, dai 1.640 del 2015 ai 1.994 del primo semestre 2016[33].

30 Cfr. con quanto descritto nel Capitolo 1.

31 Nel nuovo fondo confluiscono le risorse dell'analogo Fondo precedentemente istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (D.Lgs. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012), contestualmente soppresso.

32 Decreto ministeriale del 12 aprile 2016.

33 Si sottolinea che nei grafici relativi ai MSNA accolti nel primo semestre 2016, più avanti riportati, sono contemplati altresì 33 minori che sono transitati in più progetti, per un totale complessivo di 2.027 MSNA accolti nel primo semestre 2016.

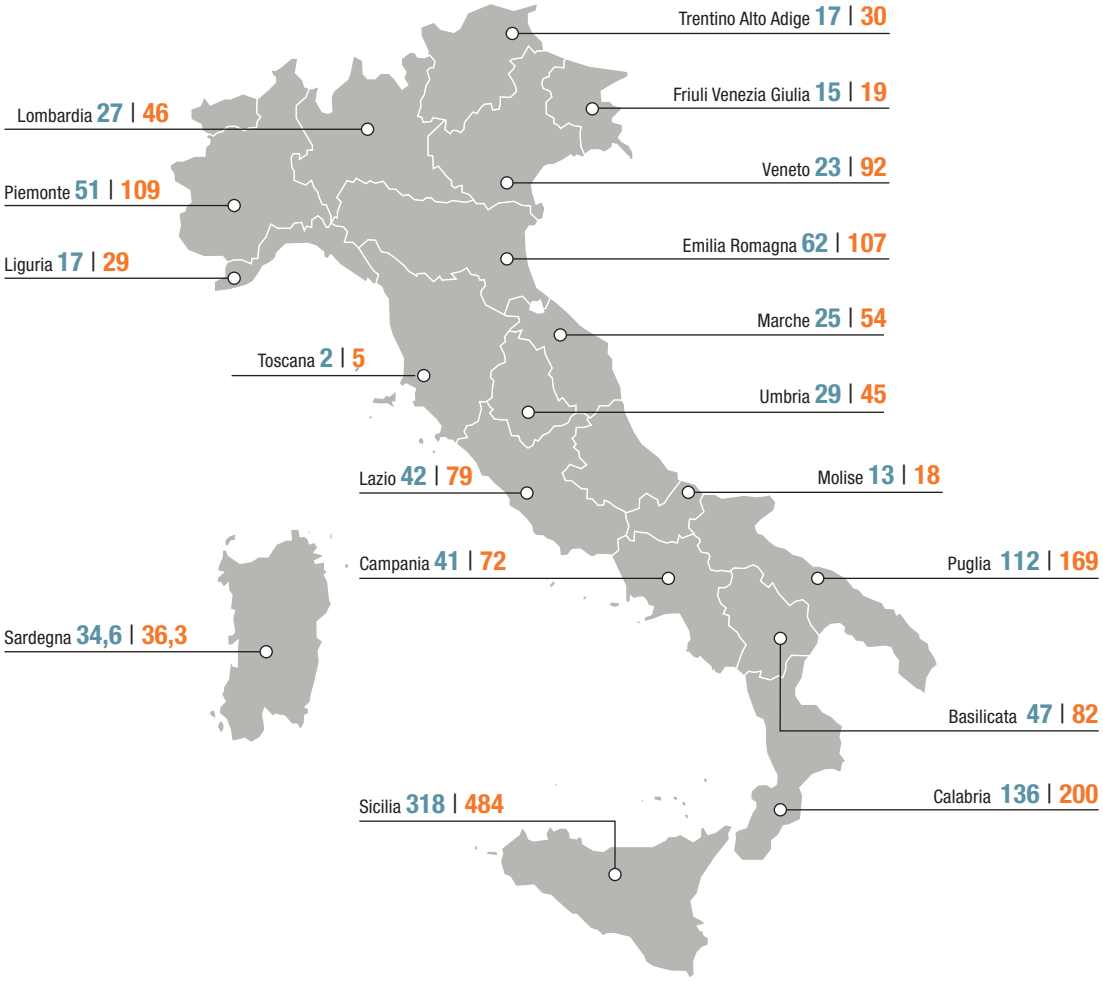


Figura 2.37

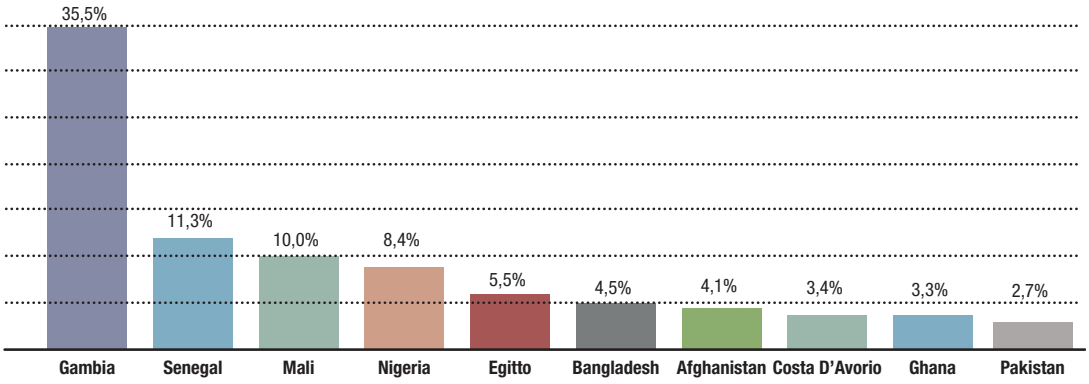
I posti di accoglienza e i MSNA accolti. Anno 2015.
Valori assoluti

Prendendo in esame le dieci nazionalità più rappresentate nel 2015, si rileva che i MSNA accolti nello SPRAR provengono principalmente dal Gambia (35,5%, primo paese di origine, come nell'anno precedente), seguito dal Senegal (11,3%, passato dalla terza alla seconda posizione), dal Mali (10%, prendendo il posto del Senegal), dalla Nigeria (8,4%), dall'Egitto (5,5%), dal Bangladesh (4,5%, sostituendo l'Afghanistan in sesta posizione), dall'Afghanistan (4,1%), dalla Costa D'Avorio (3,4%, che entrando in classifica ha sostituito la Somalia, ora fuoriuscita), dal Ghana (3,3%) e dal Pakistan (2,7%). Rispetto alla distinzione di genere, rimane costante la presenza pressoché assoluta di minori di sesso maschile, pari al 99,8% degli accolti. Oltre la metà (52,7%) risulta neomaggiorenne al momento della rilevazione; il 45,8% è invece compreso nella fascia tra i 15 e i 17 anni; l'1,3% ha tra i 12 e i 14 anni e lo 0,2% tra i 6 e gli 11 anni. Il flusso migratorio dei minori non accompagnati che accedono al sistema di accoglienza appare dunque prevalentemente composto da ragazzi prossimi al compimento della maggiore età, andamento che si è mantenuto costante negli ultimi anni. Ciò rende necessaria la prosecuzione della presa in carico dei neomaggiorenni e il conseguente trasferimento in progetti per adulti, per permettere loro il completamento del percorso di accoglienza integrata e di acquisizione di strumenti utili alla loro futura autonomia.

Figura 2.38

Prime dieci nazionalità dei MSNA accolti nella rete SPRAR. Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



La tipologia di permesso di soggiorno prevalente tra i MSNA è in linea con il dato complessivo della categoria degli adulti accolti: difatti, il 59% è richiedente protezione internazionale, a testimonianza del veloce inserimento all'interno dei progetti della rete SPRAR poco dopo l'arrivo sul territorio italiano. Inoltre, il 34% è titolare di protezione umanitaria, il 4% ha ottenuto la protezione sussidiaria e il 3% è rifugiato. E' interessante rilevare che, rispetto all'anno precedente, si è registrato un forte incremento dei permessi di protezione umanitaria, aumentati di 24 punti percentuali, a fronte della corrispondente diminuzione dei richiedenti asilo. Questo dato, accanto alla possibilità per i MSNA di permanere in accoglienza fino a sei mesi dopo il raggiungimento della maggiore età, ha fatto sì che i loro percorsi di accoglienza siano stati mediamente lunghi, fino al possesso di un titolo di soggiorno valido ed una piena autonomia. Tale forma di tutela si è concretizzata nel corso dell'anno in circa 70 trasferimenti dei neo-maggiorenni dai progetti per minori ai progetti per adulti, al fine di tutelare la loro vulnerabilità ed avviare concreti strumenti di integrazione socio-lavorativa.

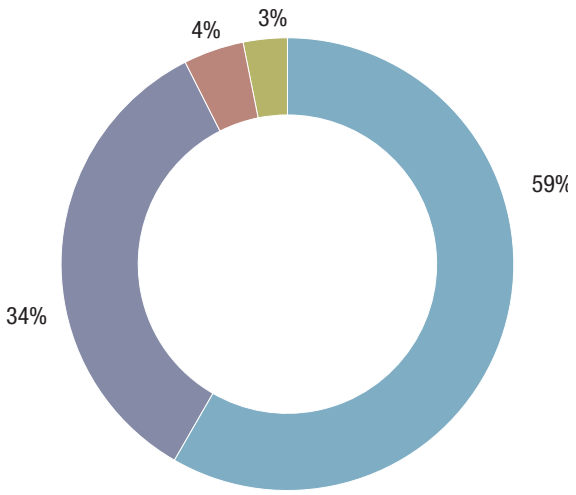


Figura 2.39

Tipologia di permessi di soggiorno dei MSNA accolti nello SPRAR. Anno 2015.
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

L'accoglienza nella rete dello SPRAR 2016

674
PROGETTI

520
PER CATEGORIE ORDINARIE

109
PER MINORI NON ACCOMPAGNATI

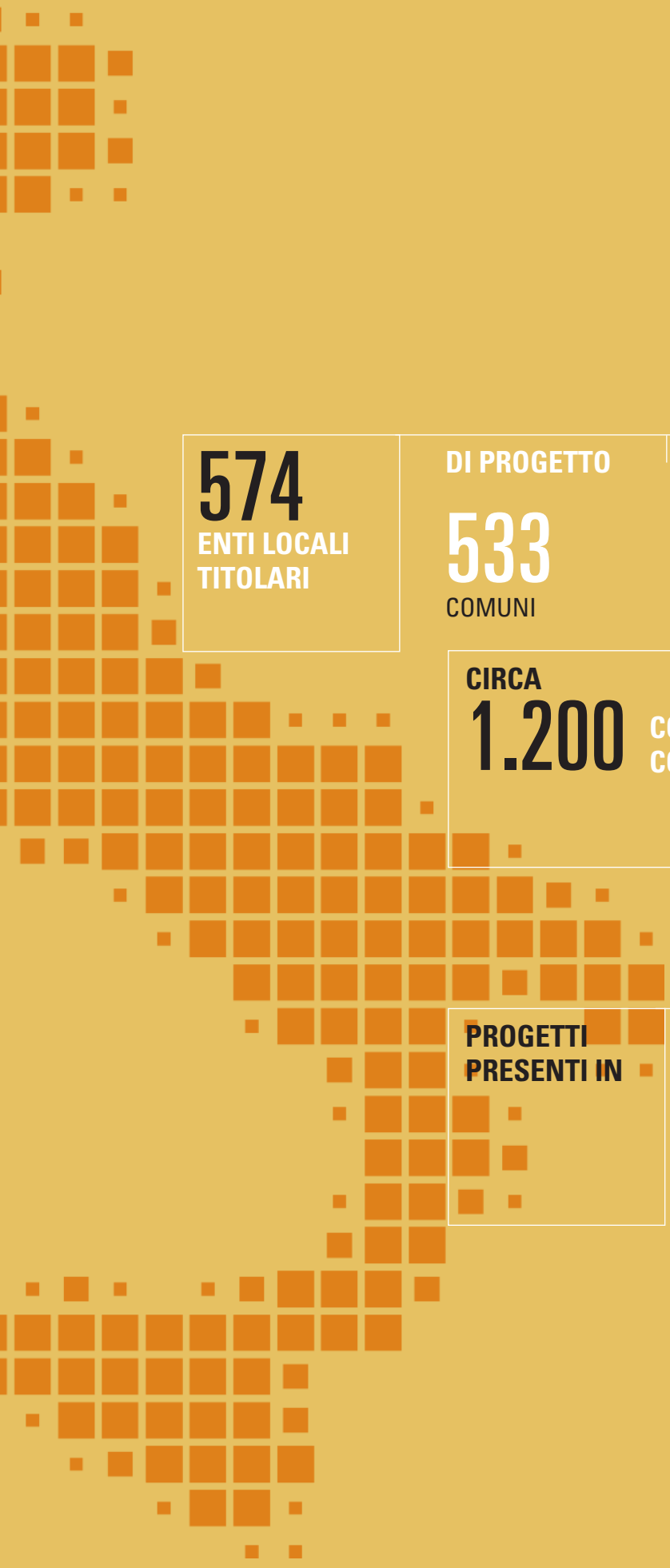
45
PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

27.089
POSTI DI ACCOGLIENZA

24.593
PER CATEGORIE ORDINARIE

1.916
PER MINORI NON ACCOMPAGNATI

580
PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ



574
ENTI LOCALI TITOLARI
DI PROGETTO

533
COMUNI

29
PROVINCE

12
UNIONI DI COMUNI

CIRCA
1.200
COMUNI COMPLESSIVAMENTE COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA

PROGETTI PRESENTI IN

101
PROVINCE SU 110

19
REGIONI SU 20

22.983
ACCOLTI NEI PRIMI 6 MESI DEL 2016

2.3.2 L'accoglienza nella rete SPRAR nel primo semestre del 2016

Durante il primo semestre 2016[34], i progetti finanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA) sono stati in totale 674, 244 in più rispetto al 2015, di cui 520 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie, 109 destinati a minori non accompagnati e 45 a persone con disagio mentale o disabilità fisica. Complessivamente, **i progetti finanziati dal FNPSA hanno reso disponibili 27.089 posti di accoglienza**, di cui 24.593 destinati alle categorie ordinarie, 1.916 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 580 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. I posti strutturalmente finanziati da bando sono stati 12.485, a cui si sono sommati 14.604 posti aggiuntivi[35].

Nei primi sei mesi del 2016 è dunque proseguito il processo di ampliamento straordinario promosso dal Ministero dell'Interno; tale processo, in ragione di afflussi migratori ormai strutturali e della conseguente necessaria riorganizzazione del sistema di accoglienza e della rete dello SPRAR, delinea uno scenario decisamente *in fieri*. Pertanto, i dati qui illustrati, essendo relativi non all'intera annualità bensì a un periodo parziale, sono da considerarsi come anticipazioni provvisorie di un quadro che potrà essere valutato solo al termine dell'anno in corso. In virtù di un modello di accoglienza sempre più diffuso sul territorio, teso a evitare la concentrazione degli accolti in pochi centri urbani, favorendo un'equa distribuzione territoriale che garantisca standard elevati di accoglienza (come raccomandano le Linee Guida dello Sprar), è incrementato altresì il numero di Enti locali coinvolti: sono nel complesso circa 1.200 i Comuni interessati. Gli Enti locali titolari di progetto sono 574, di cui 533 Comuni, 12 Unioni di Comuni e 29 Province.

Rispetto al numero di posti per categorie di progetto nelle singole regioni, è interessante osservare che se i posti per ordinari sono distribuiti soprattutto nel Lazio (19,5%), Sicilia (18,6%), Calabria (11,2%) e Puglia (10%), quelli per beneficiari con vulnerabilità sono presenti principalmente in Sicilia (41,4%) e Puglia (18,8%) mentre per MSNA in Sicilia (26,6%), Calabria (13,3%) e Emilia Romagna (12,1%).

34 I dati presentati sono aggiornati al 30 giugno 2016.

35 Di cui 5.870 attivati a giugno 2014, 1.583 attivati a ottobre 2014, 796 attivi da maggio 2015, 336 attivi da luglio 2015, 4.296 posti relativi al bando per il biennio 2016-2017, 75 posti aggiuntivi per minori non accompagnati a 45 euro pro capite pro die, 1.000 posti per minori relativi al bando 2015-2016, ulteriori 78 posti per minori attivati da luglio 2016 e, infine, 570 posti afferenti al Programma Nazionale Resettlement attivati tra maggio e giugno 2016.

Nord

Tabella 2.21

Posti di accoglienza complessivi della rete SPRAR.
Valori assoluti

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
PIEMONTE	ALESSANDRIA	ALICE BEL COLLE	15	6	21
		ALESSANDRIA		25	25
		ALESSANDRIA PROVINCIA	45	73	118
	ASTI	ASTI	30	14	44
		CHIUSANO D'ASTI		18	18
		C.I.S.A. ASTI SUD		25	25
		SETTIME	15	6	21
		UNIONE COMUNI COMUNITÀ COLLINARE ALTO ASTIGIANO		25	25
	BIELLA	CONSORZIO INTERCOMUNALE SERV.SOCIO ASS.- BIELLA	15	21	36
	CUNEO	CUNEO, FOSSANO, SAVIGLIANO, BRA, ALBA		30	30
	NOVARA	NOVARA		50	50
	TORINO	AVIGLIANA	15	6	21
		BORGIALLO		25	25
		CONSORZIO INTERCOMUNALE DI SERVIZI CIDIS		35	35
		CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI - C.I.S. DI CIRÈ		30	30
		C.I.S.S. PINEROLO		20	20
		CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI SOCIALI - CISS OSSOLA		10	10
		CARMAGNOLA	20	8	28
		CHIESANUOVA	15	10	25
		CHIVASSO	15	6	21
		COLLERETTO CASTELNUOVO		15	15
		GRUGLIASCO		10	10
		IVREA	21	8	29
		MONCALIERI		10	10
		SETTIMO TORINESE	50	50	100
		TORINO	269	257	526
		TORRE PELLICE	15	11	26
		TOTALE	540	804	1.344
LIGURIA	GENOVA	GENOVA	134	100	234
		MASONE	16	20	36
	IMPERIA	IMPERIA		29	29
		SANREMO	4	0	4
	LA SPEZIA	LA SPEZIA	20	20	40
	SAVONA	ALBISOLA SUPERIORE	25	13	38
		FINALE LIGURE		25	25
		SAVONA		10	10
		STELLA		23	23
		SAVONA PROVINCIA	24	25	49
		TOTALE	223	265	488
LOMBARDIA	BERGAMO	BERGAMO	24	14	38
		CONSORZIO SERVIZI VAL CAVALLINA		28	28
		LEVATE		37	37
	BRESCIA	BRENO	40	11	51
		BRESCIA	30	30	60
		BRESCIA PROVINCIA		33	33
		CALVISANO		10	10
		CASTEGNATO		10	10
		CELLATICA	30	21	51
		COLLEBEATO, FLERO		20	20
		COMUNITÀ MONTANA VALLE TROMPIA		15	15
		PALAZZOLO SULL'OGLIO		15	15
		PASSIRANO, CORTE FRANCA, ISEO		15	15
	CREMONA	CREMONA	44	26	70
	LECCO	COMUNITA MONTANA VALVASSINA, VALVARRONE, ESINO, RIV	18	7	25
		COLICO		20	20
		LECCO		15	15
	LODI	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DEL LODIGIANO PER I SERVIZI ALLA PERSONA		17	17
		LODI	24	11	35
		SAN MARTINO IN STRADA		6	6
	MANTOVA	MANTOVA PROVINCIA	40	9	49
	MILANO	A.S.C.COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE		16	16
		CESANO BOSCONE	16	8	24
		GORGONZOLA		10	10
		LEGNANO		15	15
		LOCATE DI TRIULZI		15	15
		MELZO		18	18
		MILANO	150	216	366
		PIEVE EMANUELE		12	12
		RHO	26	40	66
		ROZZANO	21	11	32
		SAN DONATO MILANESE	15	6	21
		TREZZANO SUL NAVIGLIO		14	14
	MONZA BRIANZA	MONZA	28	17	45
		OFFERTASOCIALE A.S.C (AZIENDA SPECIALE CONSORTILE)		10	10
	PAVIA	ROMAGNESE	8	0	8
		PAVIA PROVINCIA	21	27	48
	SONDRIO	SONDRIO PROVINCIA	15	6	21
		TIRANO		24	24
	VARESE	CARONNO PERTUSELLA	25	10	35
		MALNATE	19	7	26
		VARESE	18	7	25
		TOTALE	612	859	1.471

Nord

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	BOLOGNA	108	201	309
		NUOVO CIRCONDARIO IMOLESE		30	30
	FERRARA	ARGENTA		18	18
		CENTO		14	14
		FERRARA	72	34	106
	FORLI-CESENA	FORLI'	20	38	58
		UNIONE COMUNI VALLE DEL SAVIO - CESENA	17	6	23
	MODENA	MODENA	50	25	75
		MODENA PROVINCIA	24	9	33
	PARMA	BERCETO	15	7	22
		FIDENZA	45	30	75
		PARMA	34	54	88
		UNIONE DEI COMUNI VALLI TARO E CENI		21	21
	PIACENZA	PIACENZA	15	6	21
		FAENZA		9	9
		RAVENNA	60	24	84
	REGGIO EMILA	GUASTALLA		10	10
		REGGIO EMILIA	30	35	65
	RIMINI	RIMINI	20	34	54
		RIMINI PROVINCIA	17	7	24
		VALMARECCHIA		20	20
	RAVENNA	UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA ROMAGNA		9	9
		TOTALE	527	641	1.168
TRENTINO ALTO ADIGE	TRENTO	TRENTO PROVINCIA	120	29	149
		TOTALE	120	29	149

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
VENETO	PADOVA	CADONEGHE IN ASS. CON VIGODARZERE		25	25
		DUE CARRARE		20	20
		ESTE		30	30
		PADOVA	26	10	36
		PIAZZOLA SUL BRENTA	15	6	21
		PIOVE DI SACCO, PONTE SAN NICOLO', BAGNOLI DI SOPRA, RUBANO (ATS COSTITUENDA)		50	50
	ROVIGO	OCCHIOBELLO		10	10
		ROVIGO	18	7	25
	VENEZIA	MIRANO	15	6	21
		SAN DONA' DI PIAVE		55	55
		SPINEA		15	15
		VENEZIA	80	26	106
	VERONA	VERONA	33	30	63
	VICENZA	VICENZA		60	60
		SANTORSO	25	14	39
	TREVISO	ASOLO		15	15
		TREVISO		50	50
		TOTALE	212	429	641
FRIULI VENEZIA GIULIA	GORIZIA	GORIZIA PROVINCIA	26	21	47
		MONFALCONE AMBITO 2.2 BASSO ISONTINO		20	20
	PORDENONE	CODROIPO	17	6	23
		PORDENONE	26	19	45
		AMBITO DISTRETTUALE 6.1 - SACILE	20	8	28
	TRIESTE	TRIESTE	70	49	119
		SGONICO - ZGONIK		20	20
	UDINE	CIVIDALE DEL FRIULI	25	15	40
		UDINE	50	17	67
		TOTALE	234	175	409

Centro

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
TOSCANA	AREZZO	AREZZO	25	30	55
	FIRENZE	BORGO SAN LORENZO	22	16	38
		DICOMANO		25	25
		FIRENZE	73	75	148
		PONTASSIEVE		30	30
		UNIONE MONTANA DEI COMUNI DEL MUGELLO		75	75
	LIVORNO	LIVORNO	15	6	21
		ROSIGNANO MARITTIMO	18	8	26
	LUCCA	CAPANNORI	28	18	46
		FABBRICHE DI VERGEMOLI		14	14
		LUCCA PROVINCIA	29	8	37
	MASSA CARRARA	MASSA		20	20
		SOCIETÀ SALUTE LUNIGIANA	15	16	31
	PISA	SOCIETÀ DELLA SALUTE VALDARNO INFERIORE	15	6	21
		SOCIETÀ SALUTE PISANA	20	26	46
		UNIONE COMUNI VALDERA	25	7	32
	PISTOIA	MARLIANA		25	25
		PISTOIA	31	36	67
		SOCIETÀ DELLA SALUTE VALDINIEVOLE		30	30
	PRATO	PRATO	50	30	80
	SIENA	SIENA PROVINCIA	15	6	21
		TOTALE	381	507	888

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
MARCHE	ANCONA	ANCONA	55	16	71
		OSIMO		15	15
		SENIGALLIA	15	40	55
		SENIGALLIA CAPOFILA AMBITO TERRITORIALE SOCIALE 8		20	20
		ANCONA PROVINCIA	50	50	100
		FOLIGNANO		25	25
	ASCOLI PICENO	SAN BENEDETTO DEL TRONTO	20	10	30
		ASCOLI PICENO PROVINCIA	15	15	30
	FERMO	FALERONE		20	20
		FERMO		32	32
		MAGLIANO DI TENNA		20	20
		PORTO SAN GIORGIO	5	20	25
		SERVIGLIANO	15	16	31
		FERMO PROVINCIA	20	17	37
	MACERATA	GROTTAMMARE	15	16	31
		MACERATA	50	15	65
		COMUNITÀ MONTANA MONTI AZZURRI	15	10	25
		RECANATI		20	20
		MACERATA PROVINCIA	30	15	45
	PESARO-URBINO	PESARO		50	50
		PESARO-URBINO PROVINCIA	58	12	70
		TOTALE	363	454	817

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
UMBRIA	PERUGIA	CASTEL RITALDI		10	10
		FOLIGNO	30	9	39
		GUBBIO		40	40
		MARSCIANO	23	9	32
		MASSA MARTANA		10	10
		PANICALE	7	2	9
		PERUGIA	50	15	65
		SPOLETO	25	10	35
	TERNI	NARNI	81	24	105
		MONTEFRANCO		10	10
		TERNI	65	20	85
		TOTALE	281	159	440

Centro/Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
LAZIO	FROSINONE	AQUINO	25	25	50
		ARCE	25	25	50
		ATINA	15	25	40
		CASSINO	25	25	50
		FERENTINO	39	19	58
		FROSINONE		42	42
		SAN GIORGIO A LIRI	15	28	43
		SORA	25	25	50
		UNIONE COMUNI ANTICA TERRA LAVORO	25	25	50
	LATINA	FORMIA		25	25
		ITRI	15	10	25
		LATINA	30	51	81
		MAENZA		10	10
		MINTURNO		25	25
		MONTE SAN BIAGIO	25	12	37
		NORMA		16	16
		PRIVERNO	15	15	30
		ROCCAGORGA	20	20	40
		SEZZE	25	25	50
		SONNINO		25	25
	RIETI	AMATRICE	15	15	30
		CANTALICE	20	27	47
		CITTAREALE	15	6	21
		FARA IN SABINA	15	6	21
		RIETI	11	6	17
		RIETI	18	14	32
		UNIONE COMUNI ALTA SABINA	25	17	42
		UNIONE COMUNI BASSA SABINA	15	9	24
	ROMA	COLLEFERRO		25	25
		FIUMICINO	15	6	21
		MONTEROTONDO	25	30	55
		ROMA	2.612	682	3.294
		ROMA PROVINCIA	46	176	222
		SANTA MARINELLA	25	21	46
		VELLETRI	50	0	50
	VITERBO	ACQUAPENDENTE	15	6	21
		BASSANO ROMANO	15	6	21
		CELLENO	25	10	35
		CORCHIANO	15	6	21
		VALLERANO		15	15
		VITERBO	20	23	43
		TOTALE	3.321	1.579	4.900

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
ABRUZZO	CHIETI	FOSSACESIA	25	10	35
		PALMOLI		25	25
		VASTO		50	50
	L'AQUILA	L'AQUILA	15	21	36
		PIZZOLI		15	15
	PESCARA	PESCARA	15	6	21
	TERAMO	ROSETO DEGLI ABRUZZI	25	25	50
		TERAMO	50	50	100
		TOTALE	130	202	332
MOLISE	CAMPOBASSO	BOJANO		20	20
		CAMPOBASSO		18	18
		CASACALENDA	10	11	21
		GAMBATESA	15	15	30
		GUGLIONESI	15	6	21
		JELSI	45	13	58
		LARINO	20	20	40
		MONTECILFONE	15	16	31
		PORTOCANNONE	15	11	26
		SANT'ELIA A PIANISI	15	11	26
		TERMOLI	35	30	65
		SANTA CROCE DI MAGLIANO		20	20
		CAMPOBASSO PROVINCIA	38	46	84
	ISERNIA	AGNONE	25	25	50
		CERRO AL VOLTURNO		12	12
		SANT'AGAPITO	15	30	45
		SCAPOLI		7	7
		TOTALE	263	311	574
BASILICATA	MATERA	GORGOGLIONE		15	15
		GROTTOLE	15	6	21
		MATERA	30	28	58
		NOVA SIRI	25	25	50
		SALANDRA	10	0	10
	POTENZA	CASTELSARACENO		24	24
		FARDELLA	15	15	30
		LATRONICO	15	15	30
		MURO LUCANO	25	30	55
		PATERNO	15	0	15
		SAN CHIRICO RAPARO	10	2	12
		SAN FELE		15	15
		SAN SEVERINO LUCANO	15	15	30
		SENISE	25	25	50
		POTENZA PROVINCIA	35	68	103
		TOTALE	235	283	518

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
CAMPANIA	AVELLINO	BISACCIA	15	15	30
		CHIANCHE		25	25
		CONZA DELLA CAMPANIA	30	12	42
		PETRURO IRPINO		20	20
		ROCCABASCERANA	15	15	30
		SANT'ANDREA DI CONZA	15	13	28
		SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	15	50	65
		TORRIONI		15	15
	BENEVENTO	BENEVENTO		40	40
		FRAGNETO MONFORTE		14	14
		SANTA CROCE DEL SANNIO	16	6	22
		SOLOPACA	25	25	50
		VITULANO	15	15	30
	CASERTA	CAPUA	15	16	31
		CASALUCE		25	25
		CASTEL VOLTURNO		28	28
		GRICIGNANO DI AVERSA	25	12	37
		PIEDIMONTE MATESE		8	8
		PORTICO DI CASERTA		25	25
		ROCCA D'EVANDRO	15	21	36
		SANTA MARIA CAPUA VETERE	25	10	35
		SESSA AURUNCA	15	6	21
		SUCCIVO	25	17	42
		CASERTA PROVINCIA	35	25	60
	NAPOLI	CASORIA	25	59	84
		ERCOLANO	15	11	26
		NAPOLI	60	72	132
		MELITO DI NAPOLI		30	30
		PORTICI	28	0	28
		SAN GIORGIO A CREMANO	33	83	116
		SCISCIANO	16	28	44
		ATENA LUCANA		15	15
	SALERNO	CAGGIANO	15	6	21
		EBOLI	25	25	50
		OGLIASTRO CILENTO		12	12
		PADULA	25	25	50
		POLLA	23	12	35
		PONTECAGNANO FAIANO	25	25	50
		ROSCIGNO	15	15	30
		SALERNO	15	10	25
		SAN PIETRO AL TANAGRO		15	15
		SANTA MARINA	15	8	23
		TOTALE	636	909	1.545

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
PUGLIA	BARI	ADELFIA	25	25	50
		BARI	17	26	43
		BARI	29	10	39
		BITONTO	50	36	86
		BITRITTO	15	6	21
		CASSANO DELLE MURGE	25	25	50
		CORATO	30	9	39
		GIOVINAZZO	15	6	21
		GRAVINA DI PUGLIA	40	24	64
		GRUMO APPULA	25	25	50
		MOLFETTA		25	25
		POLIGNANO A MARE	15	6	21
		PUTIGNANO	30	10	40
		SANNICANDRO DI BARI	25	25	50
		TORRITTO		15	15
		VALENZANO	25	25	50
	BARLETTA-ANDRIA-TRANI	ANDRIA	16	6	22
		BARLETTA	15	6	21
		SAN FERDINANDO DI PUGLIA		25	25
		TRANI E BISCEGLIE		50	50
		BARLETTA ANDRIA TRANI PROVINCIA	15	6	21
	BRINDISI	AMBITO TERRITORIALE N.1 - BRINDISI	20	8	28
		CAROVIGNO	20	10	30
		FRANCAVILLA FONTANA	24	9	33
		LATIANO	7	2	9
		MESAGNE		44	44
		ORIA		6	6
		OSTUNI	15	6	21
		SAN PIETRO VERNOTICO	15	30	45
		TORRE SANTA SUSANNA	25	6	31
		VILLA CASTELLI		25	25
	FOGGIA	APRICENA		25	25
		BOVINO		25	25
		CANDELA	15	40	55
		CERIGNOLA	15	25	40
		FOGGIA	35	20	55
		ISCHITELLA		25	25
		LUCERA	18	7	25
		MANFREDONIA	20	8	28
		MONTELEONE DI PUGLIA		25	25
		STORNARA	15	18	33
		ORSARA DI PUGLIA		15	15
		POGGIO IMPERIALE		20	20
		ROCCHETTA SANT'ANTONIO		20	20
		FOGGIA PROVINCIA	15	6	21

SEGUE

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
PUGLIA	LECCE	ANDRANO		25	25
		ARNESANO	8	3	11
		AMBITO TERRITORIALE DI ZONA - CAMPI SALENTINA	50	35	85
		CAMPI SALENTINA		11	11
		CARMIANO	16	0	16
		CASTRIGNANO DEI GRECI	15	6	21
		GALATINA	20	52	72
		LECCE	39	34	73
		LEQUILE		25	25
		LEVERANO	25	15	40
		LIZZANELLO		25	25
		MURO LECCESE	16	16	32
		NARDÒ		12	12
		NEVIANO	25	45	70
		PARABITA	16	16	32
		PATU'		25	25
		SOGLIANO CAVOUR	15	58	73
		TREPUZZI	20	40	60
		TRICASE		25	25
		UGGIANO LA CHIESA		25	25
		UNIONE COMUNI GRECIA SALENTINA	20	23	43
		UNIONE COMUNI TERRE ACAYA E ROCA	58	55	113
		UNIONE COMUNI UNION TRE	31	78	109
	TARANTO	CAROSINO		11	11
		MANDURIA		25	25
		MARTINA FRANCA	25	31	56
		MARUGGIO	25	10	35
		MASSAFRA	17	7	24
		PALAGIANO	18	34	52
		TARANTO	15	6	21
		TORRICELLA	15	6	21
		GROTTAGLIE	10	16	26
		TOTALE	1.170	1.611	2.781

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
CALABRIA	CATANZARO	AMATO		16	16
		BADOLATO	15	15	30
		BOTRICELLO	15	0	15
		CARLOPOLI	15	20	35
		CATANZARO	10	10	20
		CROPANI		15	15
		DECOLLATURA	15	7	22
		FALERNA	25	13	38
		GASPERINA	15	6	21
		GIRIFALCO		16	16
		ISCA SULLO IONIO	15	8	23
		LAMEZIA TERME	32	29	61
		MIGLIERINA	15	21	36
		MOTTA SANTA LUCIA		25	25
		SAN PIETRO APOSTOLO	10	10	20
		SANTA CATERINA DELLO IONIO	15	52	67
		SATRIANO	15	27	42
		SITTINGIANO		25	25
		SOVERATO		25	25
		UNIONE DEI COMUNI DI MONTE CONTESSA		20	20
	COSENZA	ACQUAFORMOSA	15	54	69
		ACRI		42	42
		BELSITO		25	25
		BOCCHIGLIERO		25	25
		CASSANO ALL'JONIO	20	9	29
		CASTROVILLARI		20	20
		CELICO		10	10
		CERCHIARA DI CALABRIA	15	15	30
		CERZETO	15	35	50
		CIVITA	15	15	30
		COLOSIMI		25	25
		CORIGLIANO CALABRO		30	30
		MENDICINO	12	20	32
		MONTALTO UFFUGO	25	15	40
		PALUDI		15	15
		PEDACE		10	10
		PLATACI	15	22	37
		ROVITO		15	15
		SAN BASILE	15	16	31
		SAN BENEDETTO ULLANO		15	15
		SAN GIORGIO ALBANESE		25	25
		SAN SOSTI	15	7	22
		SCIGLIANO		25	25
		TREBISACCE	15	15	30
		COSENZA PROVINCIA	30	17	47

SEGUE

Sud/Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
CALABRIA	CROTONE	CARFIZZI	15	25	40
		CERENZIA		20	20
		CROTONE	50	50	100
		ISOLA DI CAPO RIZZUTO		20	20
		PETILIA POLICASTRO	20	45	65
		ROCCABERNARDA		20	20
		SAN NICOLA DELL'ALTO	15	12	27
		SAVELLI	15	35	50
		CROTONE PROVINCIA	68	50	118
		CRUCOLI		10	10
	REGGIO CALABRIA	AFRICO	15	15	30
		ARDORE		25	25
		BAGALADI		15	15
		BENESTARE	10	18	28
		BIANCO		14	14
		BIVONGI	25	25	50
		BRANCALEONE		25	25
		CALANNA		15	15
		CAMINI	15	103	118
		CAMPO CALABRO		14	14
		CARDETO		25	25
		CAULONIA	25	50	75
		CINQUEFRONDI		15	15
		CONDOFURI	15	30	45
		FERRUZZANO		25	25
		GIOIOSA IONICA	25	50	75
		LAGANADI	6	0	6
		MELICUCCA'	15	6	21
		MONASTERACE		25	25
		MONTEBELLO JONICO		25	25
		PALIZZI		25	25
		REGGIO CALABRIA		33	33
		RIACE	15	160	175
		RIZZICONI		21	21
		ROSARNO		23	23
		SANT'ALESSIO IN ASPROMONTE	15	20	35
		SANT'ILARIO DELLO IONIO		25	25
		STIGNANO	15	25	40
		VILLA SAN GIOVANNI	15	29	44
	VIBO VALENTIA	ARENA	15	65	80
		FABRIZIA	10	0	10
		FILADELFIA		25	25
		MILETO		33	33
		SAN GREGORIO D'IPPONA	15	15	30
		VIBO VALENTIA		40	40
		TOTALE	853	2.228	3.081

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
SICILIA	AGRIGENTO	AGRIGENTO	50	140	190
		ALESSANDRIA DELLA ROCCA	15	15	30
		CAMMARATA	25	17	42
		CANICATTI'	25	25	50
		CASTELTERMINI	25	25	50
		CATTOLICA ERACLEA	15	15	30
		COMITINI	15	15	30
		JOPPOLO GIANCAXIO	10	0	10
		LICATA	25	74	99
		MONTEVAGO	15	30	45
		NARO	25	45	70
		PALMA DI MONTECHIARO	15	35	50
		PORTO EMPEDOCLE	20	22	42
		RACALMUTO	25	35	60
		RAFFADALI	25	15	40
		RAVANUSA		20	20
		REALMONTE	15	15	30
		SAMBUCA DI SICILIA	15	30	45
		SAN GIOVANNI GEMINI	25	25	50
		SANTA ELISABETTA	15	35	50
		SANTA MARGHERITA DI BELICE	15	15	30
		SANT'ANGELO DI MUXARO	15	20	35
		SCIACCA	20	0	20
	CALTANISSETTA	CALTANISSETTA	20	20	40
		GELA	25	25	50
		MAZZARINO	24	17	41
		RIESI	25	25	50
		SAN CATALDO	25	25	50
		SERRADIFALCO	25	25	50
		SUTERA	15	35	50
		CALTANISSETTA PROVINCIA	25	71	96
	CATANIA	ACI SANT'ANTONIO	25	20	45
		ACIREALE	50	65	115
		BRONTE	40	73	113
		CALTAGIRONE	25	85	110
		CATANIA	80	66	146
		MASCALUCIA	15	18	33
		PALAGONIA		6	6
		RAMACCA	25	25	50
		VIZZINI	211	142	353

SEGUE

Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
SICILIA	ENNA	AIDONE	15	45	60
		PIAZZA ARMERINA	25	25	50
		REGALBUTO	25	25	50
		VILLAROSA		25	25
	MESSINA	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	35	14	49
		BASICO'		15	15
		CAPO D'ORLANDO	18	18	36
		CASTROREALE	15	6	21
		MESSINA	15	77	92
		MILAZZO	17	39	56
		MONTALBANO ELICONA	15	7	22
		PACE DEL MELE		9	9
		RODI' MILICI	15	15	30
	PALERMO	BORGETTO	25	12	37
		CACCAMO	24	40	64
		CAMPOFIORITO	15	6	21
		PALAZZO ADRIANO		24	24
		PALERMO	100	42	142
		PETRALIA SOPRANA	15	6	21
		PIANA DEGLI ALBANESI	25	25	50
		SAN CIPIRELLO		25	25
		SAN GIUSEPPE JATO		20	20
		SANTA CRISTINA GELA	10	2	12
		SCIARA		14	14
		TERMINI IMERESE		41	41
		TRABIA		9	9
	RAGUSA	CHIARAMONTE GULFI	25	25	50
		COMISO	25	45	70
		ISPICA	22	25	47
		MODICA	17	8	25
		POZZALLO	15	6	21
		RAGUSA	38	34	72
		VITTORIA	42	69	111
		RAGUSA PROVINCIA	35	51	86
	SIRACUSA	AVOLA	15	25	40
		CANICATTINI BAGNI	8	22	30
		CASSARO	15	15	30
		FLORIDIA	25	10	35
		FRANCOFONTE	25	63	88
		MELILLI		10	10
		PACHINO	25	42	67
		SIRACUSA	75	75	150
		SOLARINO	25	65	90
		SIRACUSA PROVINCIA	20	60	80
	TRAPANI	ALCAMO	50	40	90
		CAMPOBELLO DI MAZARA		10	10
		CASTELVETRANO	50	21	71
		MARSALA	125	75	200
		MAZARA DEL VALLO		50	50
		PARTANNA	25	62	87
		PETROSINO		9	9
		SALEMI	10	2	12
		TRAPANI	50	50	100
		VALDERICE	30	30	60
		TRAPANI PROVINCIA	18	0	18
		TOTALE	2.324	2.996	5.320

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
SARDEGNA	CAGLIARI	CAPOTERRA		25	25
		QUARTU SANT'ELENA	20	8	28
		VILLASIMIUS	15	10	25
		CAGLIARI PROVINCIA	25	10	35
		UTA		20	20
	CARBONIA IGLESIAS	IGLESIAS		20	20
	MEDIO CAMPIDANO	SAN GAVINO MONREALE		10	10
	SASSARI	ALGHERO		20	20
		PORTO TORRES		25	25
	ORISTANO	SINI		15	15
		TOTALE	60	163	223

Nord

Tabella 2.22

Posti di accoglienza della rete SPRAR per categorie di progetto.
Valori assoluti

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
PIEMONTE	ALESSANDRIA	ALICE BEL COLLE	21		
		ALESSANDRIA	25		
		ALESSANDRIA PROVINCIA	102		16
	ASTI	ASTI	44		
		CHIUSANO D'ASTI	18		
		C.I.S.A. ASTI SUD	25		
		SETTIME	21		
		UNIONE COMUNI COMUNITÀ COLLINARE ALTO ASTIGIANO	25		
	BIELLA	CONSORZIO INTERCOMUNALE SERV.SOCIO ASS.- BIELLA	36		
	CUNEO	CUNEO, FOSSANO, SAVIGLIANO, BRA, ALBA	30		
	NOVARA	NOVARA	50		
	TORINO	AVIGLIANA	21		
		BORGIALLO	25		
		CONSORZIO INTERCOMUNALE DI SERVIZI CIDIS	35		
		CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI - C.I.S. DI CIRÈ	30		
		C.I.S.S. PINEROLO	20		
		CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI SOCIALI - CISS OSSOLA	10		
		CARMAGNOLA	28		
		CHIESANUOVA	25		
		CHIVASSO	21		
		COLLERETTO CASTELNUOVO	15		
		GRUGLIASCO	10		
		IVREA	29		
		MONCALIERI	10		
		SETTIMO TORINESE	100		
		TORINO	460	6	60
		TORRE PELLICE	26		
	1.344	**TOTALE**	1.262	6	76
LIGURIA	GENOVA	GENOVA	177		57
		MASONE	36		
	IMPERIA	IMPERIA	29		
		SANREMO		4	
	LA SPEZIA	LA SPEZIA	40		
	SAVONA	ALBISOLA SUPERIORE	38		
		FINALE LIGURE	25		
		SAVONA	10		
		STELLA	23		
		SAVONA PROVINCIA	49		
	488	**TOTALE**	427	4	57

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
LOMBARDIA	BERGAMO	BERGAMO	38		
		CONSORZIO SERVIZI VAL CAVALLINA	28		
		LEVATE	37		
	BRESCIA	BRENO	46	5	
		BRESCIA	60		
		BRESCIA PROVINCIA	33		
		CALVISANO	10		
		CASTEGNATO	10		
		CELLATICA	51		
		COLLEBEATO, FLERO	20		
		COMUNITÀ MONTANA VALLE TROMPIA	15		
		PALAZZOLO SULL'OGLIO	15		
		PASSIRANO, CORTE FRANCA, ISEO	15		
	CREMONA	CREMONA	47		23
	LECCO	COMUNITA MONTANA VALVASSINA, VALVARRONE, ESINO, RIV	25		
		COLICO	20		
		LECCO	15		
	LODI	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DEL LODIGIANO PER I SERVIZI ALLA PERSONA			17
		LODI	35		
		SAN MARTINO IN STRADA			6
	MANTOVA	MANTOVA PROVINCIA	39		10
	MILANO	A.S.C.COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE	16		
		CESANO BOSCONE	24		
		GORGONZOLA	10		
		LEGNANO	15		
		LOCATE DI TRIULZI	15		
		MELZO	18		
		MILANO	328	8	30
		PIEVE EMANUELE	12		
		RHO	66		
		ROZZANO	32		
		SAN DONATO MILANESE	21		
		TREZZANO SUL NAVIGLIO			14
	MONZA BRIANZA	MONZA	36		9
		OFFERTASOCIALE A.S.C (AZIENDA SPECIALE CONSORTILE)	10		
	PAVIA	ROMAGNESE		8	
		PAVIA PROVINCIA	48		
	SONDRIO	SONDRIO PROVINCIA	21		
		TIRANO	24		
	VARESE	CARONNO PERTUSELLA	35		
		MALNATE	26		
		VARESE	25		
	1.471	**TOTALE**	1.341	21	109

Nord

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	BOLOGNA	192		117
		NUOVO CIRCONDARIO IMOLESE	30		
	FERRARA	ARGENTA	18		
		CENTO	14		
		FERRARA	80	8	18
	FORLI-CESENA	FORLI'	38		20
		UNIONE COMUNI VALLE DEL SAVIO - CESENA	23		
	MODENA	MODENA	65		10
		MODENA PROVINCIA	33		
	PARMA	BERCETO	22		
		FIDENZA	70	5	
		PARMA	76		12
		UNIONE DEI COMUNI VALLI TARO E CENI	21		
	PIACENZA	PIACENZA	21		
	RAVENNA	FAENZA			9
		RAVENNA	78		6
	REGGIO EMILA	GUASTALLA	10		
		REGGIO EMILIA	48		17
	RIMINI	RIMINI	40		14
		RIMINI PROVINCIA	24		
		VALMARECCHIA	20		
	RAVENNA	UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA ROMAGNA			9
	1.168	TOTALE	923	13	232
TRENTINO ALTO ADIGE	TRENTO	TRENTO PROVINCIA	132		17
	149	TOTALE	132	0	17
VENETO	PADOVA	CADONEGHE IN ASS. CON VIGODARZERE	25		
		DUE CARRARE	20		
		ESTE	30		
		PADOVA	36		
		PIAZZOLA SUL BRENTA	21		
		PIOVE DI SACCO, PONTE SAN NICOLO', BAGNOLI DI SOPRA, RUBANO (ATS COSTITUENDA)	50		
	ROVIGO	OCCHIOBELLO	10		
		ROVIGO	25		
	VENEZIA	MIRANO	21		
		SAN DONA' DI PIAVE	55		
		SPINEA	15		
		VENEZIA	96		10
	VERONA	VERONA	42		21
	VICENZA	VICENZA	50		10
		SANTORSO	39		
	TREVISO	ASOLO	15		
		TREVISO	50		
	641	TOTALE	600	0	41
FRIULI VENEZIA GIULIA	GORIZIA	GORIZIA PROVINCIA	47		
		MONFALCONE AMBITO 2.2 BASSO ISONTINO	20		
	PORDENONE	CODROIPO	23		
		PORDENONE	45		
		AMBITO DISTRETTUALE 6.1 - SACILE	28		
	TRIESTE	TRIESTE	112	7	
		SGONICO - ZGONIK		20	
	UDINE	CIVIDALE DEL FRIULI	40		
		UDINE	52		15
	409	TOTALE	367	27	15

Centro

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
TOSCANA	AREZZO	AREZZO	55		
	FIRENZE	BORGO SAN LORENZO	38		
		DICOMANO	25		
		FIRENZE	89	8	51
		PONTASSIEVE	30		
		UNIONE MONTANA DEI COMUNI DEL MUGELLO	55	20	
	LIVORNO	LIVORNO	21		
		ROSIGNANO MARITTIMO	26		
	LUCCA	CAPANNORI	46		
		FABBRICHE DI VERGEMOLI	14		
		LUCCA PROVINCIA	37		
	MASSA CARRARA	MASSA	20		
		SOCIETÀ SALUTE LUNIGIANA	31		
	PISA	SOCIETÀ DELLA SALUTE VALDARNO INFERIORE	21		
		SOCIETÀ SALUTE PISANA	36	10	
		UNIONE COMUNI VALDERA	32		
	PISTOIA	MARLIANA	25		
		PISTOIA	67		
		SOCIETÀ DELLA SALUTE VALDINIEVOLE	30		
	PRATO	PRATO	80		
	SIENA	SIENA PROVINCIA	21		
	888	**TOTALE**	799	38	51

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
MARCHE	ANCONA	ANCONA	56		15
		OSIMO	15		
		SENIGALLIA	55		
		SENIGALLIA CAPOFILA AMBITO TERRITORIALE SOCIALE 8	20		
		ANCONA PROVINCIA	100		
		FOLIGNANO	25		
	ASCOLI PICENO	SAN BENEDETTO DEL TRONTO	30		
		ASCOLI PICENO PROVINCIA	30		
	FERMO	FALERONE	20		
		FERMO	32		
		MAGLIANO DI TENNA	20		
		PORTO SAN GIORGIO	20	5	
		SERVIGLIANO	31		
		FERMO PROVINCIA	37		
	MACERATA	GROTTAMMARE	31		
		MACERATA	65		
		COMUNITÀ MONTANA MONTI AZZURRI	25		
		RECANATI	20		
		MACERATA PROVINCIA	45		
	PESARO-URBINO	PESARO	50		
		PESARO-URBINO PROVINCIA	52	8	10
	817	**TOTALE**	779	13	25

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
UMBRIA	PERUGIA	CASTEL RITALDI	10		
		FOLIGNO	39		
		GUBBIO	40		
		MARSCIANO	32		
		MASSA MARTANA	10		
		PANICALE			9
		PERUGIA	65		
		SPOLETO	35		
	TERNI	NARNI	89	6	10
		MONTEFRANCO	10		
		TERNI	70	5	10
	440	**TOTALE**	400	11	29

Centro/Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
LAZIO	FROSINONE	AQUINO	50		
		ARCE	50		
		ATINA	40		
		CASSINO	50		
		FERENTINO	58		
		FROSINONE	42		
		SAN GIORGIO A LIRI	43		
		SORA	50		
		UNIONE COMUNI ANTICA TERRA LAVORO	50		
	LATINA	FORMIA	25		
		ITRI	25		
		LATINA	81		
		MAENZA	10		
		MINTURNO	25		
		MONTE SAN BIAGIO	37		
		NORMA	16		
		PRIVERNO	30		
		ROCCAGORGA	40		
		SEZZE	50		
		SONNINO	25		
	RIETI	AMATRICE	30		
		CANTALICE	42	5	
		CITTAREALE	21		
		FARA IN SABINA	21		
		RIETI	32		17
		UNIONE COMUNI ALTA SABINA	42		
		UNIONE COMUNI BASSA SABINA	24		
	ROMA	COLLEFERRO	25		
		FIUMICINO	21		
		MONTEROTONDO	40	15	
		ROMA	3.226	6	62
		ROMA PROVINCIA	216	6	
		SANTA MARINELLA	46		
		VELLETRI	50		
	VITERBO	ACQUAPENDENTE	21		
		BASSANO ROMANO	21		
		CELLENO	35		
		CORCHIANO	21		
		VALLERANO	15		
		VITERBO	43		
	4.900	**TOTALE**	4.789	32	79

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
ABRUZZO	CHIETI	FOSSACESIA	35		
		PALMOLI	25		
		VASTO	50		
	L'AQUILA	L'AQUILA	36		
		PIZZOLI	15		
	PESCARA	PESCARA	21		
	TERAMO	ROSETO DEGLI ABRUZZI	50		
		TERAMO	100		
	332	**TOTALE**	332	0	0

MOLISE	CAMPOBASSO	BOJANO			20
		CAMPOBASSO	18		
		CASACALENDA			21
		GAMBATESA	30		
		GUGLIONESI	21		
		JELSI	58		
		LARINO	40		
		MONTECILFONE	31		
		PORTOCANNONE	26		
		SANT'ELIA A PIANISI	26		
		TERMOLI	65		
		SANTA CROCE DI MAGLIANO	20		
		CAMPOBASSO PROVINCIA	84		
	ISERNIA	AGNONE	50		
		CERRO AL VOLTURNO			12
		SANT'AGAPITO	45		
		SCAPOLI			7
	574	**TOTALE**	514	0	60

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
CAMPANIA	AVELLINO	BISACCIA	30		
		CHIANCHE	25		
		CONZA DELLA CAMPANIA	42		
		PETRURO IRPINO	20		
		ROCCABASCERANA	30		
		SANT'ANDREA DI CONZA			28
		SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	65		
		TORRIONI	15		
	BENEVENTO	BENEVENTO	30		10
		FRAGNETO MONFORTE			14
		SANTA CROCE DEL SANNIO			22
		SOLOPACA	50		
		VITULANO	30		
	CASERTA	CAPUA	31		
		CASALUCE	25		
		CASTEL VOLTURNO	28		
		GRICIGNANO DI AVERSA	37		
		PIEDIMONTE MATESE			8
		PORTICO DI CASERTA	25		
		ROCCA D'EVANDRO	36		
		SANTA MARIA CAPUA VETERE	35		
		SESSA AURUNCA	21		
		SUCCIVO	42		
		CASERTA PROVINCIA	60		
	NAPOLI	CASORIA	84		
		ERCOLANO	26		
		NAPOLI	132		
		MELITO DI NAPOLI	30		
		PORTICI	28		
		SAN GIORGIO A CREMANO	116		
		SCISCIANO	44		
		ATENA LUCANA	15		
	SALERNO	CAGGIANO	21		
		EBOLI	50		
		OGLIASTRO CILENTO	12		
		PADULA	50		
		POLLA	35		
		PONTECAGNANO FAIANO	50		
		ROSCIGNO	30		
		SALERNO	25		
		SAN PIETRO AL TANAGRO	15		
		SANTA MARINA	23		
1.545		TOTALE	1.463	0	82

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
PUGLIA	BARI	ADELFIA	50		
		BARI	39		43
		BITONTO	86		
		BITRITTO	21		
		CASSANO DELLE MURGE	50		
		CORATO	39		
		GIOVINAZZO	21		
		GRAVINA DI PUGLIA	52		12
		GRUMO APPULA	50		
		MOLFETTA	25		
		POLIGNANO A MARE	21		
		PUTIGNANO	40		
		SANNICANDRO DI BARI	50		
		TORRITTO	15		
		VALENZANO	50		
	BARLETTA-ANDRIA-TRANI	ANDRIA	22		
		BARLETTA	21		
		SAN FERDINANDO DI PUGLIA	25		
		TRANI E BISCEGLIE	50		
		BARLETTA ANDRIA TRANI PROVINCIA	21		
	BRINDISI	AMBITO TERRITORIALE N.1 - BRINDISI	28		
		CAROVIGNO	30		
		FRANCAVILLA FONTANA	33		
		LATIANO		9	
		MESAGNE	37		7
		ORIA			6
		OSTUNI	21		
		SAN PIETRO VERNOTICO	25		20
		TORRE SANTA SUSANNA	21		10
		VILLA CASTELLI	25		
	FOGGIA	APRICENA		25	
		BOVINO	25		
		CANDELA	30	25	
		CERIGNOLA	30		10
		FOGGIA	55		
		ISCHITELLA	25		
		LUCERA	25		
		MANFREDONIA	28		
		MONTELEONE DI PUGLIA	25		
		STORNARA	27		6
		ORSARA DI PUGLIA	15		
		POGGIO IMPERIALE	20		
		ROCCHETTA SANT'ANTONIO	20		
		FOGGIA PROVINCIA	21		

SEGUE

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
PUGLIA	LECCE	ANDRANO	15	10	
		ARNESANO		11	
		AMBITO TERRITORIALE DI ZONA - CAMPI SALENTINA	85		
		CAMPI SALENTINA			11
		CARMIANO			16
		CASTRIGNANO DEI GRECI	21		
		GALATINA	60		12
		LECCE	61	12	
		LEQUILE	25		
		LEVERANO	40		
		LIZZANELLO	25		
		MURO LECCESE	32		
		NARDÒ			12
		NEVIANO	70		
		PARABITA	32		
		PATU'	25		
		SOGLIANO CAVOUR	73		
		TREPUZZI	60		
		TRICASE	25		
		UGGIANO LA CHIESA	25		
		UNIONE COMUNI GRECIA SALENTINA	43		
		UNIONE COMUNI TERRE ACAYA E ROCA	92	9	12
		UNIONE COMUNI UNION TRE	101	8	
	TARANTO	CAROSINO	11		
		MANDURIA	25		
		MARTINA FRANCA	56		
		MARUGGIO	35		
		MASSAFRA	24		
		PALAGIANO	52		
		TARANTO	21		
		TORRICELLA	21		
		GROTTAGLIE			26
	2.781	**TOTALE**	2.469	109	203

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
CALABRIA	CATANZARO	AMATO	16		
		BADOLATO	30		
		BOTRICELLO	15		
		CARLOPOLI	25	10	
		CATANZARO			20
		CROPANI			15
		DECOLLATURA	22		
		FALERNA	38		
		GASPERINA	21		
		GIRIFALCO	16		
		ISCA SULLO IONIO	23		
		LAMEZIA TERME	45		16
		MIGLIERINA	36		
		MOTTA SANTA LUCIA	25		
		SAN PIETRO APOSTOLO			20
		SANTA CATERINA DELLO IONIO	57		
		SANTA CATERINA DELLO IONIO			10
		SATRIANO	42		
		SITTINGIANO	25		
		SOVERATO	25		
		UNIONE DEI COMUNI DI MONTE CONTESSA	20		
	COSENZA	ACQUAFORMOSA	57		12
		ACRI	30		12
		BELSITO	25		
		BOCCHIGLIERO	25		
		CASSANO ALL'JONIO	29		
		CASTROVILLARI	20		
		CELICO			10
		CERCHIARA DI CALABRIA	30		
		CERZETO	50		
		CIVITA	30		
		COLOSIMI	25		
		CORIGLIANO CALABRO	30		
		MENDICINO	20		12
		MONTALTO UFFUGO	40		
		PALUDI	15		
		PEDACE			10
		PLATACI	37		
		ROVITO	15		
		SAN BASILE	31		
		SAN BENEDETTO ULLANO	15		
		SAN GIORGIO ALBANESE	25		
		SAN SOSTI	22		
		SCIGLIANO	25		
		TREBISACCE	30		
		COSENZA PROVINCIA	47		

SEGUE

Isole/Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
CALABRIA SEGUE	CROTONE	CARFIZZI	40		
		CERENZIA	20		
		CROTONE	100		
		ISOLA DI CAPO RIZZUTO			20
		PETILIA POLICASTRO	45		20
		ROCCABERNARDA	20		
		SAN NICOLA DELL'ALTO	27		
		SAVELLI	50		
		CROTONE PROVINCIA	100	8	10
		CRUCOLI			10
	REGGIO CALABRIA	AFRICO	30		
		ARDORE	25		
		BAGALADI	15		
		BENESTARE			28
		BIANCO		14	
		BIVONGI	50		
		BRANCALEONE	25		
		CALANNA	15		
		CAMINI	118		
		CAMPO CALABRO		14	
		CARDETO	25		
		CAULONIA	75		
		CINQUEFRONDI	15		
		CONDOFURI	45		
		FERRUZZANO	25		
		GIOIOSA IONICA	75		
		LAGANADI		6	
		MELICUCCA'	21		
		MONASTERACE	25		
		MONTEBELLO JONICO	25		
		PALIZZI	25		
		REGGIO CALABRIA	33		
		RIACE	165		10
		RIZZICONI	21		
		ROSARNO	23		
		SANT'ALESSIO IN ASPROMONTE	21	14	
		SANT'ILARIO DELLO IONIO	25		
		STIGNANO	40		
		VILLA SAN GIOVANNI	44		
	VIBO VALENTIA	ARENA	80		
		FABRIZIA			10
		FILADELFIA	25		
		MILETO	24		9
		SAN GREGORIO D'IPPONA	30		
		VIBO VALENTIA	40		
	3.081	TOTALE	2.761	66	254

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
SICILIA	AGRIGENTO	AGRIGENTO	164	16	10
		ALESSANDRIA DELLA ROCCA	30		
		CAMMARATA	30		12
		CANICATTÌ	50		
		CASTELTERMINI	50		
		CATTOLICA ERACLEA	30		
		COMITINI	30		
		JOPPOLO GIANCAXIO			10
		LICATA	99		
		MONTEVAGO	45		
		NARO	70		
		PALMA DI MONTECHIARO	50		
		PORTO EMPEDOCLE	42		
		RACALMUTO	60		
		RAFFADALI	30		10
		RAVANUSA	20		
		REALMONTE	30		
		SAMBUCA DI SICILIA	45		
		SAN GIOVANNI GEMINI	50		
		SANTA ELISABETTA	50		
		SANTA MARGHERITA DI BELICE	30		
		SANT'ANGELO DI MUXARO	35		
		SCIACCA			20
	CALTANISSETTA	CALTANISSETTA	40		
		GELA	50		
		MAZZARINO			41
		RIESI	50		
		SAN CATALDO	50		
		SERRADIFALCO	50		
		SUTERA	50		
		CALTANISSETTA PROVINCIA	82		14
	CATANIA	ACI SANT'ANTONIO	45		
		ACIREALE	87		28
		BRONTE	113		
		CALTAGIRONE	65		45
		CATANIA	96		50
		MASCALUCIA	21		12
		PALAGONIA			6
		RAMACCA	40		10
		VIZZINI	312	19	22

SEGUE

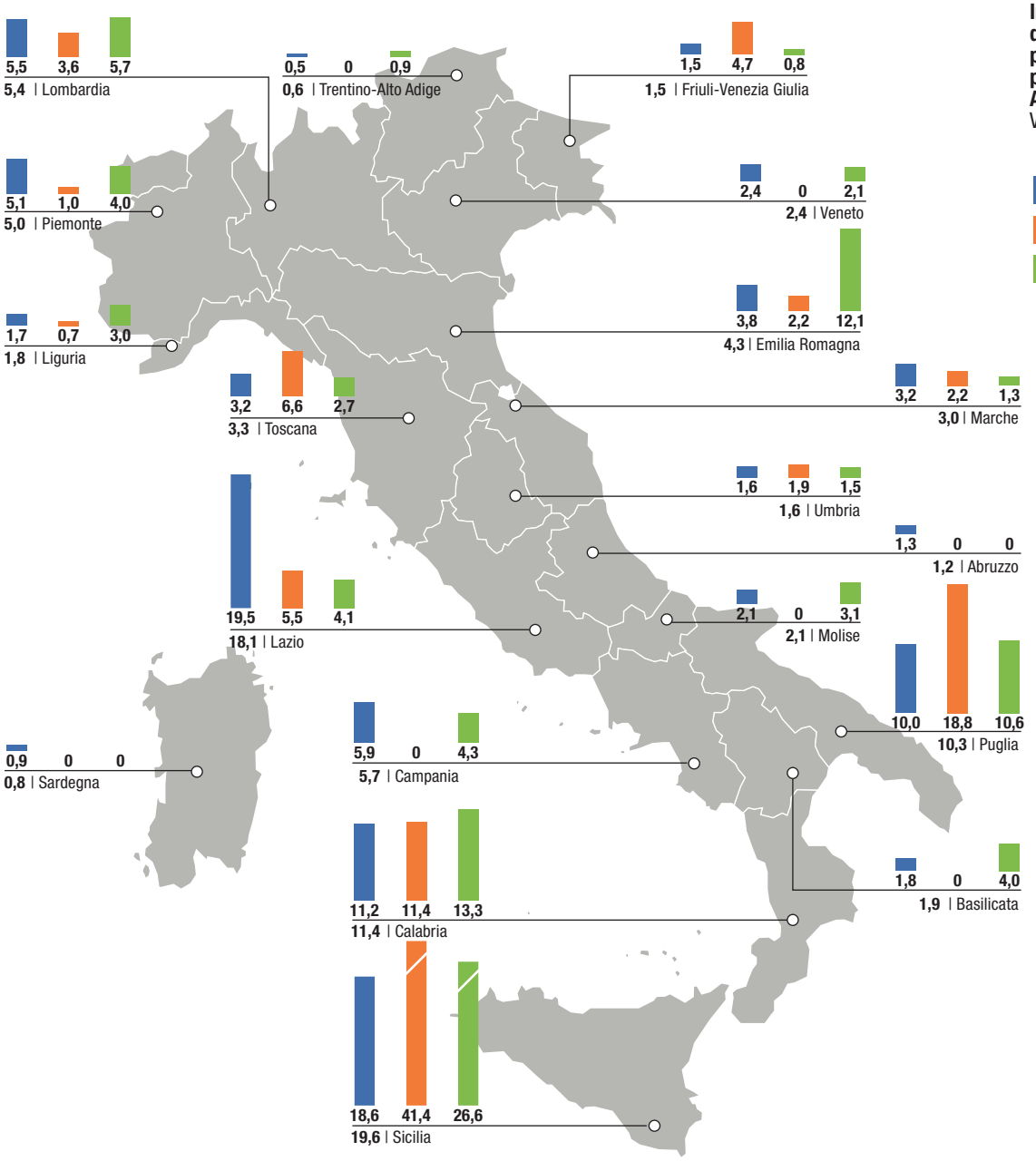
Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
SICILIA	ENNA	AIDONE	60		
		PIAZZA ARMERINA	50		
		REGALBUTO	50		
		VILLAROSA	25		
	MESSINA	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	49		
		BASICO'	15		
		CAPO D'ORLANDO	36		
		CASTROREALE	21		
		MESSINA	21	71	
		MILAZZO	47		9
		MONTALBANO ELICONA	22		
		PACE DEL MELE			9
		RODÌ MILICI	30		
	PALERMO	BORGETTO	37		
		CACCAMO	48	16	
		CAMPOFIORITO	21		
		PALAZZO ADRIANO	24		
		PALERMO	126	4	12
		PETRALIA SOPRANA	21		
		PIANA DEGLI ALBANESI	50		
		SAN CIPIRELLO	25		
		SAN GIUSEPPE JATO	20		
		SANTA CRISTINA GELA			12
		SCIARA	14		
		TERMINI IMERESE	30		11
		TRABIA			9
	RAGUSA	CHIARAMONTE GULFI	50		
		COMISO	36		34
		ISPICA	30	17	
		MODICA	25		
		POZZALLO	21		
		RAGUSA	54	18	
		VITTORIA	64	23	24
		RAGUSA PROVINCIA	56	30	
	SIRACUSA	AVOLA	40		
		CANICATTINI BAGNI		18	12
		CASSARO	30		
		FLORIDIA	35		
		FRANCOFONTE	88		
		MELILLI			10
		PACHINO	45		22
		SIRACUSA	150		
		SOLARINO	90		
		SIRACUSA PROVINCIA	80		
	TRAPANI	ALCAMO	90		
		CAMPOBELLO DI MAZARA	10		
		CASTELVETRANO	63	8	
		MARSALA	184		16
		MAZARA DEL VALLO	50		
		PARTANNA	87		
		PETROSINO			9
		SALEMI			12
		TRAPANI	100		
		VALDERICE	60		
		TRAPANI PROVINCIA			18
5.320		TOTALE	4.571	240	509

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNA
SARDEGNA	CAGLIARI	CAPOTERRA	25		
		QUARTU SANT'ELENA	28		
		VILLASIMIUS	25		
		CAGLIARI PROVINCIA	35		
		UTA	20		
	CARBONIA IGLESIAS	IGLESIAS	20		
	MEDIO CAMPIDANO	SAN GAVINO MONREALE	10		
	SASSARI	ALGHERO	20		
		PORTO TORRES	25		
	ORISTANO	SINI	15		
223		TOTALE	223	0	0

Figura 2.40

Incidenza del numero di posti in accoglienza per categorie di progetto per regione. Anno 2016.
Valori percentuali



Profilo dei beneficiari accolti nei progetti territoriali

Nei primi sei mesi del 2016 sono stati accolti 21.226 beneficiari nei progetti ordinari, 243 nei progetti per disabili e disagio mentale e 2.027 in quelli per minori stranieri non accompagnati (che costituiscono il 9% degli accolti, +3 punti percentuali rispetto al 2015), per un totale di 23.496 accolti. Di questi, 513 beneficiari sono transitati in più progetti SPRAR (e pertanto censiti come beneficiari da tutti quelli che li hanno presi in carico), per lo più a seguito di gravi esigenze emerse successivamente all'inserimento in accoglienza nel primo progetto SPRAR; pertanto **il numero effettivo degli accolti è pari a 22.983**, 2.187 in più rispetto al 2015. Nei grafici seguenti, che illustrano il dato relativo alla presenza degli accolti nei progetti su base regionale, il dato è comprensivo anche dei beneficiari transitati in più progetti.

Le prime quattro regioni per numero di accolti sono, come negli anni passati, i territori che detengono la maggiore capienza dello SPRAR, ossia la Sicilia (che rispetto al 2015 balza al primo posto con il 20,9%), il Lazio (20,3%), la Calabria (9,8%) e la Puglia (8,8%): complessivamente rappresentano il 59,8% del totale. Nelle restanti regioni il peso di tale presenza è inferiore al 6%.

Figura 2.41

Accolti nella rete SPRAR. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

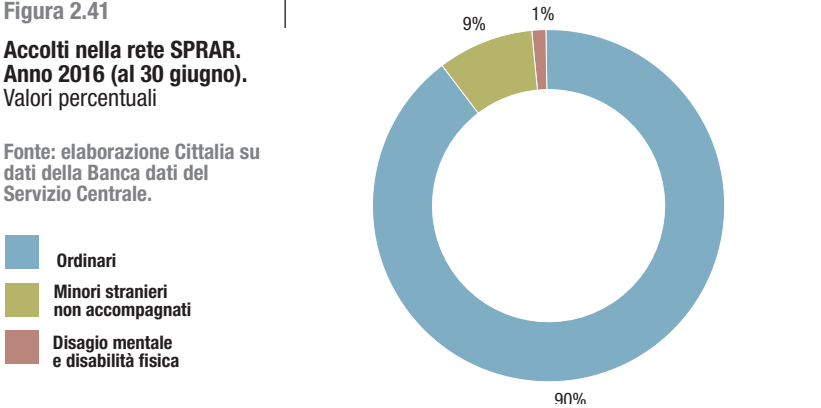


Figura 2.42

Accolti nella rete SPRAR per regione. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

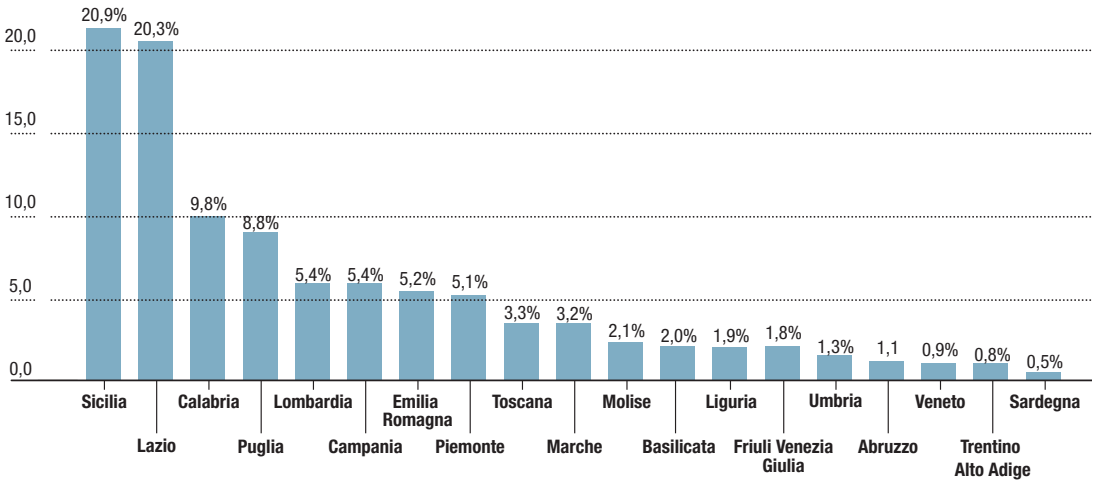
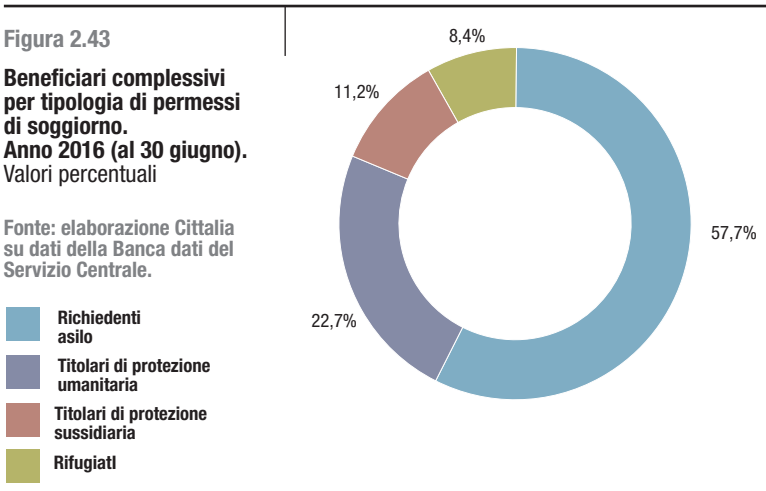


Figura 2.43

Beneficiari complessivi per tipologia di permessi di soggiorno. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



Il 57,7% degli accolti è richiedente protezione internazionale, il 22,7% è titolare di protezione umanitaria, l'11,2% di protezione sussidiaria e l'8,4% ha ottenuto lo status di rifugiato. Rispetto al 2015, l'incidenza dei richiedenti asilo è stabile, mentre aumenta quella dei titolari di protezione umanitaria (+3,7 punti percentuali), in linea con il trend dell'anno precedente.

Le prime dieci nazionalità dei beneficiari rispecchiano sostanzialmente quelle del 2015, sebbene con alcune lievi differenze: al primo posto troviamo la Nigeria con il 16,4%, al secondo posto il Gambia con il 13,6% (nel 2015 era preceduto dal Pakistan), al terzo posto il Pakistan con il 12,2%, al quarto posto il Mali con il 10,2%, al quinto l'Afghanistan con l'8,5% e al sesto il Senegal con il 6,6%. Le restanti quattro nazionalità occupano posizioni diverse rispetto al 2015: il Bangladesh sale dal decimo al settimo posto (3,5%), seguito dal Ghana (3,2%), dalla Somalia (3,2%) e dalla Costa d'Avorio (3,1%; nel 2015 tale nazionalità non rientrava nei primi dieci, ma era sostituita dall'Eritrea).

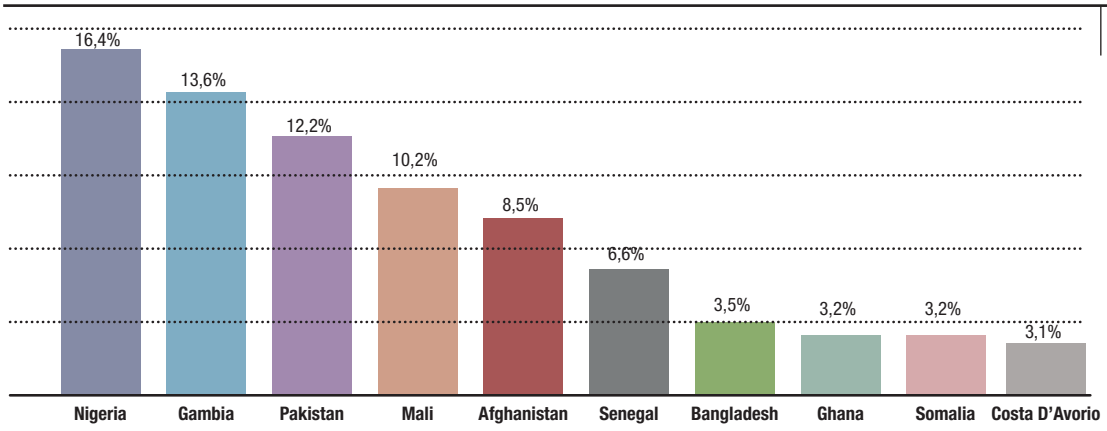


Figura 2.44

Beneficiari complessivi per nazionalità più rappresentate. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

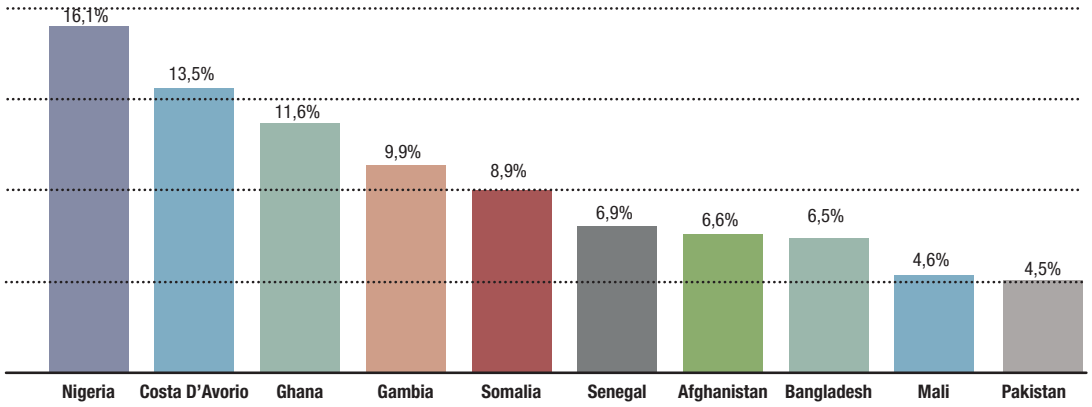


Figura 2.45

Incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali

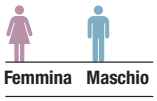
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

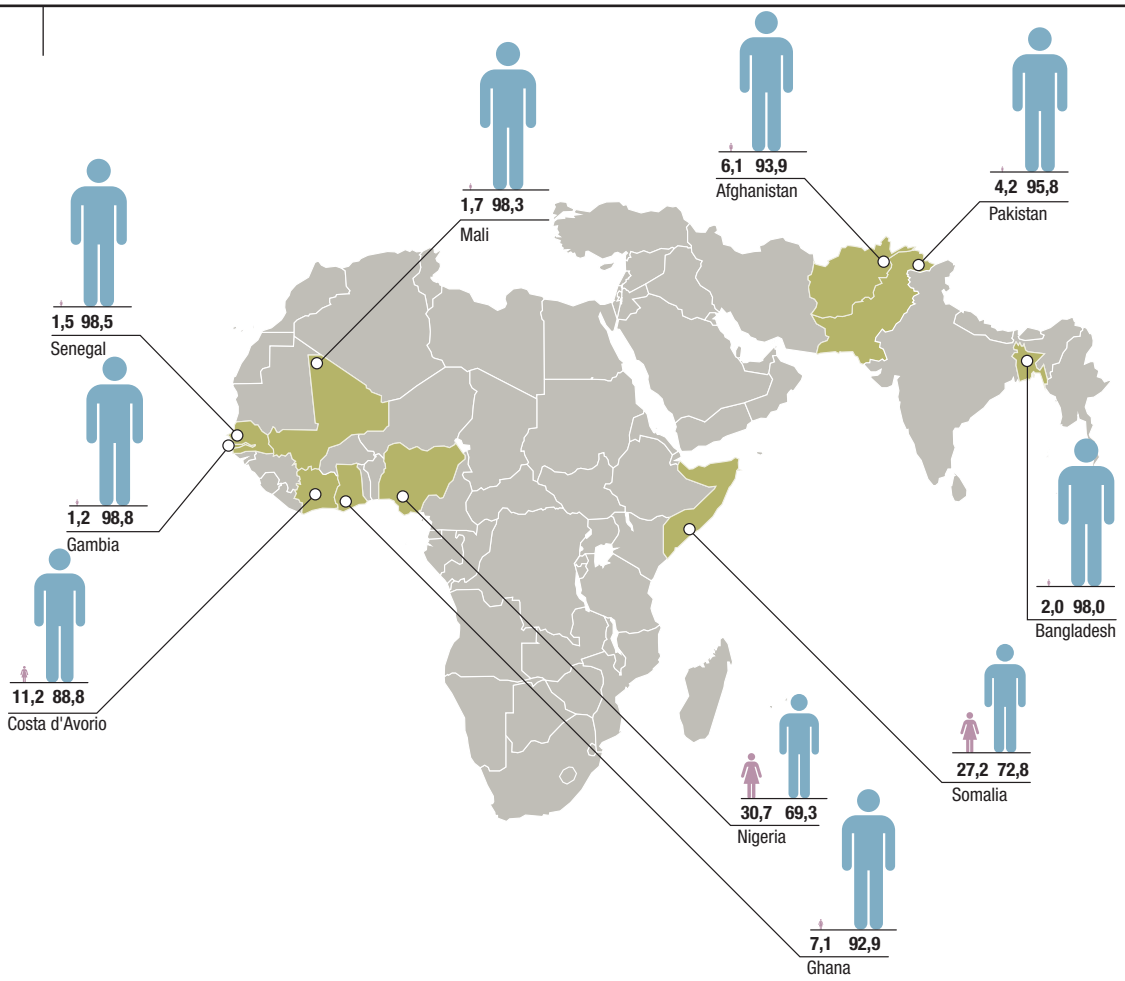
Per quanto riguarda l'incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi, troviamo di nuovo al primo posto la Nigeria con il 16,1%; il secondo posto, che nel 2015 spettava all'Eritrea, è invece occupato dalla Costa d'Avorio con il 13,5%, seguita dal Ghana (11,6%), dal Gambia (9,9%), dalla Somalia (8,9%), dal Senegal (6,9%), dall'Afghanistan (6,6%), dal Bangladesh (6,5%), dal Mali (4,6%) e dal Pakistan (4,5%). Anche in questo caso, il quadro si mostra sostanzialmente simile a quello del 2015, sebbene con qualche leggera variazione di posizioni, nonché percentuali di presenza minorile maggiori per ogni singola nazionalità, di riflesso al generale aumento dei posti di accoglienza per minori nella rete SPRAR.

Figura 2.46

Prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi per genere.
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.





In linea con i due anni precedenti, i beneficiari di sesso maschile rappresentano l'87,7% degli accolti, mentre le donne sono il 12,3% (pari a 2.831 persone). Quest'ultime sono per la maggior parte nigeriane (40,8% delle accolte, pari a 1155 persone), seguite a larga distanza da somale (7%, 199 persone), siriane (4,7%, 134 persone), pakistane (4,2%, 119 persone), afghane (4,2%, 119 persone), eritree (3,8%, 107 persone), ucraine (3,5%, 99 persone), ivoriane (2,8%, 79 persone), camerunensi (2,1%, 59 persone) e ghanesi (1,8%, 52 persone). In confronto al 2015, è diminuita l'incidenza soprattutto di donne egiziane, iraniane, eritree e somale mentre guadagnano punti percentuali quelle provenienti da Nigeria (dal 37,3% al 40,8%), Siria (dal 2,7% al 4,7%), Pakistan e Afghanistan (circa un punto percentuale).

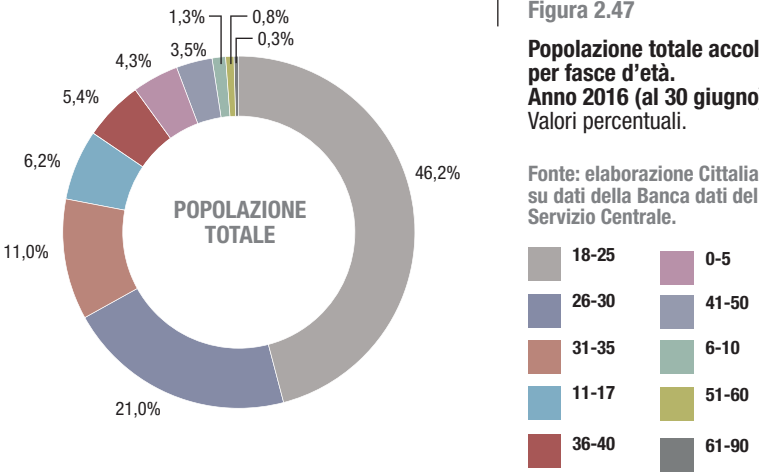


Figura 2.47

Popolazione totale accolta per fasce d'età. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

Rispetto all'età, i beneficiari in accoglienza si distribuiscono nella maggior parte dei casi nella fascia 18-25 (46,2%) e in quelle immediatamente seguenti (il 21% nella fascia 26-30 e l'11% in quella 31-35), registrando una lieve diminuzione rispetto al 2015. Come riflesso dell'aumento dei posti di accoglienza destinati ai minori illustrato in precedenza, i minorenni costituiscono l'11,8% del totale, **contro l'8,1% dell'anno precedente**. Nel dettaglio, i beneficiari da 0-5 anni rappresentano il 4,3%, da 6-10 anni l'1,3% e da 11-17 anni il 6,2%. Disaggregando il dato rispetto alla variabile genere, emerge che se i beneficiari maschi in generale tendono a rispettare le proporzioni osservate a livello complessivo, tra la popolazione femminile la fascia 0-5 anni costituisce ben il 16,1% (nel 2005 era pari al 14%) a scapito di quella 18-25 che arriva al 30,2% (contro il 46,2% relativo al totale).

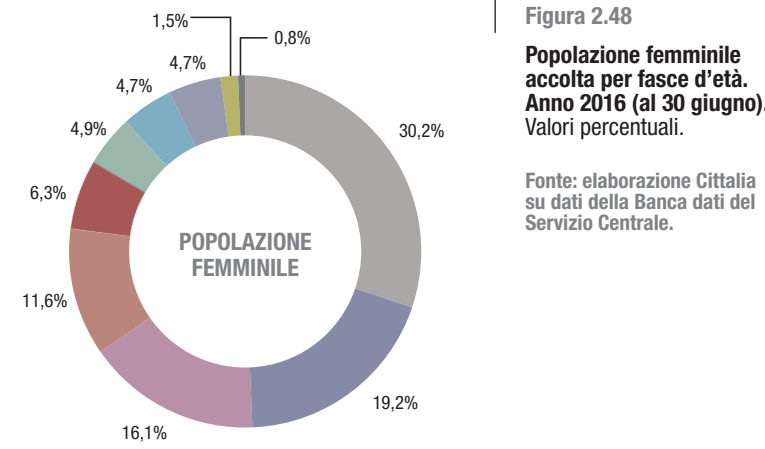


Figura 2.48

Popolazione femminile accolta per fasce d'età. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

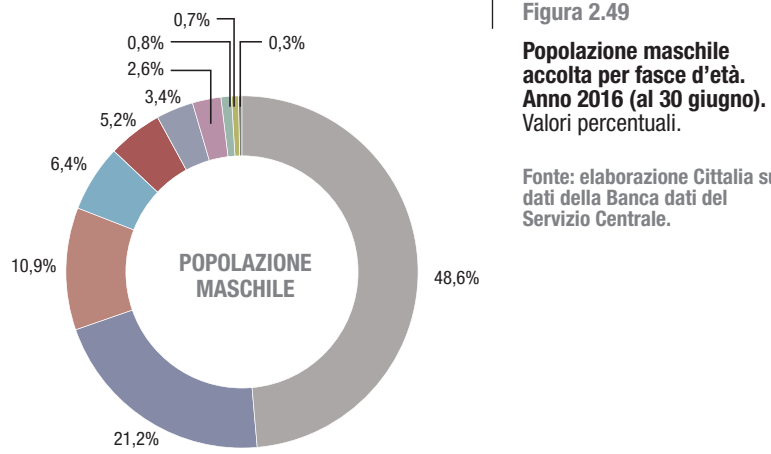


Figura 2.49

Popolazione maschile accolta per fasce d'età. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

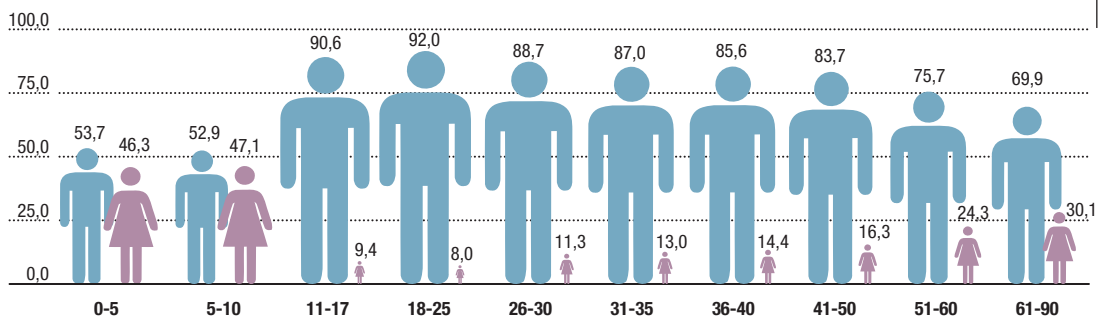


Figura 2.50

Beneficiari per fasce d'età e sesso. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

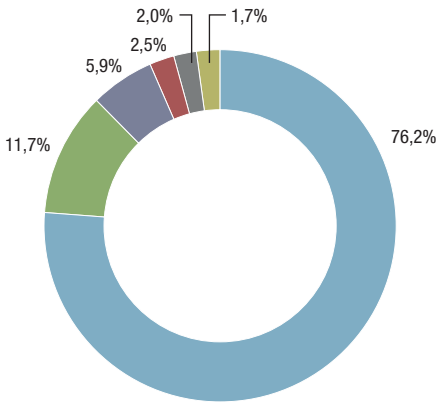
Modalità di ingresso in Italia

Anche nei primi sei mesi del 2016, la maggior parte delle persone accolte nello SPRAR ha fatto ingresso in Italia via mare (76,2%); le restanti sono giunte mediante l'attraversamento di una frontiera terrestre (11,7%) e di una frontiera aeroportuale (5,9%), il 2,5% è arrivato da paesi europei o rientrato in Italia in base al Regolamento Dublino, il 2% ha attraversato una frontiera portuale e infine l'1,7% è nato in Italia. In confronto all'anno precedente, nei primi sei mesi del 2016 non si registrano variazioni di rilievo che consentano, per ora, di delineare tendenze: è osservabile solo un aumento di 0,7 punti percentuali delle persone giunte tramite sbarco, a fronte dell'equivalente calo, in termini percentuali, dell'incidenza dei beneficiari rientrati in base al regolamento Dublino. Le altre modalità di arrivo sono rimaste sostanzialmente stabili.

Figura 2.51

Modalità di ingresso dei beneficiari in Italia. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



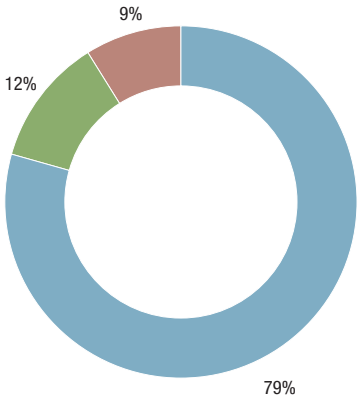
Le strutture abitative dedicate all'accoglienza dei beneficiari

Le strutture attivate nei primi sei mesi del 2016 sono state 2.676 (131 in più rispetto al 2015), ospitando, in media, 8 beneficiari ciascuna. Nello specifico, il 79% degli alloggi è costituito da appartamenti (2.131); il 12% è costituito da centri collettivi (317); il 9% dalle comunità alloggio (pari a 228). Quest'ultima tipologia di struttura, tradizionalmente destinata quasi esclusivamente a minori non accompagnati, ha visto accrescere la propria incidenza di 3 punti percentuali rispetto al 2015, in corrispondenza dell'aumento di minori accolti. I minori non accompagnati, infatti, occupano 167 comunità alloggio, 80 in più rispetto all'anno precedente; a tale categoria di beneficiari sono stati altresì destinati 82 appartamenti (39 in più rispetto al 2015) e 25 centri di accoglienza (12 in più).

Figura 2.52

Tipologie di strutture dedicate all'accoglienza. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



In generale, prendendo in considerazione le tre tipologie di alloggio (appartamento, centro di accoglienza e comunità alloggio) in base al target di beneficiari, osserviamo che gli appartamenti sono destinati per il 49,8% a uomini singoli, per il 28,6% a famiglie, per il 9,6% possono accogliere sia uomini che donne secondo le necessità del momento, per il 4,3% sono destinati a donne sole con figli, per il 3,8% a donne singole e per un ulteriore 3,8% a minori non accompagnati. I centri di accoglienza sono destinati per il 57,1% a uomini singoli, per il 13,2% a uomini o donne, per il 9,8% a famiglie, per il 7,9% a minori non accompagnati, per il 6,3% a donne singole e per il 5,7% a donne sole con figli. Le comunità alloggio sono destinate, come si accennava prima, per il 73,2% a minori non accompagnati, per il 15,4% a uomini singoli, per il 5,3% a donne sole con figli, per il 3,1% a famiglie e per il 2,6% a donne singole.

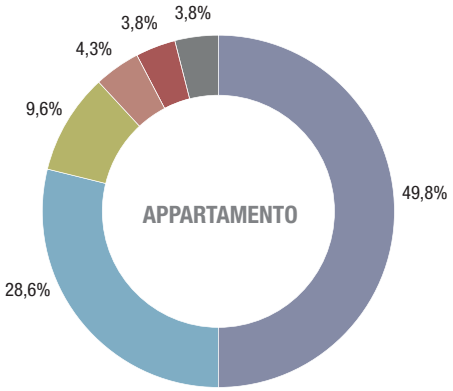


Figura 2.53

Strutture di accoglienza per tipologia di accolti. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

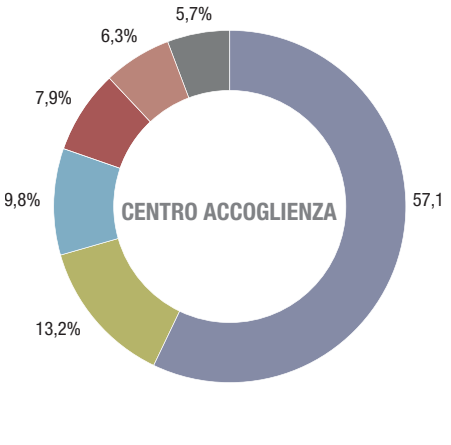


Figura 2.54

Strutture di accoglienza per tipologia di accolti. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

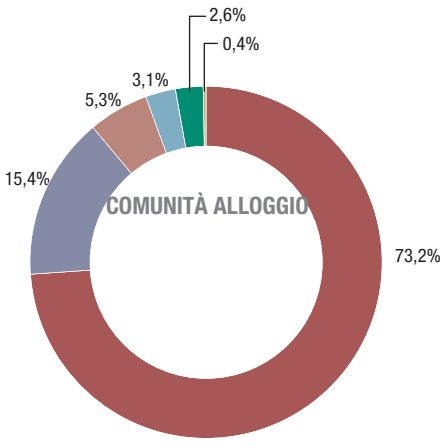


Figura 2.55

Strutture di accoglienza per tipologia di accolti. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

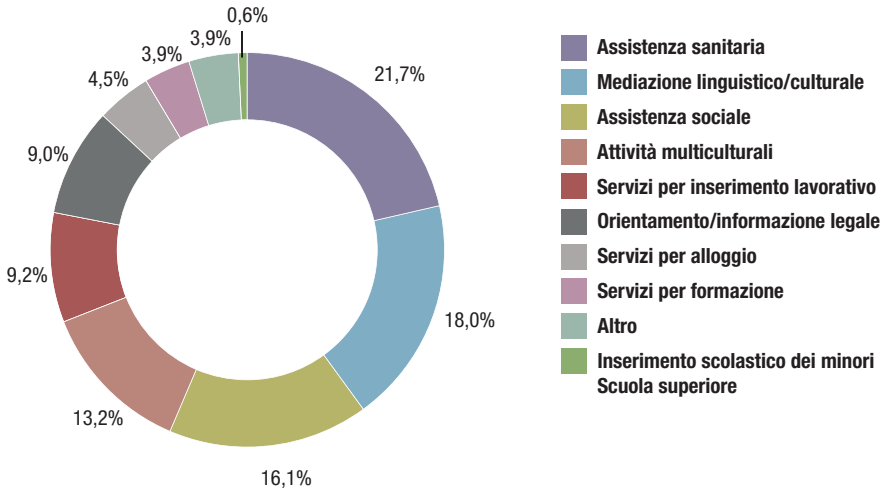
I servizi erogati

Nel primo semestre del 2016 i progetti SPRAR hanno erogato complessivamente 105.947 servizi. Nello specifico, tali servizi riguardano l'assistenza sanitaria (21,7%), la mediazione linguistico-culturale (18%), l'assistenza sociale (16,1%), le attività multiculturali (13,2%), i servizi per favorire l'inserimento lavorativo (9,2%), l'orientamento e l'informazione legale (9%), i servizi per favorire la ricerca di un alloggio autonomo (4,5%), i servizi a sostegno della formazione (3,9%), l'inserimento scolastico dei minori nelle scuole secondarie di secondo grado (0,6%) e servizi di altra natura (3,9%).
Rispetto al 2015, è aumentata considerevolmente l'incidenza della mediazione linguistico-culturale (+13,8 punti percentuali), dell'assistenza sociale (+11,7 punti percentuali), dei servizi per l'inserimento lavorativo (+6 punti percentuali), dell'orientamento e dell'informazione legale (+8,4 punti percentuali), mentre è diminuita l'incidenza dei servizi per l'alloggio, per la formazione e per l'inserimento scolastico dei minori nelle scuole secondarie di secondo grado. Dunque, accanto ai servizi più propriamente volti a sostenere il beneficiario nel passaggio verso l'autonomia e l'inserimento lavorativo, tornano ad avere peso, al contrario di quanto accaduto nel 2015 e in virtù dei recenti e numerosi allargamenti, i servizi riconducibili alle prime fasi di presa in carico dei beneficiari, dalla mediazione linguistico-culturale, all'assistenza sociale, all'orientamento legale.

Figura 2.56

Servizi erogati dai progetti territoriali.
Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



Disaggregando il dato sulla base dello status dei beneficiari, osserviamo che il 46,1% dei servizi (era il 50% nel 2015) è stato erogato a richiedenti asilo, in particolare per quanto riguarda le prestazioni più caratteristiche delle prime fasi di presa in carico (orientamento e informazione legale, assistenza sanitaria, sociale, mediazione linguistico-culturale); il 28,5% (+3,4 punti rispetto al 2015) a titolari di protezione umanitaria, il 14,7% a titolari di protezione sussidiaria, il 10,6% a rifugiati.

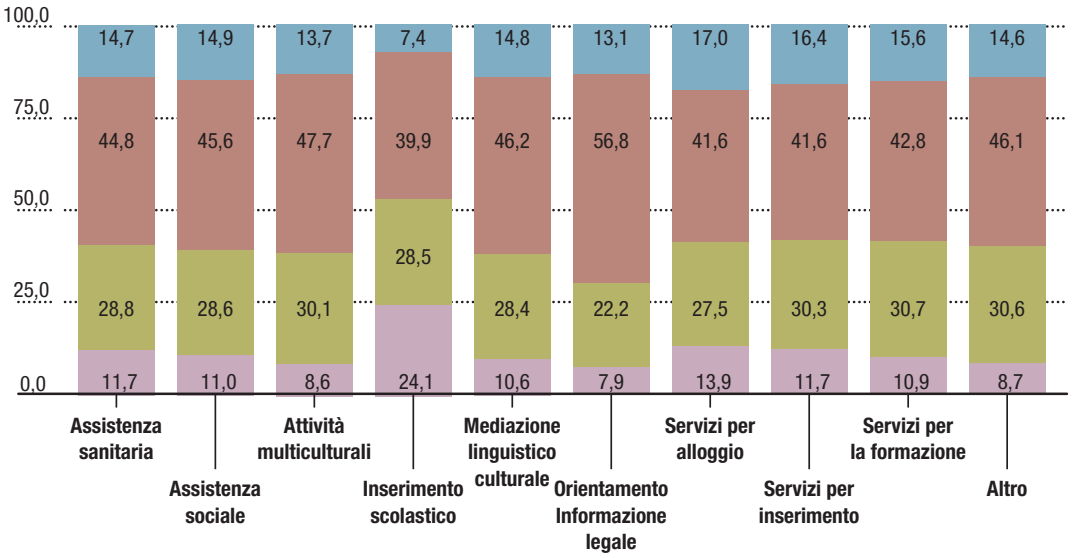


Figura 2.57

Servizi erogati per status dei beneficiari. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

Titolare protezione sussidiaria
Richiedente asilo
Titolare protezione umanitaria
Rifugiato

Motivi di uscita dall'accoglienza

Durante il primo semestre del 2016 sono uscite dal circuito dell'accoglienza complessivamente 5.685 persone, di cui il 37,9% per scadenza dei termini e completamento del percorso (come indicato nelle Linee Guida dello SPRAR), il 29,1% per inserimento socio-economico, il 28,7% per abbandono volontario prima della scadenza dei termini, il 4,2% per allontanamento, lo 0,1% per rimpatrio volontario e assistito. Rispetto al 2015, risultano diminuiti gli abbandoni (-2,9 punti percentuali) mentre sono aumentate di 3,4 punti percentuali le dimissioni nei termini in scadenza: un dato significativo se si considera l'incremento del numero di minori accolti nel corrente anno, in larghissima parte prossimi alla maggiore età e solitamente desiderosi di fuoriuscire dall'accoglienza per conquistare quanto prima una propria autonomia.

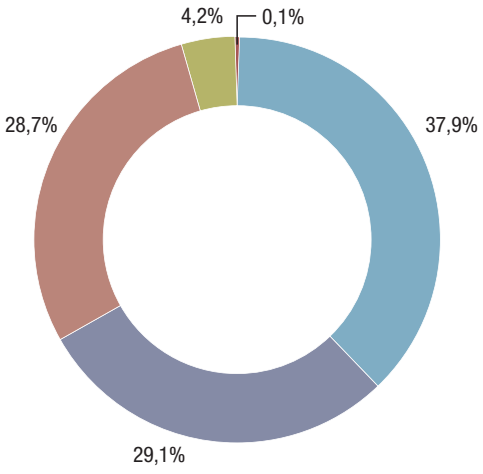


Figura 2.58

Motivi di uscita dall'accoglienza. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

Dimissione per scadenza termini
Inserimento socio-economico
Abbandono
Allontanamento per decisione unilaterale del progetto
Rimpatrio volontario

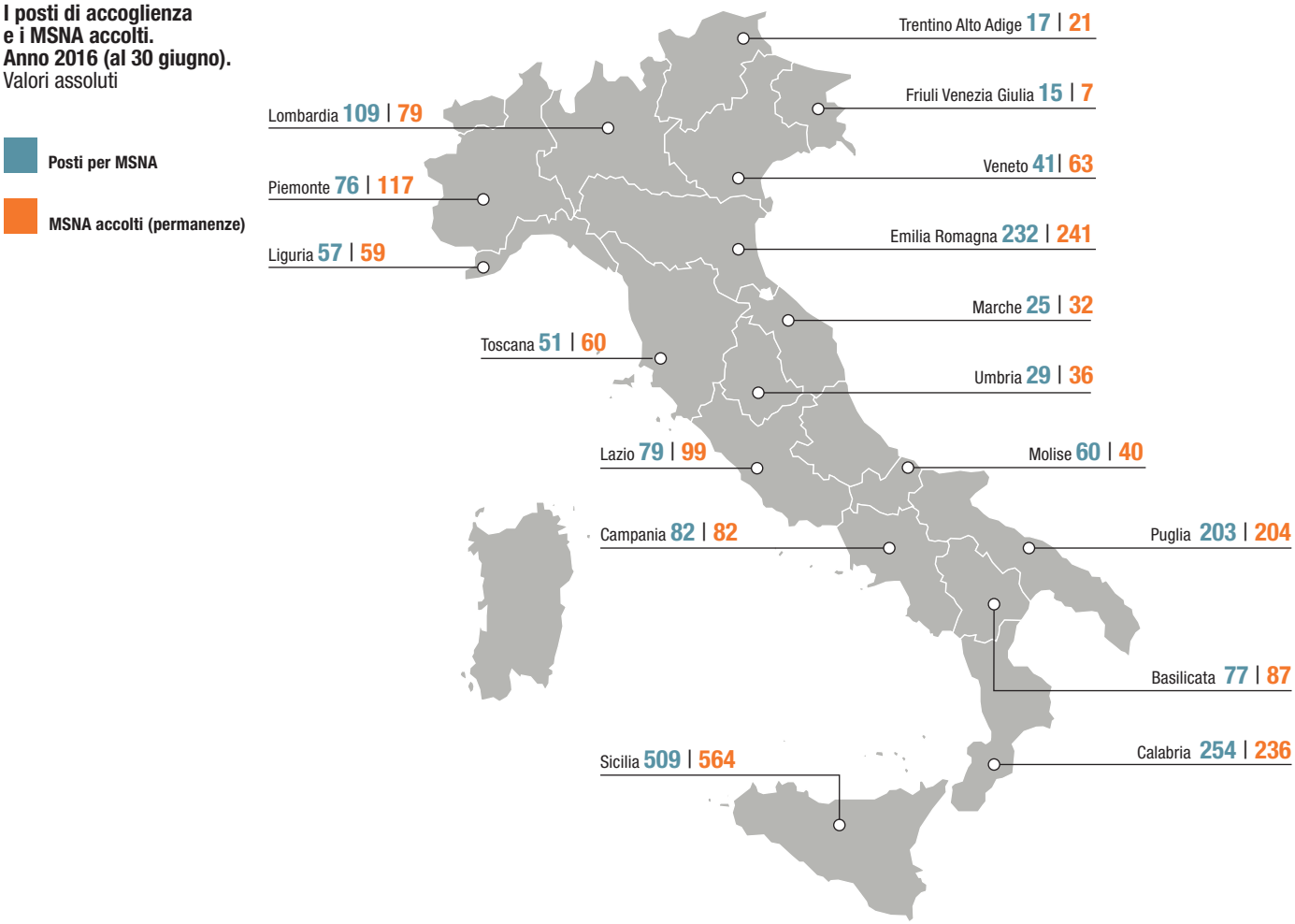
I minori stranieri non accompagnati (MSNA) nella Rete SPRAR: i posti di accoglienza e gli accolti nel primo semestre 2016

Come già illustrato, a seguito delle decisioni di ampliamento, il numero dei posti dedicati ai MSNA e il numero di minori accolti sono passati rispettivamente dai 977 del 2015 ai 1.916 del primo semestre 2016 e dai 1.640 ai 1.994[36].

36 Nel grafico seguente il numero complessivo dei MSNA accolti è pari a 2.027 beneficiari in quanto contempla altresì 33 minori transitati in più progetti.

Figura 2.58

I posti di accoglienza e i MSNA accolti. Anno 2016 (al 30 giugno).
Valori assoluti



Al primo posto delle nazionalità dei minori accolti si conferma il Gambia, che tuttavia passa dal 35,5% nel 2015 al 27,4% nei primi sei mesi del 2016 (-8,1 punti percentuali); al secondo posto troviamo l'Egitto (che passa dal 5,5% all'11,1%); al terzo posto la Nigeria (dall'8,4% al 10,9%); al quarto il Senegal (che scende dall'11,3% all'8,9%); al quinto il Mali (che scende dal 10% all'8,3%); al sesto il Bangladesh (dal 4,5% al 6,5%); al settimo la Costa d'Avorio (dal 3,4% al 5,5%); all'ottavo la Guinea con il 3,5% (nel 2015 non rientrava nelle prime dieci); al nono il Ghana, stabile al 3,5%; al decimo l'Albania con il 3%, occupando la posizione che nel 2015 era del Pakistan.
In merito alla distinzione di genere, si conferma la predominanza quasi assoluta dei minori di sesso maschile, che tuttavia diminuiscono dal 99,8% del 2015 al 97,1% del primo semestre 2016. Si abbassa anche l'età dei minori accolti: mentre i neomaggiorenni, che nel 2015 rappresentavano il 52,7% degli accolti, ridimensionano la loro incidenza al 40,6% (-12,1 punti percentuali), la fascia compresa tra 15 e 17 anni raggiunge il 56,5% (+10,7 punti percentuali). La fascia tra i 12 e i 14 anni è pari al 2,7% (+1,4 punti percentuali), mentre rimane stabile allo 0,2% la fascia tra i 6 e gli 11 anni.

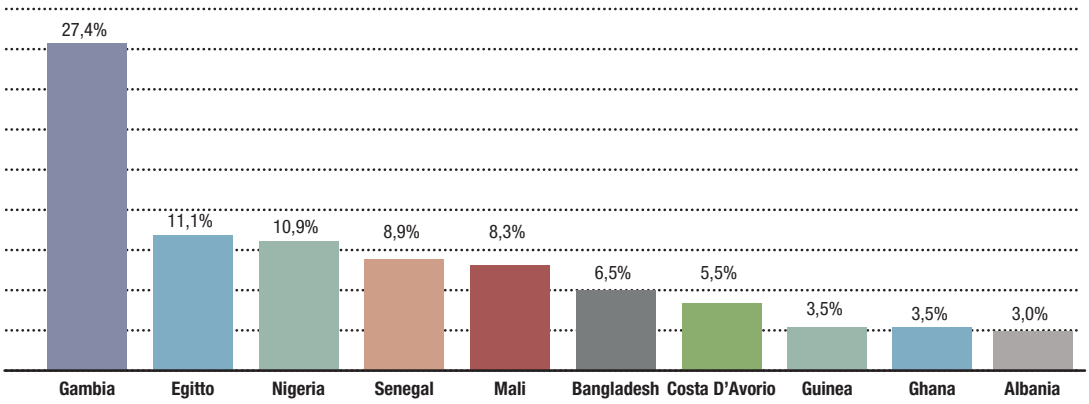


Figura 2.59

Prime dieci nazionalità dei MSNA accolti nella rete SPRAR. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

Lo scenario dei permessi di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati accolti nello SPRAR si presenta mutato rispetto ai periodi precedenti, in ragione dell'ingresso nella rete dello SPRAR anche di minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo, titolari di un permesso per minore età. I richiedenti asilo raggiungono il 62,7%, 10,7 punti percentuali in più rispetto al 2015; i permessi per protezione umanitaria scendono invece al 18,1% (-15,9 punti percentuali), mentre quelli per protezione sussidiaria calano all'1,2% (-2,8 punti percentuali). Anche i rifugiati diminuiscono, passando dal 3% del 2015 all'1,1%. Tali diminuzioni sono però appunto compensate dai permessi per minore età, non presenti negli anni passati, e che nei primi sei mesi del 2016 sono pari al 17%.

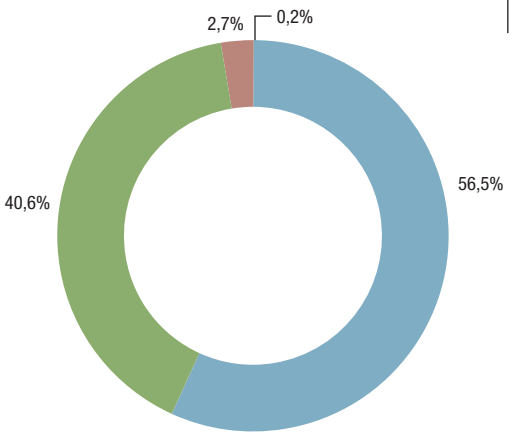


Figura 2.60

Fasce d'età dei MSNA accolti nella rete SPRAR. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

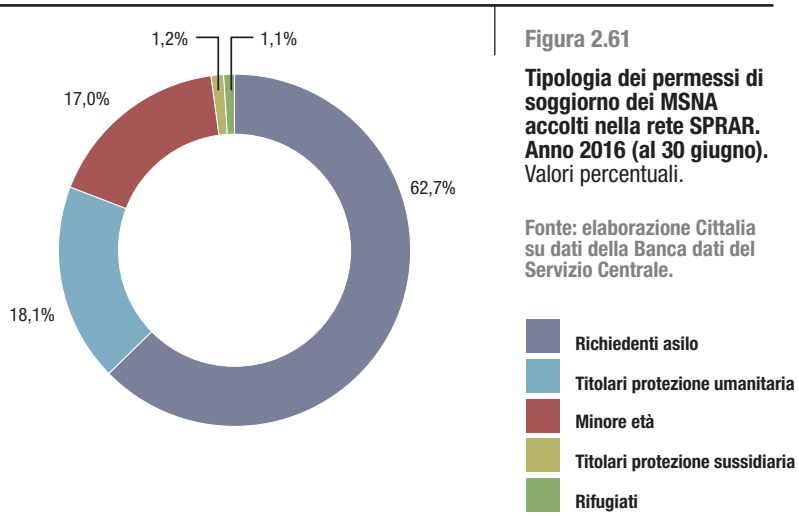


Figura 2.61

Tipologia dei permessi di soggiorno dei MSNA accolti nella rete SPRAR. Anno 2016 (al 30 giugno). Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

Storie /

Jasim
da sfruttato a tutelato dal progetto Presidio

DALLA PRIMAVERA del 2014 Caritas italiana ha avviato sul territorio nazionale il Progetto Presidio, un percorso di vicinanza e tutela attuato nelle Regioni che vivono maggiormente la presenza di lavoratori agricoli stranieri.

Nato inizialmente in dieci diocesi italiane e recentemente esteso ad altre dieci, l'obiettivo di Presidio è quello di garantire una presenza costante sui territori attraverso una presenza stabile di operatori Caritas pronti ad offrire, oltre ad un'assistenza per i bisogni più immediati, anche un'assistenza legale e sanitaria e un aiuto per i documenti di soggiorno e di lavoro.
Da questa attività di accoglienza, cura, orientamento, animazione, perlustrazione del territorio e monitoraggio delle situazioni di grave sfruttamento lavorativo sono emerse varie situazioni di vulnerabilità, alcune delle quali impensate. Piegati sui campi a raccogliere pomodoro, nascosti ai 50 gradi delle serre dove si producono primizie, accampati sotto gli alberi di agrumi, stagionali o impiegati in nero per buona parte dell'anno, ci sono infatti tanti potenziali richiedenti asilo tra i lavoratori sfruttati nelle campagne.
È il caso di Jasim, un giovane di 26 anni proveniente dal Bangladesh che si è presentato al Presidio di Ragusa, accompagnato da un collega rumeno, richiedendo un intervento legale relativo alla mancanza di permesso di soggiorno. Jasim ha dapprima raccontato di lavorare per 10-12 ore al giorno all'interno delle serre, percependo un salario di 25 euro al giorno e dormendo, con altre quattro persone, in un capanno degli attrezzi adattato ad abitazione.
Dal colloquio con il legale, tuttavia, sono emerse le condizioni per valutare la possibilità di richiedere la protezione internazionale per Jasim. Il suo è un racconto di violenze e coercizioni. Dice di essere un attivista politico del partito di opposizione a quello al governo in Bangladesh. Racconta di aver ricevuto per questo ripetute minacce fino a casa, confessa di aver subito forme di tortura fisica e di essere stato marchiato a fuoco come avvertimento. Ci mostra le cicatrici che anche il medico del Presidio di Ragusa ha potuto esaminare e riconoscere come probabili segnali di tortura.
Gli operatori Caritas hanno quindi orientato il ragazzo alla presentazione della domanda per il riconoscimento della protezione internazionale, il cui iter è al momento in corso.
Dalla relazione di fiducia stabilita con lui, però, si è risaliti anche al datore di lavoro che si è detto disponibile a regolarizzare la posizione lavorativa del ragazzo, una volta in possesso di un documento di soggiorno valido.
Grazie alla intermediazione di Jasim sono venuti allo scoperto altri 30 ragazzi bengalesi che lavorano in aziende locali in condizioni di segregazione all'interno delle serre e di sfruttamento lavorativo, completamente privi di tutele e nemmeno in grado di comprendere e parlare la lingua italiana. Braccia da lavoro o poco più. Con l'aiuto di Jasim e la sua intermediazione si sta valutando la posizione anche di questi suoi colleghi. Il lavoro nelle campagne italiane sembra essere, quindi, un serbatoio nascosto di situazioni analoghe a quella avvenuta a Ragusa. L'esperienza del Progetto Presidio di Caritas italiana che ha censito diverse migliaia di lavoratori agricoli, suggerisce l'opportunità, soprattutto per quelle agenzie che si occupano della tutela dei richiedenti asilo e rifugiati, di porre attenzione a quello che avviene tra i campi della nostra Penisola che divengono spesso zone franche dai diritti umani e celano lo sfruttamento anche di chi avrebbe diritto alla protezione a causa delle persecuzioni subite in patria.

Storie /

La famiglia di Louai e Norma **incontra** quella di Alberto e Antonia

NEL 2015 OGNI MINUTO 24 persone sono state costrette ad abbandonare la propria casa, oltre 65 milioni di persone sono scappate da guerre, persecuzioni e violenze.
Questi sono i numeri, ma dietro questi numeri ci sono volti, vite e storie.

UNHCR/WILL SWANSON

Tra queste ci sono le storie di chi in Italia ha trovato una seconda casa e sta cercando di ricostruire la propria vita, e le storie di chi accoglie, di chi apre le porte delle proprie case. Sono le storie del progetto della Caritas "Protetto. Rifugiato a casa mia", che prevede l'accoglienza da parte di famiglie, parrocchie, comunità, per un periodo di circa sei mesi, di cittadini stranieri in difficoltà, per accompagnarli in un percorso di integrazione e per favorire una cultura dell'incontro. Sono storie di paure superate, di diffidenze e ansie sconfitte, storie di amicizia. Come quella di Louai e della sua famiglia, scappati dalla Siria nel 2013, a causa della guerra, e dell'amicizia che li lega ad Alberto e Antonia, marito e moglie, loro tutor nel Progetto, ma ormai diventati una seconda famiglia.

Non è facile vivere lontani dalla propria terra, dalla propria cultura, dai propri cari, dalla propria casa. Quando si scappa si lascia tutto: amici, parenti, abitudini, scuola, lavoro. Questo è un vuoto che dentro rimane sempre, spiega Norma, la moglie di Louai, ma quando trovi persone pronte ad aiutarti, a sostenerti, a ridarti fiducia e speranza questo dolore un po' si attenua. Del suo Paese le manca tutto: la famiglia, le visite degli amici a casa, le feste, la Pasqua e il Natale insieme. Riesce a sentire i suoi parenti una volta a settimana e quando sente la voce di sua madre al telefono ritorna la stessa paura che aveva quando era lì. Mentre parla, i figli le suggeriscono le parole corrette: il loro italiano, infatti, è preciso. Lo hanno imparato in fretta e, a scuola, superato un primo momento di pregiudizio e diffidenza, hanno trovato insegnanti e compagni pronti ad aiutarli, dicono. La figlia più grande spiega che la situazione in Siria è cambiata completamente per i ragazzi: prima della guerra, per esempio, non si dava peso alla religione di appartenenza, si stava insieme senza timori, invece adesso i ragazzi se lo chiedono perché la paura e la diffidenza hanno preso il posto dell'ingenuità e della spensieratezza. La situazione era diventata insostenibile, racconta Louai: la paura paralizzante, i ragazzi tremavano ogni volta che sentivano un rumore e i primi tempi in Italia persino i fuochi d'artificio delle feste li riportavano al pensiero delle bombe. Ora hanno ritrovato la loro serenità e il padre spera per loro in un futuro migliore. Louai in Siria insegnava iconografia all'università; è esperto di icone sacre, in casa sua ce ne sono appese diverse, bellissime. Gli occhi di Norma si illuminano quando le chiedo di darmi delle ricette tipiche del suo Paese. Parlare di quei piatti la riporta alle sue radici, ma ci tiene a dire che lei ha imparato a cucinare anche i piatti italiani: la pasta, la lasagna, perché per lei l'integrazione e il rispetto tra culture passano anche attraverso il cibo. Così cerca di variare nella sua cucina, preparando piatti siriani e italiani, insieme, dice sorridendo. È ora di pranzo. Norma ha cucinato per noi il maldum: polpette di carne, schiacciate, racchiuse in dischi di patate, melanzane, cipolla e peperoni, con l'aggiunta di zenzero e altre spezie. Pranziamo tutti insieme: Antonia aiuta Norma con i piatti, Louai e Alberto chiacchierano tra di loro a tavola, i ragazzi scherzano e sorridono.

Quella di Louai è la storia di una famiglia costretta a scappare dal proprio Paese, ad abbandonare la propria casa, ma è anche la storia di un incontro, un'amicizia, un'accoglienza fatta di gesti concreti. C'è anche questo punto di vista per raccontare le cose: parlare delle persone, delle loro storie e della loro umanità.

Storie /

“She Turban”

a Sezze le creazioni delle donne rifugiate a sostegno delle donne malate di tumore

COLORATI E VIVACI sono i tratti distintivi del turbante che, nella cultura e tradizione africana, è simbolo di forza, bellezza e fierezza. Ed è proprio questo il messaggio che le donne africane rifugiate e richiedenti asilo, accolte nello Sprar del Comune di Sezze (Latina), attraverso il progetto “She Turban”, vogliono trasmettere alle donne in cura per una patologia oncologica.

L’iniziativa “She Turban”, la cui testimonial è Emma Bonino, è promossa dall’associazione Sarai Onlus in collaborazione con la Cooperativa Sociale Karibu e prende spunto dalle attività svolte dalle donne rifugiate all’interno del laboratorio di sartoria dello Sprar. Qui è nata l’intuizione della creazione di un indumento simbolo della cultura manifatturiera africana. All’interno del laboratorio le donne, seguite da tre sarti professionisti richiedenti asilo, si sono impegnate a frequentare un corso di cucito per perfezionare le tecniche di lavorazione dei tessuti.
“Hanno studiato e cucito i singolari turbanti lasciandosi suggestionare dal design occidentale. Per la loro realizzazione sono stati utilizzati esclusivamente tessuti africani originali, sete e velluti intrecciati per la versione serale, tutti rigorosamente testati ed adatti a essere indossati su pelli delicate e sensibili”, si legge sul sito del progetto. “Ogni donna – si aggiunge - potrà decidere se applicare attorno al turbante piccole ciocche di capelli naturali, lavabili e anallergici scegliendone colore, foggia e lunghezza”.

Stile africano e moda occidentale si intrecciano così nelle trame dei turbanti quasi a voler significare voglia di integrazione e inclusione delle "ragazze di Karibu" testimoniando la propria vicinanza e supporto a tutte le donne che si trovano ad affrontare un momento così delicato della loro vita.
I turbanti saranno acquistabili online e in alcune delle migliori boutique delle principali città italiane, nel corso di eventi e manifestazioni. Il progetto, presentato a Milano lo scorso 13 settembre nell'ambito di "Mad Mood" rassegna dedicata alla moda e al cibo, punta anche a migliorare ed ampliare le attività della sartoria attivando corsi di auto imprenditorialità per l'acquisizione di capacità e competenze da spendere nel mondo del lavoro.
L'impegno, l'abilità e la manualità delle donne in accoglienza ha spinto i responsabili del progetto a compiere ancora un altro passo in avanti nella diffusione dell'iniziativa: "l'ideazione di un marchio, 'Le ragazze di Karibu', con l'obiettivo di creare uno stile proprio ed inconfondibile che si distingua sul mercato grazie all'abilità e all'impegno responsabile delle ragazze".

Storie /

La storia di Ibrahim
giovane scrittore dello Sprar di Sant'Andrea di Conza (AV)

COSTA D'AVORIO, Burkina Faso e Libia sono i paesi che, nel corso degli anni, Ibrahim ha attraversato ancora prima di giungere in Italia.

Orfano di padre, Ibrahim ha studiato per quasi dieci anni in Costa D'Avorio per poi spostarsi in Burkina Faso e in Libia dove ha insegnato per diverso tempo. Le difficili condizioni del paese lo hanno costretto però a lasciare anche la Libia fino ad arrivare in Italia. Inizialmente giunto in un centro di prima accoglienza a Salerno, Ibrahim è stato successivamente accolto nel centro Sprar per minori del Comune di Sant'Andrea di Conza (Avellino).
È qui che inizia un nuovo percorso: appassionato di letteratura e scrittura, qualche mese prima di sostenere l'esame per il conseguimento della terza media, comincia a scrivere poesie in lingua francese ed italiana, supportato e seguito da un mediatore linguistico e da un operatore dello Sprar. Grazie al suo entusiasmo e talento, il giovane Ibrahim, che compirà 18 anni a novembre, ha deciso di presentare alla cittadinanza le sue poesie, partecipando lo scorso maggio alla rassegna "Borgo D'autore", festival dedicato ai libri e alla lettura nella città di Venosa. Nel corso della rassegna Ibra-

him ha proposto una lettera aperta scritta al padre catturando l'attenzione non solo del pubblico ma anche dello scrittore ed editore senegalese di casta "griot" (i cantastorie dell'Africa occidentale) Papa Ngady Faye che ha deciso di pubblicare i racconti del giovane con la sua piccola casa editrice, la Modu Modu, impegnata a portare in Italia il meglio delle letterature dell'Africa. Le sue poesie sono state così raccolte in un libro che è stato presentato in occasione della Festa del Libro a Sant'Andrea di Conza. "Abbiamo presentato il libro a centinaia di persone, ed è stato un successo. Ibrahim ha letto tre poesie ed ha emozionato tutti", racconta con entusiasmo la coordinatrice dello Sprar. Il talento di Ibrahim ha attirato l'attenzione anche della casa editrice Scuderi, presente alla rassegna, che vuole avviare un percorso di collaborazione con il ragazzo.
"In programma – conclude la coordinatrice Sprar – con molta probabilità ci sarà anche un'altra presentazione del libro presso la Feltrinelli di Salerno, dove Ibrahim potrà leggere ancora in pubblico i suoi pensieri".
La passione per la scrittura accompagnerà Ibrahim anche nel suo nuovo percorso di studi: dopo aver sostenuto con ottimi risultati l'esame per il conseguimento del titolo di terza media, ha deciso di iscriversi al liceo linguistico della città.

Storie /

A Castel del Monte
i giochi della tradizione locale riprendono vita grazie ai rifugiati

COLLA, LEGNO, COLORI, voglia di conoscersi e farsi conoscere. L'incontro tra culture e tradizioni locali passa anche attraverso il gioco.

Così a Castel del Monte i rifugiati e richiedenti asilo dello Sprar de L'Aquila hanno lavorato insieme ai bambini del centro di aggregazione del paese alla costruzione di antichi giochi della tradizione italiana e di giochi tipici dei paesi di provenienza delle persone accolte nello Sprar. Lo spirito della collaborazione e della conoscenza reciproca ha animato le attività svolte all'interno del laboratorio "(Ri)creazione" che, promosso da Arci L'Aquila in collaborazione con la cooperativa Fantacadabra, ha visto rifugiati e richiedenti asilo del centro Sprar della città incontrare i bambini e i cittadini di Castel del Monte alla scoperta della cultura locale. "Un momento di incontro e interazione dove i ragazzi provenienti dai diversi paesi hanno conosciuto i giochi tipici della nostra cultura e i bambini di Castel del Monte hanno potuto conoscere, non solo i beneficiari del progetto, ma anche i giochi originari dei loro paesi di provenienza (Nigeria, Afghanistan)", spiega l'operatore Sprar. Una importante occasione di conoscenza reciproca che testimonia come la città abbia accolto positivamente i ragazzi che si sono integrati nel territorio.
"Gli immigrati non sono il problema, dobbiamo accoglierli e dialogare con loro e farli sentire una famiglia insieme a noi. L'unica strada per favorire l'integrazione perché diventino il futuro del nostro paese", sottolinea il sindaco della città Luciano Mucciante. Le attività svolte nell'ambito del laboratorio hanno visto anche il coinvolgimento e la collaborazione di altre realtà del territorio come la Comunità 24 luglio impegnata nell'integrazione di portatori di handicap in famiglia, nella scuola, nel mondo del lavoro e nella vita sociale. "Nell'arco di due giornate i ragazzi della comunità 24 luglio, un'associazione di volontariato che lavora a L'Aquila ormai da trent'anni, e i rifugiati e richiedenti asilo dello Sprar de L'Aquila e di Castel del Monte hanno lavorato insieme agli utenti e ai ragazzi della comunità", spiega l'operatore. Con circa 36 ragazzi ospiti nelle strutture del progetto e quasi venti nazionalità diverse rappresentate, il laboratorio Ri-creazione si pone quindi come ulteriore momento di scambio e conoscenza reciproca tra rifugiati, richiedenti asilo e la cittadinanza con l'obiettivo di promuovere e diffondere la cultura dell'accoglienza.

L’accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati nelle regioni italiane[1]

1. A cura della Fondazione Migrantes in collaborazione con Cittalia.

L'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati nelle regioni Italiane

Nelle schede che seguiranno si cercherà di illustrare, attraverso tutti i dati disponibili, quante siano le persone ufficialmente accolte nelle regioni italiane nei diversi sistemi di prima e seconda accoglienza.

È però indispensabile premettere che non si arriverà a conoscere l'effettiva consistenza dei richiedenti asilo e rifugiati sui territori, in quanto il numero delle accoglienze ufficiali non coincide con quello della loro reale presenza nelle diverse regioni italiane. Le fonti di seguito utilizzate, quindi, indicano il numero delle persone accolte;

- negli hotspots e nei centri di prima accoglienza, che rappresentano con le loro 14.848 persone a fine giugno 2016, l'11% delle accoglienze attuali;
- nei CAS (Centri di accoglienza straordinaria istituiti dall'inizio dell'operazione Mare Nostrum cioè a partire dall'ottobre 2013) che sono al momento il tipo di accoglienza più diffuso ed usato: a fine giugno, infatti, c'erano oltre 96.000 persone[2], il 72% delle persone in accoglienza;
- nel programma nazionale SPRAR di accoglienza decentrata dove, a fine giugno 2016, si trovavano il 17% delle persone in accoglienza, ovvero 22.983 persone[3].

Mancano, invece, indicazioni precise relative ai richiedenti asilo che giungono via terra o che fanno domanda d'asilo dopo essere arrivati nel nostro territorio. Manca, inoltre, la rilevazione precisa 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 si trovano perché sono tanti quelli che si spostano dal Sud al Nord (e viceversa) del nostro Paese alla ricerca di occasioni di lavoro: è una realtà di cui occorre necessariamente tenere conto per comporre il quadro della loro distribuzione regionale[4].

Pur con questi limiti, le schede qui proposte fotografano la situazione a livello regionale e provinciale così come si presentava a fine giugno 2016. 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 obiettivo, sull'impatto che l'arrivo e l'accoglienza dei richiedenti asilo o dei titolari di protezione internazionale ha avuto e sta avendo sui vari territori italiani.

Dall'analisi dei dati complessivi delle accoglienze nazionali totali, le percentuali più alte si registrano in Lombardia, dove i richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale accolti sono il 12,66% del totale nazionale. A seguire la Sicilia (11,36%), il Lazio (7,92%), la Campania (7,83%) e il Piemonte (7,34%).

Con riferimento, invece, all'incidenza che queste presenze hanno sulla popolazione regionale, il Molise è la regione più coinvolta con 7,36 presenze ogni mille abitanti, seguita dal Friuli Venezia Giulia (3,88 presenze ogni mille abitanti), dalla Basilicata (3,30 presenze ogni mille abitanti), dalla Sicilia (2,94 presenze ogni mille abitanti) e dalle Marche (2,74 presenze ogni mille abitanti)[5].

2 Nella declinazione a livello provinciale i dati forniti differiscono lievemente da quelli regionali e nazionali, pertanto i dati riportati nelle mappe presenti nelle pagine seguenti se sommati a livello regionale e nazionale risulteranno leggermente inferiori a quelli riportati nel resto del capitolo.

3 Il numero complessivo di accolti nello SPRAR nel primo semestre 2016 è pari a 23.496 beneficiari, di cui tuttavia 513 sono transitati in più progetti, pertanto il numero effettivo di accolti è di 22.983 persone.

4 È di marzo 2016 il Rapporto *Fuori Campo - Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale* - di Medici Senza Frontiere in cui si stima che siano almeno 10.000 le persone tra richiedenti asilo e persone che hanno già avuto un riconoscimento o come rifugiati o come protezione sussidiaria o umanitaria che vivono in situazione di forte marginalità sociale spesso, in casolari abbandonati o in case occupate.

5 Se si prendono in considerazione le prime e seconde accoglienze in Italia e fotografate al 30 giugno 2016, ovvero 132.019 persone, e le si mette in rapporto alla popolazione italiana registrata dall'ISTAT al primo gennaio 2016 (60 milioni 650 mila residenti) si arriva a una media nazionale di 2,17 presenze di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale in accoglienza ogni mille abitanti.

Fonti

I dati su province/numero comuni e numero abitanti sono stati presi dai dati ISTAT aggiornati al 01/01/2016;

I dati SPRAR 2016 sono relativi ai primi 6 mesi del 2016, cioè sino al 30 giugno 2016, e sono stati messi a disposizione dal Servizio Centrale- SPRAR;

I dati relativi agli hotspot, ai migranti presenti nei centri di prima accoglienza (al 1 luglio 2016) e quelli inerenti le presenze nei centri di accoglienza straordinaria temporanei (dati CAS al 30 giugno 2016) sono del Ministero dell'interno.

Abruzzo

TERAMO
47 COMUNI / 310.339 AB.

SPRAR	166
CAS	484
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**650**

L'AQUILA
108 COMUNI/303.239 AB.

SPRAR	46
CAS	728
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**774**

PESCARA
47 COMUNI/321.973 AB.

SPRAR	28
CAS	550
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**578**

CHIETI
104 COMUNI/390.962 AB.

SPRAR	28
CAS	729
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**757**

ABRUZZO		ITALIA
268	SPRAR	22.983
2.491	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
2.759	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

2.759 PRESENZE 200 x

2,07
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.326.513

2,08%
delle accoglienze totali nazionali

Basilicata

MATERA
31 COMUNI/200.597 AB.

SPRAR	135
CAS	466
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**601**

POTENZA
100 COMUNI/373.097 AB.

SPRAR	342
CAS	952
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.294**

BASILICATA		ITALIA
477	SPRAR	22.983
1.418	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
1.895	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

1.895 PRESENZE 200 x

3,30
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 573.694

1,43%
delle accoglienze totali nazionali

Calabria

CATANZARO
80 COMUNI/363.057 AB.

SPRAR	386
CAS	414
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**810**

COSENZA
155 COMUNI/714.400 AB.

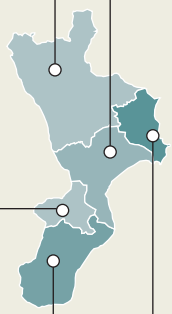
SPRAR	416
CAS	723
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.139**

VIBO VALENTIA
50 COMUNI/162.516 AB.

SPRAR	140
CAS	620
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**760**

REGGIO CALABRIA
97 COMUNI/555.836 AB.

SPRAR	830
CAS	168
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**998**



CROTONE
27 COMUNI/174.712 AB.

SPRAR	520
CAS	0
Centro 1°accoglienza	1.438
TOTALE PRESENZE	**1.958**

CALABRIA		ITALIA
2.302	SPRAR	22.983
1.925	CAS	94.188
1.438	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
5.665	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

5.665 PRESENZE 200 x

2,87
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.970.521

4,29%
delle accoglienze totali nazionali

Campania

BENEVENTO
78 COMUNI/280.707 AB.

SPRAR	120
CAS	1.960
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**2.080**

CASERTA
104 COMUNI/924.414 AB.

SPRAR	288
CAS	1.577
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.865**

NAPOLI
92 COMUNI/3.113.898 AB.

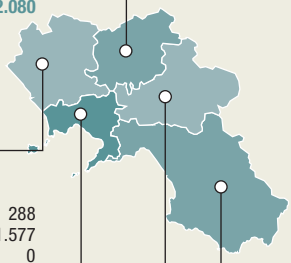
SPRAR	390
CAS	2.631
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**3.021**

AVELLINO
118 COMUNI/425.325 AB.

SPRAR	208
CAS	1.403
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.611**

SALERNO
158 COMUNI/1.106.506 AB.

SPRAR	262
CAS	1.462
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.724**



CAMPANIA		ITALIA
1.268	SPRAR	22.983
9.003	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
10.301	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

10.301 PRESENZE

200 x

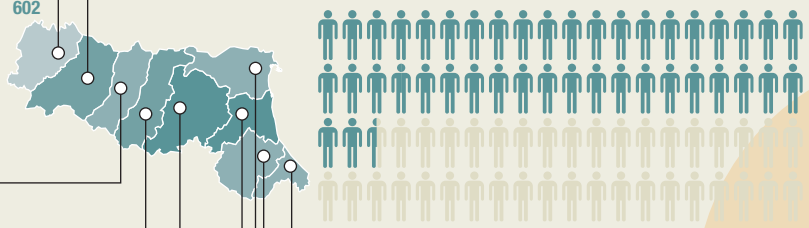
1,76
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 5.850.850

7,80%
delle accoglienze totali nazionali

Emilia Romagna

EMILIA ROMAGNA		ITALIA
1.229	SPRAR	22.983
6.782	CAS	94.188
495	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
8.506	TOTALE PRESENZE	132.019

8.506 PRESENZE (200 x)



PARMA
45 COMUNI/447.779 AB.

SPRAR	226
CAS	943
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.169

PIACENZA
48 COMUNI/288.997 AB.

SPRAR	27
CAS	575
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	602

REGGIO EMILIA
45 COMUNI/532.872 AB.

SPRAR	77
CAS	872
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	949

MODENA
47 COMUNI/701.642 AB.

SPRAR	124
CAS	921
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.045

BOLOGNA
55 COMUNI/1.005.831 AB.

SPRAR	324
CAS	761
Centro 1°accoglienza	495
TOTALE PRESENZE	1.580

RAVENNA
18 COMUNI/391.525 AB.

SPRAR	123
CAS	866
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	989

FERRARA
24 COMUNI/351.436 AB.

SPRAR	143
CAS	609
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	752

FORLÌ-CESENA
30 COMUNI/394.601 AB.

SPRAR	90
CAS	651
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	741

RIMINI
26 COMUNI/335.463 AB.

SPRAR	95
CAS	584
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	679

1,91
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 4.448.146

6,44%
delle accoglienze totali nazionali

Friuli-Venezia Giulia

GORIZIA
25 COMUNI/140.268 AB.

SPRAR	49
CAS	219
Centro 1°accoglienza	388
TOTALE PRESENZE	**656**

UDINE
135 COMUNI/533.282 AB.

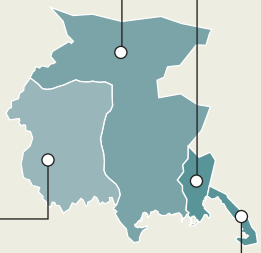
SPRAR	175
CAS	1.059
Centro 1°accoglienza	1.012
TOTALE PRESENZE	**2.246**

PORDENONE
50 COMUNI/312.794 AB.

SPRAR	46
CAS	847
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**893**

TRIESTE
6 COMUNI/234.874 AB.

SPRAR	163
CAS	792
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**955**



FRIULI VENEZIA GIULIA		ITALIA
433	SPRAR	22.983
2.917	CAS	94.188
1.400	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
4.750	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

4.750 PRESENZE — 200 x

3,88
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.221.218

3,59%
delle accoglienze totali nazionali

Lazio

RIETI
73 COMUNI/158.467 AB.

SPRAR	330
CAS	331
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**661**

ROMA
121 COMUNI/4.340.474 AB.

SPRAR	3.603
CAS	2.917
Centro 1°accoglienza	871
TOTALE PRESENZE	**7.391**

VITERBO
60 COMUNI/320.279 AB.

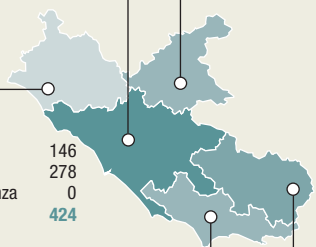
SPRAR	146
CAS	278
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**424**

LATINA
33 COMUNI/574.226 AB.

SPRAR	258
CAS	593
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**851**

FROSINONE
91 COMUNI/495.026 AB.

SPRAR	440
CAS	661
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.101**



LAZIO		ITALIA
4.777	SPRAR	22.983
4.780	CAS	94.188
871	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
10.428	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

10.428 PRESENZE — 200 x

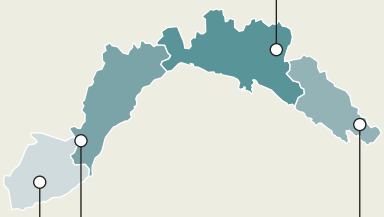
1,77
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 5.888.472

7,89%
delle accoglienze totali nazionali

Liguria

GENOVA
67 COMUNI/854.099 AB.

SPRAR	305
CAS	1.610
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.915**



SAVONA
69 COMUNI/280.707 AB.

SPRAR	91
CAS	737
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**828**

IMPERIA
67 COMUNI/215.244 AB.

SPRAR	5
CAS	502
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**507**

LA SPEZIA
32 COMUNI/221.003 AB.

SPRAR	49
CAS	583
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**632**

LIGURIA		ITALIA
450	SPRAR	22.983
3.432	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
3.882	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

3.882 PRESENZE 200 x

2,47
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.571.053

2,94%
delle accoglienze totali nazional

Lombardia

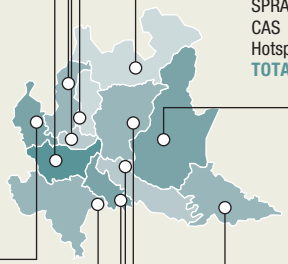
LOMBARDIA		ITALIA
1.275	SPRAR	22.983
15.381	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
16.656	TOTALE PRESENZE	132.019

16.656 PRESENZE

200 x

1,66
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 10.008.349

12,61%
delle accoglienze totali nazionali



MILANO
134 COMUNI/3.208.509 AB.

SPRAR	614
CAS	3.395
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	4.009

COMO
154 COMUNI/599.654 AB.

SPRAR	0
CAS	1.389
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.389

MONZA-BRIANZA
55 COMUNI/866.076 AB.

SPRAR	50
CAS	1.319
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.369

LECCO
88 COMUNI/339.254 AB.

SPRAR	32
CAS	935
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	967

SONDRIO
77 COMUNI/181.712 AB.

SPRAR	27
CAS	654
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	681

BRESCIA
205 COMUNI/1.264.105 AB.

SPRAR	210
CAS	1.316
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.526

VARESE
139 COMUNI/890.090 AB.

SPRAR	44
CAS	1.382
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.426

MANTOVA
69 COMUNI/412.868 AB.

SPRAR	55
CAS	847
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	902

PAVIA
188 COMUNI/547.926 AB.

SPRAR	60
CAS	1.137
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.197

BERGAMO
242 COMUNI/1.108.298 AB.

SPRAR	43
CAS	1.427
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.470

LODI
61 COMUNI/229.413 AB.

SPRAR	62
CAS	637
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	699

CREMONA
115 COMUNI/360.444 AB.

SPRAR	78
CAS	943
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.021

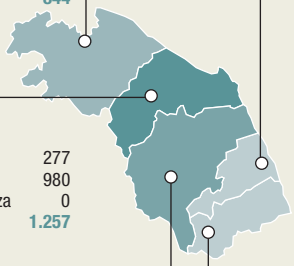
Marche

FERMO
40 COMUNI/175.625 AB.

SPRAR	84
CAS	481
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**565**

PESARO-URBINO
59 COMUNI/361.561 AB.

SPRAR	106
CAS	738
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**844**



ANCONA
47 COMUNI/476.192 AB.

SPRAR	277
CAS	980
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.257**

MACERATA
57 COMUNI/320.308 AB.

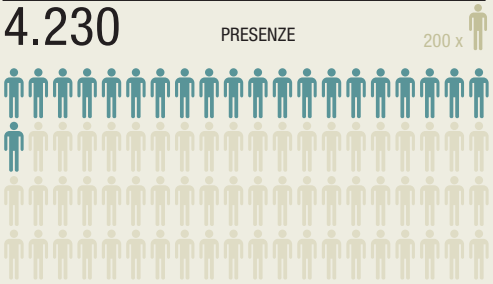
SPRAR	166
CAS	858
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.024**

ASCOLI PICENO
33 COMUNI/210.066 AB.

SPRAR	121
CAS	419
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**540**

MARCHE		ITALIA
754	SPRAR	22.983
3.476	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
4.230	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

4.230 PRESENZE



2,74
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.543.752

3,20%
delle accoglienze totali nazionali

Molise

CAMPOBASSO
84 COMUNI/225.622 AB.

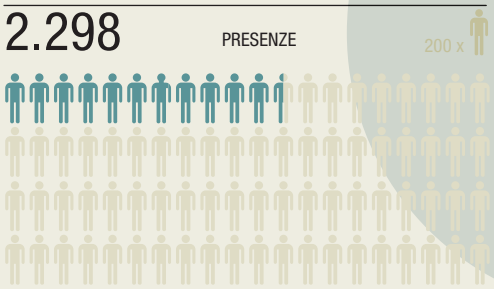
SPRAR	376
CAS	1.093
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.469**

ISERNIA
52 COMUNI/86.405 AB.

SPRAR	115
CAS	714
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**829**

MOLISE		ITALIA
491	SPRAR	22.983
1.807	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
2.298	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

2.298 PRESENZE



7,36
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 312.027

1,74%
delle accoglienze totali nazionali

Piemonte

PIEMONTE		ITALIA
1.207	SPRAR	22.983
8.452	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
9.659	TOTALE PRESENZE	132.019

NOVARA
88 COMUNI/370.525 AB.

SPRAR	0
CAS	902
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	902

VERBANO CUSIO OSSOLA
76 COMUNI/160.114 AB.

SPRAR	0
CAS	474
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	474

VERCELLI
86 COMUNI/174.904 AB.

SPRAR	0
CAS	505
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	505

TORINO
315 COMUNI/2.282.197 AB.

SPRAR	953
CAS	3.029
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	3.982

CUNEO
250 COMUNI/590.421 AB.

SPRAR	0
CAS	1.360
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.360

ALESSANDRIA
190 COMUNI/428.826 AB.

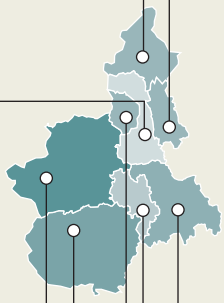
SPRAR	141
CAS	1.067
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.208

BIELLA
79 COMUNI/179.685 AB.

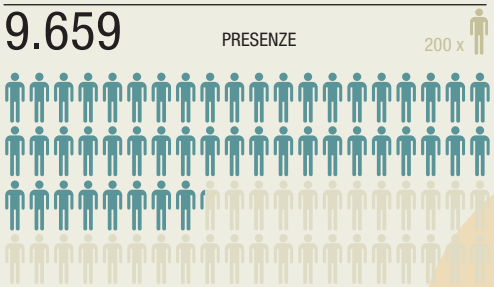
SPRAR	41
CAS	296
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	337

ASTI
118 COMUNI/217.574 AB.

SPRAR	72
CAS	819
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	891



9.659 PRESENZE



2,19
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 4.404.246

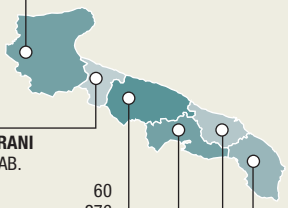
7,31%
delle accoglienze totali nazionali

Puglia

PUGLIA		ITALIA
2.062	SPRAR	22.983
3.327	CAS	94.188
3.532	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
8.921	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

FOGGIA
61 COMUNI/630.851 AB.

SPRAR	165
CAS	90
Centro 1°accoglienza	1.304
TOTALE PRESENZE	**1.559**



BARLETTA-ADRIA-TRANI
10 COMUNI/393.534 AB.

SPRAR	60
CAS	276
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**336**

BARI
41 COMUNI/1.263.820 AB.

SPRAR	592
CAS	886
Centro 1°accoglienza	1.609
TOTALE PRESENZE	**3.087**

TARANTO
29 COMUNI/586.061 AB.

SPRAR	260
CAS	876
Hotspot	405
TOTALE PRESENZE	**1.136**

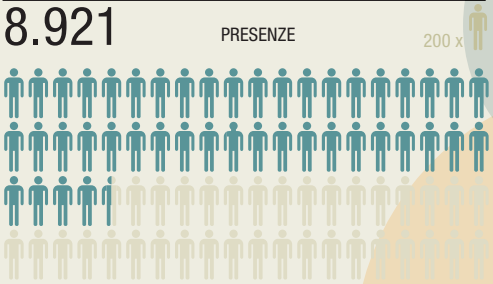
BRINDISI
20 COMUNI/398.661 AB.

SPRAR	213
CAS	481
Centro 1°accoglienza	214
TOTALE PRESENZE	**908**

LECCE
97 COMUNI/804.239 AB.

SPRAR	772
CAS	718
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.490**

8.921 PRESENZE



2,18
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 4.077.166

6,75%
delle accoglienze totali nazionali

Sardegna

SARDEGNA		ITALIA
118	SPRAR	22.983
3.922	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
4.040	**TOTALE PRESENZE**	132.019

NUORO
52 COMUNI/157.078 AB.

SPRAR	0
CAS	309
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	309

OLBIA TEMPIO
26 COMUNI/160.368 AB.

SPRAR	0
CAS	0
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	0

SASSARI
66 COMUNI/334.103 AB.

SPRAR	0
CAS	1.636
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.636

CARBONIA-IGLESIAS
23 COMUNI/127.062 AB.

SPRAR	0
CAS	0
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	0

ORISTANO
88 COMUNI/161.600 AB.

SPRAR	0
CAS	286
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	286

OGLIASTRA
23 COMUNI/57.318 AB.

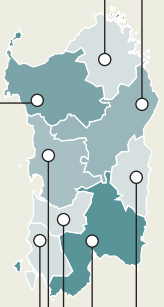
SPRAR	0
CAS	0
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	0

MEDIO CAMPIDANO
28 COMUNI/99.320 AB.

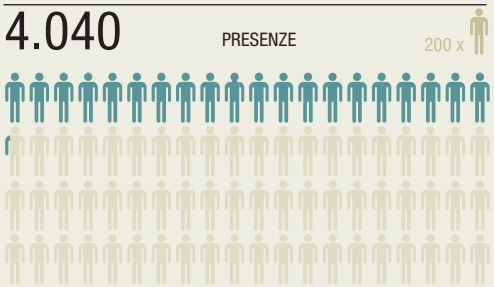
SPRAR	0
CAS	0
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	0

CAGLIARI
71 COMUNI/561.289 AB.

SPRAR	118
CAS	1.691
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	1.809



4.040 PRESENZE



2,43
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.658.138

3,06%
delle accoglienze totali nazionali

Sicilia

4.905	SPRAR	22.983
4.753	CAS	94.188
5.283	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
14.941	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

TRAPANI
24 COMUNI/435.765 AB.

SPRAR	615
CAS	1.968
Hotspot	570
TOTALE PRESENZE	**2.353**

AGRIGENTO
43 COMUNI/445.129 AB.

SPRAR	1.167
CAS	346
Hotspot/Centri 1°accoglienza	665
TOTALE PRESENZE	**2.178**

PALERMO
82 COMUNI/1.271.406 AB.

SPRAR	403
CAS	469
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**872**

CALTANISSETTA
22 COMUNI/271.7581 AB.

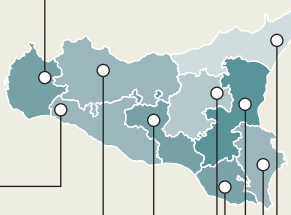
SPRAR	309
CAS	467
Centro 1°accoglienza	475
TOTALE PRESENZE	**1.251**

ENNA
20 COMUNI/169.782 AB.

SPRAR	165
CAS	341
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**506**

RAGUSA
12 COMUNI/320.226 AB.

SPRAR	483
CAS	462
Hotspot	207
TOTALE PRESENZE	**1.152**



14.941 PRESENZE

MESSINA
108 COMUNI/640.675 AB.

SPRAR	259
CAS	274
Centro 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**533**

SIRACUSA
21 COMUNI/403.985 AB.

SPRAR	498
CAS	426
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**924**

CATANIA
58 COMUNI/1.115.535 AB.

SPRAR	1.006
CAS	0
Centro 1°accoglienza	3.366
TOTALE PRESENZE	**4.372**

2,94
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 5.074.261

11,31%
delle accoglienze totali nazionali

Toscana

TOSCANA		ITALIA
775	SPRAR	22.983
8.308	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
9.083	TOTALE PRESENZE	132.019

MASSA CARRARA
17 COMUNI/197.722 AB.

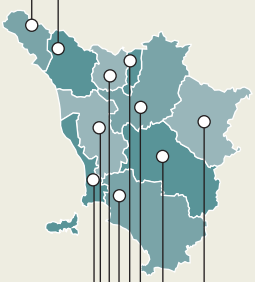
SPRAR	41
CAS	436
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	477

LUCCA
33 COMUNI/391.228 AB.

SPRAR	95
CAS	725
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	820

9.083 PRESENZE

200 x



LIVORNO
20 COMUNI/337.951 AB.

SPRAR	63
CAS	900
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	963

PISA
37 COMUNI/420.913 AB.

SPRAR	90
CAS	747
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	836

PISTOIA
22 COMUNI/291.963 AB.

SPRAR	85
CAS	616
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	701

GROSSETO
28 COMUNI/223.652 AB.

SPRAR	0
CAS	489
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	489

AREZZO
37 COMUNI/345.110 AB.

SPRAR	74
CAS	881
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	955

SIENA
36 COMUNI/269.388 AB.

SPRAR	22
CAS	668
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	690

FIRENZE
42 COMUNI/1.013.348 AB.

SPRAR	205
CAS	2.292
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	2.497

PRATO
7 COMUNI/253.123 AB.

SPRAR	100
CAS	554
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	654

2,42
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 3.744.398

6,88%
delle accoglienze totali nazionali

Trentino-Alto Adige

BOLZANO
116 COMUNI/520.891 AB.

SPRAR	0
CAS	1.181
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.181**

TRENTO
177 COMUNI/538.223 AB.

SPRAR	183
CAS	932
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.115**

TRENTINO-ALTO ADIGE		ITALIA
183	SPRAR	22.983
2.113	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
2.296	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

2.296 PRESENZE 200 x

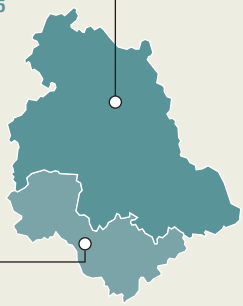
2,16
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.059.114

1,73%
delle accoglienze totali nazionali

Umbria

PERUGIA
59 COMUNI/662.110 AB.

SPRAR	197
CAS	1.538
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.735**



TERNI
33 COMUNI/229.071 AB.

SPRAR	117
CAS	379
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**496**

UMBRIA		ITALIA
314	SPRAR	22.983
1.917	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
2.231	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

2.231 PRESENZE 200 x

2,5
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 891.181

1,68%
delle accoglienze totali nazionali

Valle d'Aosta

AOSTA
74 COMUNI/127.329 AB.

SPRAR	0
CAS	299
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**299**

VALLE D'AOSTA		ITALIA
0	SPRAR	22.983
299	CAS	94.188
0	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
299	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

299 PRESENZE 200 x

2,34
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 127.329

0,22%
delle accoglienze totali nazionali

Veneto

TREVISO
95 COMUNI/885.447 AB.

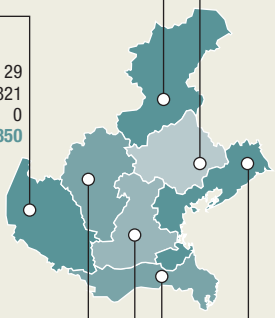
SPRAR	0
CAS	1.139
Centro 1°accoglienza	555
TOTALE PRESENZE	**1.694**

BELLUNO
64 COMUNI/206.856 AB.

SPRAR	0
CAS	402
Hot Spot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**402**

VERONA
98 COMUNI/922.383 AB.

SPRAR	29
CAS	1.821
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.850**



VICENZA
121 COMUNI/867.314 AB.

SPRAR	8
CAS	1.749
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**1.757**

PADOVA
104 COMUNI/936.887 AB.

SPRAR	0
CAS	1.236
2 Centri 1°accoglienza	529
TOTALE PRESENZE	**1.765**

ROVIGO
50 COMUNI/240.540 AB.

SPRAR	0
CAS	415
Hotspot/Centri 1°accoglienza	0
TOTALE PRESENZE	**415**

VENEZIA
44 COMUNI/855.696 AB.

SPRAR	171
CAS	893
Centro 1°accoglienza	745
TOTALE PRESENZE	**1.809**

VENETO		ITALIA
208	SPRAR	22.983
7.655	CAS	94.188
1.829	HOTSPOT/CENTRI 1°ACCOGLIENZA	14.848
9.652	**TOTALE PRESENZE**	**132.019**

9.652 PRESENZE 200 x

BASILICATA

1,96
persone accolte ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 4.915.123

7,31%
delle accoglienze totali nazionali

UNHCR/WILL SWANSON

3

Capitolo 3 /

I migranti forzati nel mondo*

* A cura di UNHCR in collaborazione di Cittalia.

I migranti forzati nel mondo

65,3 milioni di migranti forzati nel mondo

Di cui

21,3 milioni rifugiati
16,1 milioni sotto il mandato UNHCR,
5,2 milioni di palestinesi registrati dall'UNRWA

40,8 milioni di sfollati interni[1]

3,2 milioni di richiedenti asilo

12,4 milioni

i nuovi migranti forzati nel 2015 a causa di conflitti o persecuzioni
8,6 milioni di sfollati all'interno del loro stesso paese e 1,8 milioni di nuovi rifugiati. I restanti sono richiedenti asilo.

24 persone al minuto

sono state costrette a fuggire dalle loro case
in media nel mondo nel 2015. Circa 34.000 al giorno. Erano 30 nel 2014 e 6 nel 2005

3,7 milioni

di individui apolidi in 78 paesi, secondo i dati raccolti.
10 milioni gli apolidi nel mondo a fine 2015, secondo stime UNHCR.

86% dei rifugiati sono ospitati dalle regioni in via di sviluppo.

Con un totale di 13,9 milioni di persone, ci troviamo di fronte al dato più alto in più di due decadi. I paesi meno sviluppati al mondo hanno fornito asilo a 4,2 milioni di rifugiati, pari a circa il 26% del totale globale

Principali paesi ospitanti

1.	Turchia	2,5 milioni
2.	Pakistan	1,6 milioni
3.	Libano	1,1 milioni
4.	Repubblica islamica dell'Iran	979.400
5.	Etiopia	736.100
6.	Giordania	664.100

1 Fonte: Centro di Monitoraggio per lo sfollamento interno (Internal Displacement Monitoring Centre - IDMC) del Consiglio Norvegese per i Rifugiati (Norwegian Refugee Council - NRC).

3,2 milioni
alla fine del 2015 i richiedenti asilo in attesa di una decisione

183/1.000
Il Libano ospita il più elevato numero di rifugiati in rapporto alla popolazione nazionale, con 183 rifugiati ogni 1.000 abitanti. Seguono la Giordania e Nauru, rispettivamente con 87 e 50 rifugiati ogni 1.000 abitanti.

201.400
rifugiati ritornati nei loro paesi d'origine. La maggior parte è tornata in Afghanistan (61.400), Sudan (39.500), Somalia (32.300) e Repubblica Centrafricana (21.600).

Il **54%** dei rifugiati di tutto il mondo proviene da:

Siriana, Rep. Araba 4,9 milioni
Afghanistan 2,7 milioni
e Somalia 1,1 milioni

107.100
reinsediamenti di rifugiati nel corso dell'anno

2 milioni
nel 2015 le domande di asilo

98.400
le domande di asilo di minori non accompagnati o separati prevalentemente provenienti da Afghanistan, Eritrea, Siria e Somalia.

51%
dei rifugiati nel 2015 sono miniori

3.1 I migranti forzati nel mondo

3.1.1 Introduzione

Nel 2015, le migrazioni forzate hanno continuato a interessare un numero sempre maggiore di persone, **raggiungendo i 65,3[2] milioni** di individui alla fine dell'anno.

Seppur con un tasso d'incremento rallentato rispetto a quello particolarmente acuto degli ultimi due anni, il numero attuale di persone costrette alla fuga a livello globale è il più alto dai tempi della seconda guerra mondiale. A partire dal 2011, quando l'UNHCR annunciò il record di 42,5 milioni di persone costrette alla fuga in tutto il mondo, il numero è aumentato vertiginosamente ogni anno, dai 45,2 milioni del 2012 ai 51,2 milioni del 2013, fino ai 59,5 milioni del 2014. Un aumento di più del 50% in soli cinque anni.

Il numero totale di rifugiati e sfollati interni (IDPs, Internally Displaced Persons) che hanno ricevuto protezione o assistenza dall'UNHCR si attesta sui 52,6 milioni (rispetto ai 46,7 milioni alla fine del 2014). Solo nel corso del 2015, più di 12,4 milioni di persone sono state costrette ad abbandonare le proprie case in cerca di protezione; di queste, circa 8,6 milioni sono rimaste all'interno dei confini nazionali, mentre circa 1,8 milioni hanno cercato protezione in altri Paesi. Inoltre, nel corso dell'anno, sono state presentate circa 2 milioni di nuove domande di asilo.

Il numero totale di persone costrette alla fuga a livello globale è più alto dell'intera popolazione del Regno Unito.[3] Se queste persone fossero una nazione, sarebbero la 21esima più grande al mondo. Alcune nazionalità sono state particolarmente colpite dal fenomeno delle migrazioni forzate: con 4,9 milioni di rifugiati, 6,6 milioni di sfollati interni e quasi 250.000 richiedenti asilo, si stima che a fine 2015 i siriani costretti alla fuga e in cerca di protezione oltre i confini nazionali o all'interno del proprio Paese fossero 11,7 milioni. Alla fine del 2015, altre popolazioni particolarmente interessate dal fenomeno - ossia quelle con più di 2 milioni di persone fuggite, tra sfollati interni, rifugiati o richiedenti asilo - sono afghani, colombiani, congolesi, iracheni, nigeriani, somali, sudanesi, sud-sudanesi e yemeniti.

La popolazione globale di persone costrette a spostamenti forzati è aumentata sostanzialmente nel corso degli ultimi vent'anni, andando dai 37,3 milioni del 1996 ai 65,3 milioni del 2015 (Figura 3.1), pari ad un aumento del 75%. Dal 1999 al 2011 il numero è rimasto relativamente stabile, intorno alle 6 persone sfollate ogni 1.000. Da allora però, in coincidenza con l'inizio della cosiddetta "Primavera Araba" e del conflitto siriano, questa proporzione è aumentata sensibilmente, arrivando, alla fine del 2015, a quasi 9 persone su 1.000 o 1 ogni 113 persone. L'impatto delle migrazioni forzate si ripercuote su un numero sempre crescente di persone, famiglie, comunità, e una fetta crescente della popolazione mondiale. Un tragico segno dei nostri tempi.

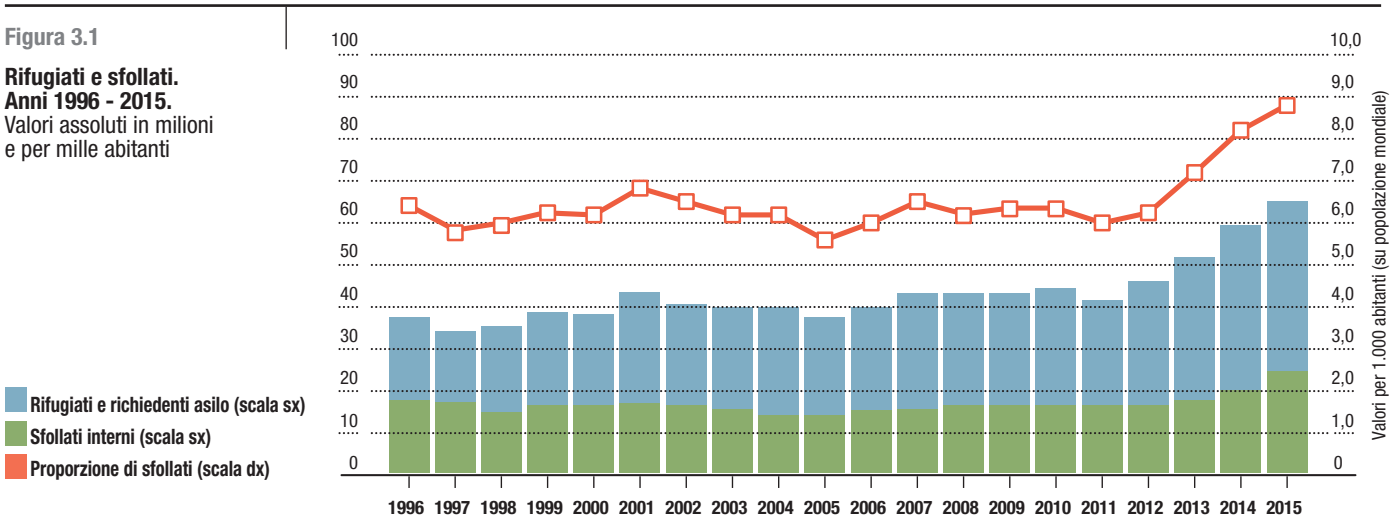
Il conflitto in Siria, entrato nel suo quinto anno nel 2015, ha avuto una significativa attenzione

2 Questi comprendono 21,3 milioni di rifugiati, di cui 16,1 milioni sotto il mandato dell'UNHCR e 5,2 milioni di rifugiati palestinesi registrati dall'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Il dato include anche 40,8 milioni di sfollati interni (fonte: IDMC) e quasi 3,2 milioni di persone la cui domanda di asilo era ancora pendente al momento della chiusura del presente rapporto.

3 Fonte per il dato sulla popolazione: United Nations, Population Division, *World Population Prospects: The 2015 Revision*, New York, 2015.

Figura 3.1

Rifugiati e sfollati. Anni 1996 - 2015.
Valori assoluti in milioni e per mille abitanti



a livello globale proprio per l'imponente flusso di rifugiati e l'emergenza umanitaria che ha causato. Tuttavia anche altre crisi e conflitti irrisolti, così come quelli nuovi sorti nel corso dell'anno, hanno contribuito all'aumento del numero di persone in fuga a livello globale. Tra questi vanno citati nuovi o riaccesi conflitti in Burundi, Iraq, Libia, Niger e Nigeria, insieme a vecchie crisi irrisolte in Afghanistan, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Sud Sudan e Yemen. Di conseguenza, il 2015 ha visto l'emergere di 1,8 milioni di nuovi rifugiati (nel 2014 erano 1,2 milioni). Tuttavia, sebbene il numero di nuovi sfollati interni dovuti a conflitti e violenze nel 2015 si sia attestato a 8,6 milioni, questo dato è minore rispetto al record degli 11 milioni registrati l'anno precedente.
Osservando questi dati in prospettiva, nel corso del 2015 una media di 24 persone al minuto sono sfollate in tutto il mondo. Ciò a fronte di 30 persone al minuto di un anno fa, che rimane il dato più alto mai registrato (Figura 3.2). Anche se il tasso al quale queste persone sono state costrette ad abbandonare le proprie case a causa di conflitti e persecuzioni nel 2015 è diminuito rispetto al 2014, questo dato è comunque maggiore rispetto a quelli degli anni passati.

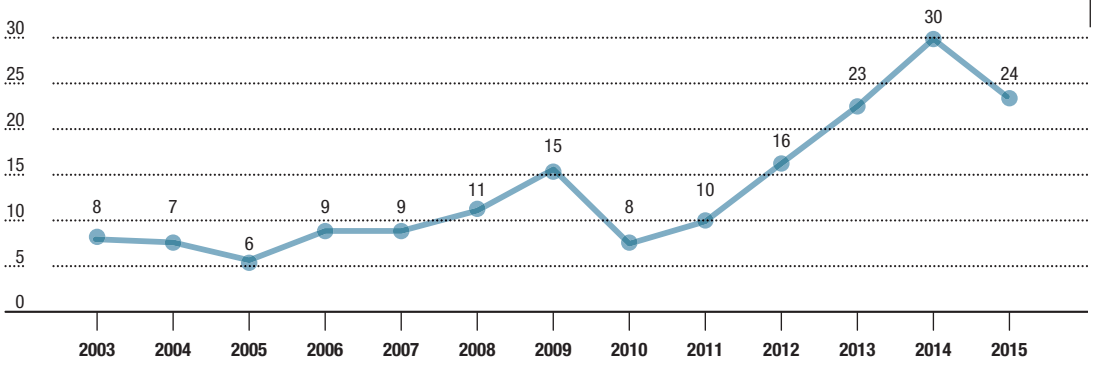


Figura 3.2

Nuovi sfollati al minuto. Anni 2003 - 2015.
Valori assoluti

Durante la seconda metà del 2015, l'Europa ha vissuto un drammatico aumento del numero di rifugiati e migranti arrivati via mare. Centinaia di migliaia di persone hanno intrapreso un pericoloso viaggio attraversando il Mar Mediterraneo nel tentativo di trovare protezione in Europa. Nel complesso, più di 1 milione di persone sono arrivate via mare nel 2015, un aumento di più di quattro volte rispetto ai 216.000 arrivi dell'anno precedente[4]. Questo incremento è dovuto principalmente a un aumento dei movimenti di persone lungo la rotta del Mediterraneo orientale, verso la Grecia; circa la metà delle persone arrivate proviene dalla Siria, ma anche Afghanistan e Iraq rappresentano una quota significativa. Migliaia di persone sono morte o disperse nel corso di queste traversate.

I conflitti in Siria e Iraq hanno contribuito in maniera significativa all'aumento del numero totale di persone in fuga nel mondo. Alla fine del 2015 c'erano quasi 5 milioni di rifugiati siriani nel mondo, un aumento di un milione tra uomini, donne e bambini nel corso di un solo anno. La grande maggioranza dei nuovi siriani in fuga è stata registrata in Turchia (946.800 persone) che, per il secondo anno consecutivo, è quindi il Paese che ospita la più grande popolazione di rifugiati al mondo (con circa 2,54 milioni di persone, prevalentemente dalla Siria).

Mentre l'attenzione internazionale si concentrava sui rifugiati in arrivo in Europa, nel corso del 2015 un'altra crisi esplodeva in America Centrale, colpendo la regione e il vicino Nord America. Le crescenti violenze in El Salvador, Guatemala e Honduras hanno costretto migliaia di donne, uomini e bambini ad abbandonare le proprie case, principalmente alla volta del Messico e degli Stati Uniti. Il numero di rifugiati e richiedenti asilo con richieste pendenti provenienti da questi tre Paesi dell'America Centrale è aumentato dalle 20.900 persone del 2012 alle 109.800 del 2015. Se paragonati ai numeri relativi alle crisi di rifugiati in Africa e Medio Oriente questi dati appaiono decisamente ridotti, ma sono comunque aumentati di più di cinque volte in soli tre anni. La situazione in Yemen ha continuato a deteriorarsi nel 2015, innescando un fenomeno di sfollamento interno di proporzioni particolarmente significative. A fine 2015, 169.900 persone erano fuggite nei Paesi vicini

4 Fonte per il dato sugli arrivi via mare: Portale informativo UNHCR - risposta all'emergenza rifugiati/migranti - Mediterraneo http://data.unhcr.org/mediterranean/.

5 Fonte per il dato sulla popolazione: United Nations, Population Division, *World Population Prospects: The 2015 Revision*, New York, 2015.

UNHCR/CENGIZ YAR

Popolazione sotto il mandato dell'UNHCR

Alla fine del 2015, la popolazione totale sotto il mandato dell'UNHCR si è attestata a quota 63,9 milioni. Questo numero comprende sia le persone costrette alla fuga (rifugiati, richiedenti asilo e sfollati interni) che quelle che hanno trovato una soluzione duratura (come il ritorno volontario), così come gli apolidi, la maggior parte dei quali non sono mai migrati forzatamente. Questa categorizzazione non coincide con i 65,3 milioni di persone costrette alla fuga in tutto il mondo - cifra che include rifugiati e altre persone sfollate che non rientrano sotto il mandato dell'UNHCR ed esclude invece altre categorie come i rimpatriati e gli apolidi.

e circa 2,5 milioni di persone erano sfollate all'interno del Paese - numeri decisamente più alti rispetto a qualsiasi altro Paese, soprattutto se si considera la popolazione totale dello Yemen. Questa proporzione si riflette sul fatto che quasi il 10% della popolazione totale del Paese (26,8 milioni)[5] è stata costretta alla fuga nel corso di un solo anno; in effetti, gli sfollati rappresentano la quasi totalità degli yemeniti che rientrano attualmente sotto il mandato dell'Agenzia. In aggiunta, vanno conteggiati anche i circa 267.200 rifugiati provenienti da altri Paesi che si trovavano in Yemen alla fine del 2015, il 95% dei quali provenienti dalla Somalia. A complicare ulteriormente la situazione umanitaria si è aggiunto il fatto che, al 2015, metà della popolazione yemenita era al di sotto dei 19 anni, e che quindi gran parte della popolazione sfollata era composta da minori. A livello globale, alla fine del 2015 circa la metà dei rifugiati erano minori, fatto che ha richiesto un approccio e uno sforzo specifico per rispondere alle loro esigenze e ridurre al minimo l'impatto degli spostamenti forzati su di loro. Il numero totale di minori non accompagnati o separati che hanno presentato domanda di asilo in tutto il mondo è quasi triplicato nel corso del 2015, arrivando a quota 98.400, da confrontare con le 34.300 domande del 2014. Questo è stato il numero più alto mai registrato nel corso di un singolo anno dall'UNHCR a partire dal 2006, quando l'Agenzia ha iniziato a raccogliere sistematicamente questo tipo di informazioni. Fornire soluzioni durature alle persone costrette alla fuga rimane una sfida, e solo una piccola percentuale della popolazione complessiva ha trovato una soluzione nel 2015. Circa 201.400 rifugiati sono stati in grado di tornare a casa volontariamente nel 2015, la maggior parte verso l'Afghanistan, il Sudan e la Somalia. Si tratta di una percentuale molto ridotta rispetto al totale della popolazione rifugiata, ma rappresenta comunque un miglioramento rispetto allo scorso anno, quando erano stati segnalati solo 126.800 rimpatri di rifugiati. I rimpatri dichiarati dai governi sono aumentati marginalmente dai 105.200 del 2014 ai 107.100 del 2015. Secondo l'UNHCR, alla fine del 2015 erano quasi 6,7 milioni i rifugiati che si trovavano in una situazione di esilio protratto[6] - circa 300.000 in più rispetto all'anno precedente.

6 Definita come una situazione in cui 25.000 o più rifugiati della stessa nazionalità si sono trovati in esilio per cinque o più anni in un determinato paese d'asilo.

3.1.2 La popolazione rifugiata

Il numero totale di rifugiati che rientrano sotto il mandato dell'UNHCR è stato stimato a 16,1 milioni alla fine del 2015[7]. Questo è il numero più alto mai registrato da due decenni a questa parte, maggiore rispetto a quello dell'anno precedente, approssimativamente di 1,7 milioni di persone.

Il numero totale dei rifugiati è aumentato per il quinto anno consecutivo a partire dai 10,4 milioni di fine 2011, si tratta di un aumento del 55% in soli quattro anni. Tale incremento è dovuto principalmente al conflitto in Siria, responsabile di più della metà dei nuovi rifugiati del 2015. Ci sono stati anche flussi significativi di rifugiati provenienti dall'Afghanistan, dal Burundi e dal Sud Sudan. Il numero complessivo di rifugiati è stato però ridotto grazie al ritorno volontario di circa 201.400 rifugiati, il reinsediamento di circa 107.100 persone e la naturalizzazione di almeno altre 32.000. Alla fine del 2015, più della metà dei rifugiati a livello mondiale – il 55%, ossia circa 8,8 milioni di persone – risiedevano in Europa o in un Paese dell'Africa sub-sahariana.

Oltre 1 milione di nuovi rifugiati siriani sono stati registrati nel corso del 2015, portando il numero totale a quasi 5 milioni, contro i 3,9 milioni di rifugiati siriani alla fine del 2014 e i 2,5 milioni alla fine del 2013. La maggior parte dei rifugiati siriani ha cercato protezione nei Paesi limitrofi, con quasi 1 milione in cerca di rifugio in Turchia (sotto un regime di protezione temporanea) durante il 2015. Solo durante l'ultima parte del 2015 un numero crescente di rifugiati siriani si è spostato verso i Paesi europei.

Nel periodo di riferimento, 526.700 persone sono state riconosciute rifugiate a seguito di una procedura individuale di determinazione dello status (nel 2014 erano state 371.400)[8]. Alla fine del 2015, circa 12,3 dei 16,1 milioni di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR erano assistiti dall'Agenzia stessa (a fronte dei 10,8 milioni di assistiti su 14,4 milioni di rifugiati alla fine del 2014), ricevendo assistenza dall'UNHCR nei luoghi in cui l'Agenzia è stata invitata a supportare le autorità governative e locali tramite la fornitura di servizi di accoglienza, protezione e assistenza dedicati ai rifugiati. La maggior parte dei rifugiati che si trova in Paesi ad alto reddito non riceve assistenza diretta dall'UNHCR, dal momento che in questi casi il supporto necessario è fornito dai governi ospitanti.

Con 4,4 milioni di individui, la regione sub-sahariana ha ospitato il maggior numero di rifugiati (vedi Tabella 3.1). L'80% di loro (pari a circa 3,5 milioni di persone) proviene da cinque Paesi: Somalia, Sud Sudan, Repubblica Democratica del Congo, Sudan e Repubblica Centrafricana.

La regione europea (intesa come regione di riferimento dell'UNHCR) ha ospitato il secondo maggior numero di rifugiati, con un numero appena al di sotto dei 4.4 milioni accolti in Africa, con un incremento di 1,3 milioni di persone (+41%) rispetto all'anno precedente. Nel 2015, la maggioranza dei rifugiati in Europa (il 58%) risiedeva in Turchia (2,5 milioni) e proveniva soprattutto da Siria e Iraq. Altri Paesi in Europa che ospitano un numero significativo di rifugiati includono: la Germania (316.100), la Federazione Russa (314.500), la Francia (273.100), la Svezia (169.500), il Regno Unito (123.100) e l'Italia (118.000).

Alla fine del 2015, la regione dell'Asia e del Pacifico ospitava 3,8 milioni di rifugiati, con un lieve calo rispetto all'anno precedente mentre la regione delle Americhe ospitava 746.800 rifugiati. Nel frattempo, il Medio Oriente e il Nord Africa hanno continuato a generare movimenti di rifugiati su larga scala. Nel 2015 questa regione ha ospitato circa 2,7 milioni di rifugiati, mentre la gestione delle frontiere, l'applicazione di visti d'entrata e nuovi requisiti di ammissione, nonché altre politiche restrittive adottate nei Paesi ospitanti, hanno influenzato negativamente l'accesso alla sicurezza in varie parti della regione.

Durante il 2015, 1,8 milioni di persone sono state costrette a fuggire dal proprio Paese e sono così diventate rifugiati; nel 2014, un anno particolarmente significativo in termini di migrazioni forzate, erano state 2,9 milioni. La Turchia ha registrato il maggior numero di nuovi rifugiati, tra cui 946.800 siriani a cui è stata concessa una forma di protezione temporanea. Con 149.600 arrivi sul suo territorio nel 2015, la Federazione Russa ha ospitato il secondo più grande numero di nuovi rifugiati, la totalità dei quali proveniente

7 Questo dato comprende circa 637.500 persone che si trovano in situazioni simili a quelle dei rifugiati, come circa 200.000 individui in Bangladesh, 167.000 nella Repubblica Bolivariana di Venezuela, 63.000 in Ecuador e 53.100 in Thailandia.

8 La grande maggioranza dei nuovi rifugiati registrati è stata riconosciuta tale sulla base dell'appartenenza a un gruppo o in seguito a un accertamento *prima facie*.

Regioni definite dall'UNHCR	Inizio 2015			Fine 2015			Differenza	
	Rifugiati	Persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati	Totale rifugiati	Rifugiati	Persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati	Totale rifugiati	Valore assoluto	Valore percentuale
Africa centrale e Grandi Laghi	625.000	37.600	662.600	1.173.400	15.900	1.189.300	526.700	79,5
Africa orientale e Corno d'Africa	2.568.000	33.400	2.601.400	2.739.400	-	2.739.400	138.000	5,3
Africa meridionale	177.700	-	177.700	189.800	-	189.800	12.100	6,8
Africa occidentale	243.300	-	243.300	295.000	-	295.000	51.700	21,2
Totale Africa*	3.614.000	71.000	3.685.000	4.397.600	15.900	4.413.500	728.500	19,8
Americhe	509.300	259.700	769.000	496.400	250.400	746.800	-22.200	-2,9
Asia e Pacifico	3.615.200	280.100	3.895.300	3.551.900	278.300	3.830.200	-65.100	-1,7
Europa	3.057.000	18.200	3.075.200	4.362.600	28.800	4.391.400	1.316.200	42,8
Medio Oriente e Nord Africa	2.898.500	65.400	2.963.900	2.675.400	64.100	2.739.500	-224.400	-7,6
Totale	**13.694.000**	**694.400**	**14.388.400**	**15.483.900**	**637.500**	**16.121.400**	**1.733.000**	**12,0**

Tabella 3.1

Rifugiati nelle regioni definite dall'UNHCR. Anno 2015.
Valori assoluti e percentuali

* Escluso Nord Africa

dall'Ucraina e ai quali è stata concessa una protezione temporanea. Con lo scoppio della violenza in Burundi nel mese di aprile, quasi 123.400 individui sono fuggiti in Tanzania la quale, di conseguenza, si è trovata a ospitare il terzo più grande numero di nuovi rifugiati. Altri Paesi che hanno ricevuto un numero importante di rifugiati nel corso del 2015 sono il Sudan (79.200 persone), l'Etiopia (74.600), il Ruanda (72.800), il Camerun (65.500), la Repubblica Democratica del Congo (62.400) e l'Uganda (54.000).
Con poco più di 1 milione di persone costrette a fuggire dal proprio Paese nel corso del solo 2015, i siriani costituiscono il gruppo più cospicuo di nuovi rifugiati. Queste persone hanno cercato rifugio principalmente nei Paesi limitrofi, con un numero significativo di persone in fuga verso il Libano (45.300) e la Giordania (39.400), oltre che ovviamente la Turchia. Ai rifugiati siriani viene generalmente concessa una forma di protezione temporanea da parti di tali Paesi; parte di questo gruppo di nuovi rifugiati sono persone che avevano già lasciato la Siria prima del 2015, ma che sono state registrate come rifugiati solo nel 2015.

Lo scoppio del conflitto in Burundi ha costretto alla fuga 221.600 persone nel corso del 2015, facendo guadagnare al Paese il secondo posto tra i Paesi d'origine dei nuovi rifugiati. Con 162.100 persone in fuga nel 2015, il Sud Sudan è il Paese con il terzo maggior numero di nuovi rifugiati. Il quarto più grande gruppo di nuovi rifugiati è invece originario dell'Ucraina (148.400 persone), principalmente a causa del rinnovato conflitto e delle continue tensioni nella parte orientale del Paese. Altri Paesi da cui un gran numero di persone è stato costretto a fuggire nel corso del 2015 sono la Repubblica Centrafricana (85.000), la Nigeria (68.200), l'Eritrea (35.500), la Somalia (13.700) e il Sudan (10.900).

I Paesi d'asilo

Alla fine del 2015, i 10 Paesi che ospitavano il maggior numero di rifugiati si trovavano in regioni in via di sviluppo (sulla base della classificazione della Divisione Statistica delle Nazioni Unite)[9]. Cinque di questi Paesi si trovano in Africa sub-sahariana. Con 2,5 milioni di rifugiati nel suo territorio alla fine del 2015 (un anno fa erano 1,6 milioni), la Turchia è rimasta il primo

9 Per una lista completa dei paesi di ogni regione consultare: http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49.htm.

Paese al mondo per numero di rifugiati accolti (Figura 3.3).

Alla fine del 2015, il numero di rifugiati in Pakistan si era attestato a 1,6 milioni, in leggero aumento rispetto ai 1,5 milioni alla fine del 2014, in gran parte dovuto alla crescita naturale delle comunità di rifugiati già presenti nel Paese. Quasi tutti i rifugiati residenti in Pakistan, il secondo maggior Paese per numero di rifugiati accolti, provengono dall'Afghanistan (alcuni di loro risiedono in Pakistan da più di 30 anni).

Alla fine del 2015, il numero totale di rifugiati residenti in Libano era sceso di 83.200 unità, in gran parte a seguito di verifiche e operazioni di de-registrazione di rifugiati svolte durante l'anno. Nonostante questa riduzione, il Libano è rimasto il terzo maggior Paese per numero di rifugiati accolti (1,1 milioni).

Con 979.400 rifugiati accolti alla fine del 2015, l'Iran si è attestato al quarto posto tra i maggiori Paesi di accoglienza dei rifugiati[10].

L'Etiopia ha registrato 74.600 rifugiati nel 2015, arrivando a una popolazione rifugiata totale di 736.100 persone alla fine dell'anno. Il Paese si è quindi confermato come il quinto maggiore al mondo per numero di rifugiati accolti, nonché il primo in assoluto nella regione sub-sahariana. Come nel 2014, alla fine del 2015 la Giordania e il Kenya occupavano rispettivamente il sesto e settimo posto nella classifica dei Paesi con il maggior numero di rifugiati accolti sul proprio territorio, avendo assicurato protezione e sicurezza a, rispettivamente, 664.100 e 553.900 persone.

Nel corso dell'anno, l'Uganda ha risentito delle crisi in Burundi, Repubblica Democratica del Congo e Sud Sudan. Di conseguenza, 53.900 rifugiati sono stati recentemente registrati e 32.000 hanno avuto il riconoscimento individuale come rifugiati, portando la popolazione rifugiata del Paese dalle 385.500 unità del 2014 alle 477.200 del 2015. Pertanto, alla fine del 2015, l'Uganda ospitava l'ottava più ampia popolazione di rifugiati del mondo.

Le crisi in Burundi, Repubblica Centrafricana e Sud Sudan hanno costretto 62.400 persone a cercare rifugio nella Repubblica Democratica del Congo nel corso dell'anno. Inoltre, durante il 2015 il governo congolese ha registrato 214.400 rifugiati ruandesi (molti dei quali già residenti nel Paese dalla metà degli anni '90), portando così la popolazione totale di rifugiati provenienti dal Ruanda e residenti nella Repubblica Democratica del Congo a 245.000 unità. Complessivamente, la popolazione di rifugiati è arrivata a 383.100 persone alla fine del 2015, facendo guadagnare al Paese il nono posto tra gli Stati che accolgono il maggior numero di rifugiati.

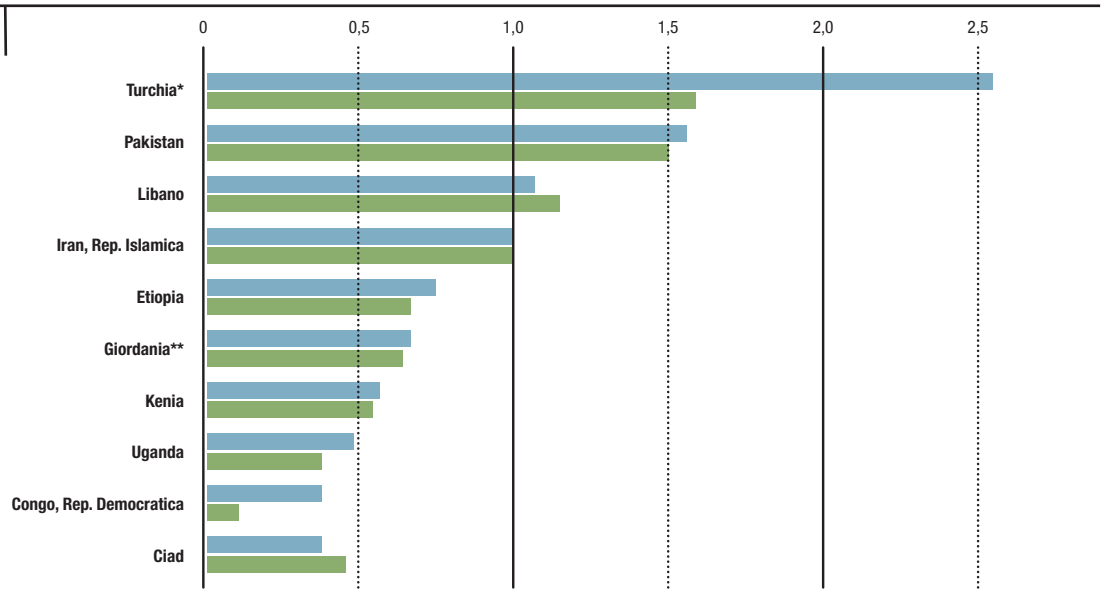
Il Ciad ha ospitato la decima maggiore popolazione di rifugiati del mondo, con 369.500 persone alla fine del 2015. Questa popolazione è composta soprattutto da persone provenienti dal Sudan (299.800) e dalla Repubblica Centrafricana (63.400).

Se conteggiati insieme, i rifugiati accolti nei primi 10 Paesi d'accoglienza del mondo rappresentano il 58% (pari a 9,3 milioni di persone) della popolazione globale dei rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR.

10 Inoltre, un numero stimato tra i 1,5 e i 2 milioni di afghani senza documenti e un gran numero di afghani con passaporto afghano e visto iraniano vive attualmente nell'Iran.

Figura 3.3

Principali paesi di asilo. Anno 2015.
Valori assoluti (in milioni)



* Il dato relativo ai rifugiati siriani in Turchia è una stima governativa.

** Comprende anche 33.300 rifugiati iracheni registrati presso l'UNHCR in Giordania. A fine marzo 2015 il Governo stima una presenza di 400.000 iracheni, dato che include i rifugiati e altre categorie.

I Paesi di origine

Così come per i Paesi d'asilo, i principali Paesi di origine dei rifugiati si trovano in regioni in via di sviluppo (Figura 3.4) e la maggior parte di essi occupa le prime posizioni da almeno cinque anni ad esempio l'Afghanistan, che è uno dei principali Paesi d'origine dei rifugiati da oltre 33 anni. Se conteggiati insieme, dai primi 10 Paesi di origine arriva il 76% (pari a 12,2 milioni di persone) della popolazione globale dei rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR.

Con 4,9 milioni di rifugiati residenti in 120 Paesi in tutto il mondo[11], la **Siria** è rimasto il primo Paese di origine dei rifugiati nel 2015. La stragrande maggioranza di queste persone è stata accolta in Paesi limitrofi, in particolare Turchia (2,5 milioni), Libano (1,1 milioni), Giordania (628.200), Iraq (244.600) ed Egitto (117.600). I Paesi esterni alla regione che ospitano il maggior numero di rifugiati siriani sono la Germania (115.600) e la Svezia (52.700).

La popolazione di rifugiati afghani in tutto il mondo è stata stimata a 2,7 milioni di persone alla fine del 2015, rispetto ai 2,6 milioni della fine dell'anno precedente. L'**Afghanistan** è così rimasto il secondo maggior Paese d'origine dei rifugiati. La maggior parte di loro risiede in Pakistan (1,6 milioni) e nell'Iran (951.100), oltre che in Germania (30.000), Austria (17.500), Svezia (13.100), Italia (12.200) e India (10.200)[12].

Il numero di rifugiati somali in tutto il mondo è aumentato marginalmente, passando da 1,11 milioni nel 2014 a 1,12 milioni nel 2015, e la **Somalia** è rimasta il terzo maggior Paese di origine dei rifugiati. Kenya ed Etiopia continuano a ospitare un gran numero di rifugiati provenienti dalla Somalia, rispettivamente 417.900 e 256.700 persone alla fine del 2015. Altri Paesi che ospitano un gran numero di rifugiati somali sono lo Yemen (253.200), il Sud Africa (41.500) e l'Uganda (27.700). Fuori dalla regione, i Paesi che ospitano il maggior numero di rifugiati somali sono la Svezia (21.500), i Paesi Bassi (17.400), l'Italia (13.100), la Norvegia (8.600), il Regno Unito (7.000) e la Germania (4.900).

Alla fine dell'anno, il numero totale di rifugiati provenienti dal **Sud Sudan** è stato stimato a 778.700 (alla fine del 2014 erano 616.200). L'incremento è il risultato diretto del rinnovato conflitto nel Paese, diventato di conseguenza il quarto maggior Paese di origine per numero di rifugiati. Una grande maggioranza di rifugiati provenienti dal Sud Sudan è stata accolta in Etiopia (281.500), Uganda (199.400), Sudan (194.400) e Kenya (95.700).

Alla fine del 2015, il numero totale di rifugiati provenienti dal Sudan, il quinto maggior Paese di origine dei rifugiati, ammontava a 628.800, contro i 665.900 del 2014. I rifugiati provenienti dal Sudan sono stati accolti principalmente in Ciad (299.800) e in Sud Sudan (241.000) e, in numero decisamente più ridotto, in Etiopia (37.800), Egitto (11.300), Israele (6.300), Regno Unito (6.100) e Francia (4.100).

Il numero totale di rifugiati provenienti dalla **Repubblica Democratica del Congo** si è attestato a 541.500 alla fine del 2015, rispetto ai 516.600 di fine 2014. Il Paese è quindi rimasto al sesto posto tra i Paesi di origine dei rifugiati.

L'Uganda ha ospitato il maggior numero di rifugiati provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo con 201.800 individui, seguita da Ruanda (73.900), Tanzania (55.800), Burundi (53.000) e Sudafrica (32.600).

11 Questo dato non comprende i richiedenti asilo che, al 31 dicembre 2015, erano in attesa di una decisione sul loro status, o quelle persone a cui potrebbero essere stati concessi permessi temporanei nell'ambito di forme di protezione .

12 Inoltre, Iran e Pakistan ospitano un gran numero di afghani senza documenti, stimati tra i 1,5 e i 2 milioni in Iran e un milione in Pakistan.

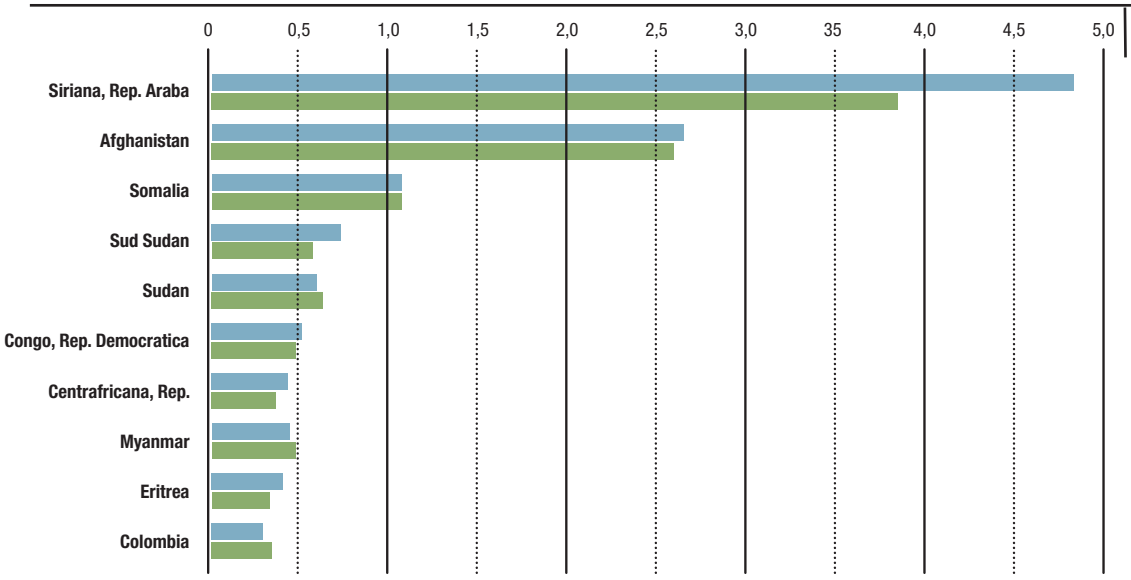


Figura 3.4

Principali Paesi di origine. Anni 2014 e 2015.
Valori assoluti (in milioni)

UNHCR/CENGIZ YAR

Con 471.100 rifugiati alla fine del 2015, in gran parte provocati dall'insorgenza di nuovi conflitti, la Repubblica Centrafricana è diventata il settimo maggiore Paese di origine dei rifugiati. Alla fine del 2015, i Paesi limitrofi che ospitavano un gran numero di rifugiati provenienti dalla **Repubblica Centrafricana** comprendevano il Camerun (267.500), la Repubblica Democratica del Congo (107.900), il Ciad (63.400) e la Repubblica del Congo (23.700).

La popolazione di rifugiati originari del **Myanmar** è stata stimata a 451.800 alla fine del 2015. Rispetto ai 479.000 alla fine del 2014, il dato mostra una diminuzione dovuta soprattutto al reinsediamento di rifugiati in Malesia nel corso del 2015. A fine 2015, i rifugiati provenienti dal Myanmar rappresentavano l'ottava maggiore popolazione di rifugiati nel mondo. L'**Eritrea** è il nono Paese al mondo per numero di rifugiati, con una stima di 411.300 rifugiati provenienti dal Paese alla fine del 2015, rispetto ai 363.200 di fine 2014.

Con 340.200 rifugiati stimati, la **Colombia** è il decimo maggior Paese di origine dei rifugiati. Altri importanti Paesi di origine sono l'Ucraina (321.300), il Pakistan[13] (297.800), il Burundi (292.800), il Ruanda (286.400) e l'Iraq (264.100).

Condividere la responsabilità dell'accoglienza

Le dimensioni dell'economia, il livello di sviluppo e la popolazione del Paese ospitante sono considerazioni importanti per misurare l'impatto dell'ingresso dei rifugiati in quel dato Paese. Le regioni in via di sviluppo[14] continuano a ricevere rifugiati in numero sproporzionato.

La maggior parte delle persone in fuga viene accolta, infatti, da Paesi a basso e medio reddito. Per tre anni di fila, i Paesi in queste regioni hanno ospitato mediamente l'86% di tutti i rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR, rispetto a circa il 70% di due decenni fa. Alla fine del 2015, i Paesi in regioni in via di sviluppo ospitavano 13,9 milioni di rifugiati in tutto il mondo, a fronte dei 2,2 milioni accolti dai Paesi nelle regioni sviluppate. In particolare, i Paesi meno sviluppati[15] – quelli meno in grado di soddisfare le esigenze di crescita e benessere dei propri cittadini, per non parlare dei bisogni umanitari spesso associati alle crisi di rifugiati – hanno concesso asilo a oltre 4 milioni di persone.

13 Questi rifugiati vivono prevalentemente in Afghanistan, con numeri minori in Italia (9.200), Canada (7.200), Regno Unito (6.300), Germania (4.700), Australia (3.300) e Stati Uniti d'America (3.100).

14 Per una lista dei Paesi compresi in ogni regione consultare: http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm.

15 Per una lista dei Paesi che rientrano nella categoria dei meno sviluppati consultare: http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm.

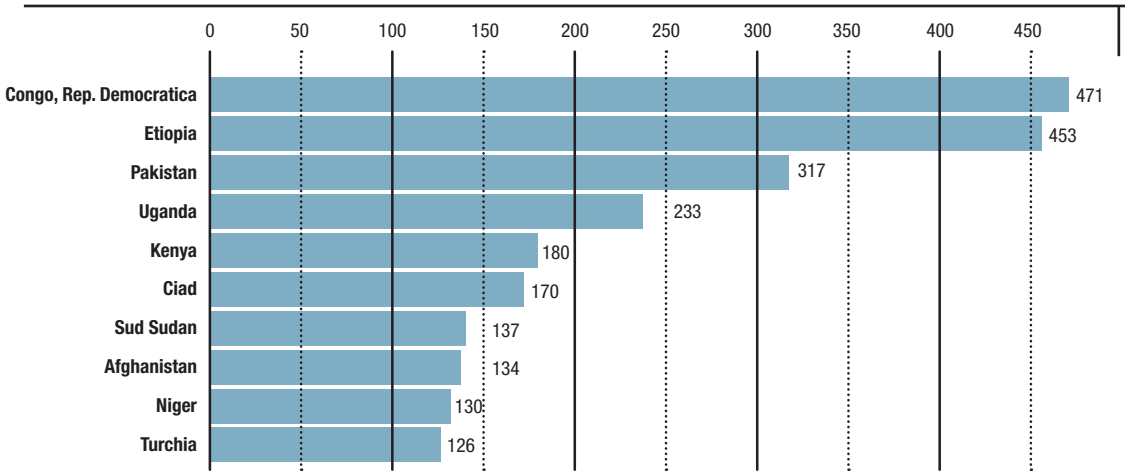


Figura 3.5

Numero di rifugiati per PIL/pro capite in dollari USD. Anno 2015.
Valori assoluti

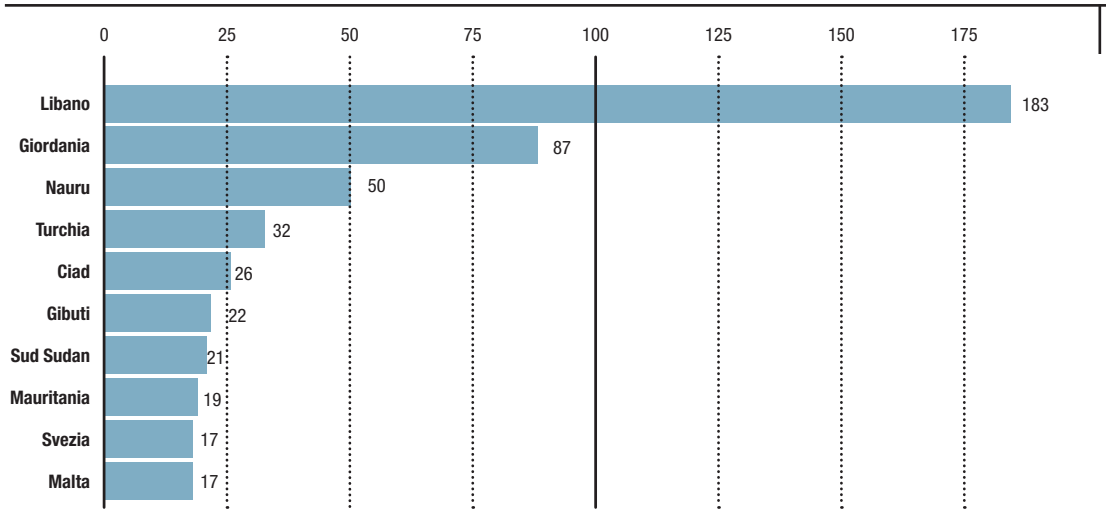


Figura 3.6

Numero di rifugiati ogni 1.000 abitanti. Anno 2015.
Valori assoluti

Il Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite[16] consente di rapportare l'impatto della quota di rifugiati accolti rispetto allo sviluppo economico nazionale del Paese ospitante. Non sorprende, dato il gran numero di rifugiati e i livelli di sviluppo socio-economico dei Paesi nelle regioni in via di sviluppo, che alla fine del 2015 i 30 Paesi con il maggior rapporto rifugiati/PIL pro capite si trovano tutti in regioni in via di sviluppo. L'unica eccezione è stata la Federazione Russa, al 30° posto con 12 rifugiati per 1 dollaro statunitense di PIL pro capite. Tra i primi 30 Paesi sono compresi anche 20 Stati classificati come Paesi meno sviluppati.

La Figura 3.5 mostra come la Repubblica Democratica del Congo si sia attestata in cima a questa lista nel 2015, con 471 rifugiati per 1 dollaro statunitense di PIL pro capite – evidenziando in tal modo che le risorse economiche e la capacità del Paese di ospitare i rifugiati sono al limite. Con rispettivamente 453 e 317 rifugiati per 1 dollaro statunitense di PIL pro capite, l'Etiopia e il Pakistan erano, alla fine del 2015, il secondo e terzo Paese. Anche se la Turchia possiede risorse economiche significative, il Paese figura tra le prime posizioni in termini di rapporto rifugiati/PIL a causa dei 2,5 milioni di rifugiati accolti.

Un altro modo per misurare una popolazione di rifugiati è quello di confrontarne le dimensioni rispetto alla popolazione nazionale[17] del Paese ospitante (Figura 3.6). In linea con il dato dello scorso anno, il Libano è il primo Paese della lista, seguito dalla Giordania. In Libano quasi una persona su cinque è rifugiata (sotto il mandato dell'UNHCR, senza considerare i rifugiati palestinesi sotto il mandato dell'UNRWA), e questi numeri hanno avuto un impatto politico e socio-economico sostanziale sul Paese. Utilizzando questo metodo, la Svezia e Malta sono gli unici Paesi ad alto reddito a figurare tra i primi dieci, entrambi con 17 rifugiati ogni 1.000 abitanti. Sia in termini di impatto economico che demografico, i Paesi a basso e medio reddito vengono sproporzionatamente colpiti dall'afflusso di rifugiati rispetto a quelli con il reddito più alto.

16 Fonte per i dati sul PIL: Fondo Monetario Internazionale, *World Economic Outlook Database*, Aprile 2015 (al 6 Maggio 2015).

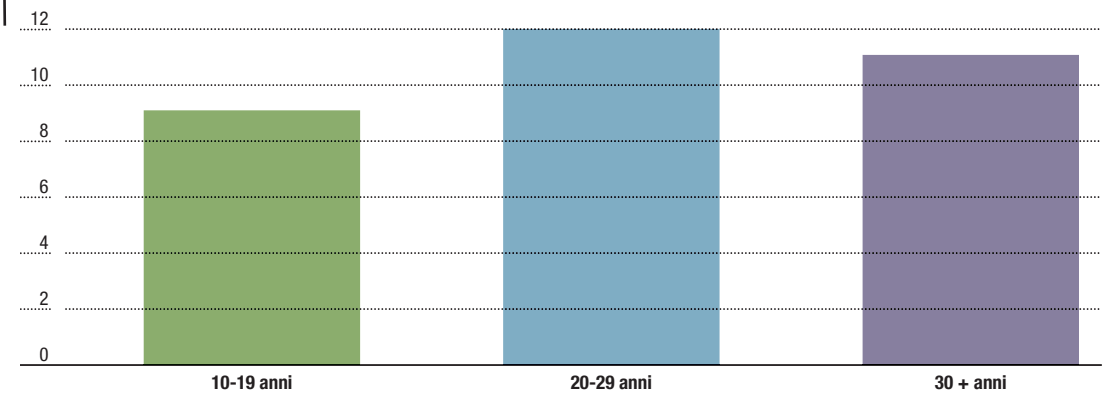
17 Fonte per il dato sulla popolazione: United Nations, Population Division, *World Population Prospects: The 2015 Revision*, New York, 2015.

Situazioni di esilio protratto

L'UNHCR definisce una situazione di esilio protratto quella in cui 25.000 o più rifugiati della stessa nazionalità sono in esilio da cinque o più anni in un determinato Paese di asilo. Anche se questo criterio è utile a fini di monitoraggio, tuttavia presenta alcuni limiti. Per esempio, fino a quando un gruppo di rifugiati della stessa nazionalità non raggiunge la suddetta soglia non rientra – a fini statistici – in una situazione di esilio protratto, a prescindere dalla durata dell'esilio stesso. Inoltre, i rimpatri e i nuovi arrivi di individui della stessa nazionalità possono "rinnovare" la popolazione di rifugiati in un dato Paese di asilo.
Nonostante queste limitazioni, la stima del numero di rifugiati rimasti in esilio protratto è cruciale ai fini della protezione di queste persone, della ricerca di soluzioni al problema e dal punto di vista operativo. In base a questa definizione, si stima che, alla fine del 2015, circa 6,7 milioni di rifugiati (pari al 41% di quelli sotto il mandato dell'UNHCR) si trovassero in una situazione di esilio protratto. Questi rifugiati vivevano in 27 Paesi di accoglienza, costituendo 32 differenti situazioni.
La stima della durata media di anni passati in tale situazione fornisce un'indicazione di quanto recente o protratta nel tempo essa sia. Questo metodo esamina l'anno di arrivo del primo numero significativo di rifugiati di una data nazionalità e stima la durata media dell'esilio per tutti i rifugiati di quella nazionalità. Mentre la durata media delle 32 situazioni di rifugiati protratte alla fine del 2015 è stimata in circa 26 anni, la maggior parte di queste (23) sono durate per più di 20 anni (Figura 3.7). Si noti che questo non significa che tali individui si trovino necessariamente in una situazione di esilio protratto, ma piuttosto, che tale circostanza si applica alla situazione dei rifugiati nel loro complesso.
Secondo la definizione dell'UNHCR, alcuni gruppi di rifugiati della stessa nazionalità si sono trovati in una situazione di esilio protratto in più Paesi d'asilo. Per esempio, alla fine del 2015 i rifugiati afghani si erano trovati in situazioni di esilio protratto in Iran e in Pakistan per più di tre decenni. Queste persone sono arrivate in Iran nel 1979, e a fine 2015 il loro numero si attestava a 951.100. Allo stesso modo, 400.000 rifugiati afghani sono arrivati in Pakistan in quello stesso anno e, al 2015, il loro numero si attesta intorno a 1,6 milioni di persone. Di conseguenza, i rifugiati afghani costituiscono il gruppo – sotto il mandato dell'UNHCR – più numeroso del mondo a trovarsi in una situazione di esilio protratto.

Figura 3.7

Rifugiati in esilio protratto per numero di situazioni specifiche e durata. Anno 2015.
Valori assoluti

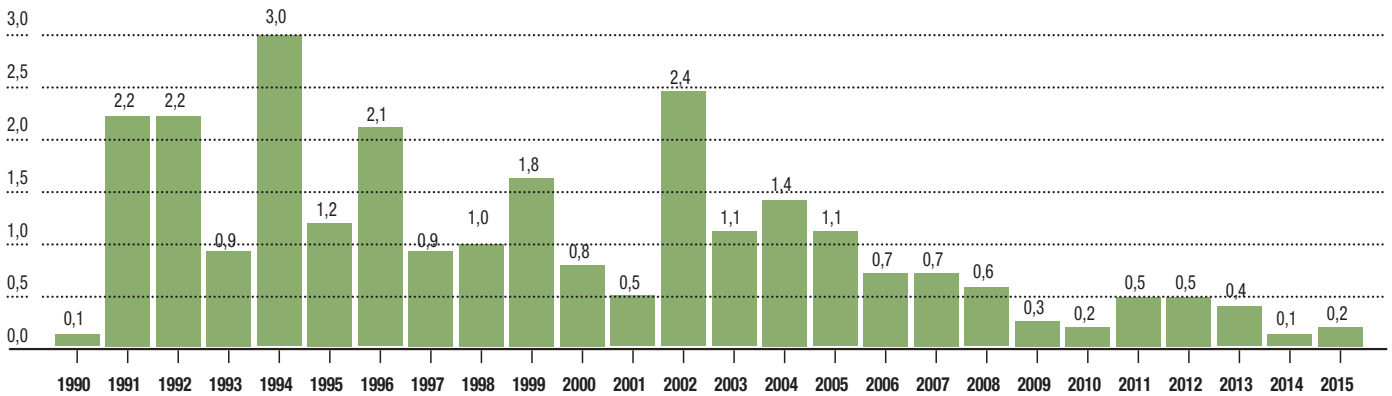


3.1.3 Soluzioni durevoli

L'obiettivo ultimo dell'UNHCR è quello di sostenere i governi nella ricerca di soluzioni durevoli finalizzate a permettere ai rifugiati in tutto il mondo di ricostruire la propria vita in condizioni di dignità e sicurezza.
La Convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiato incoraggia gli Stati firmatari a cooperare nella ricerca di soluzioni durevoli per i rifugiati. Ciò significa che l'UNHCR e gli Stati rappresentano, congiuntamente, gli attori chiave per fornire protezione e soluzioni sostenibili ai rifugiati.
Soluzioni durature comprendono aspetti legati alla sfera legale, economica, culturale, politica e civile, che devono essere considerati unitariamente, in modo tale da permettere a un rifugiato, uno sfollato interno o un apolide di godere degli stessi diritti di un cittadino. L'UNHCR mira a migliorare il godimento dei diritti durante tutte le le fasi dei loro spostamenti, lavorando progressivamente a soluzioni durevoli. Tali soluzioni richiedono però tempo e il coinvolgimento di molti attori, e l'UNHCR ha sviluppato strategie pluriennali lavorando con molti partner per raggiungere soluzioni sostenibili e a lungo termine.
È necessario, infatti, un impegno collettivo per affrontare le cause profonde delle migrazioni forzate che tenga presente una vasta gamma di opzioni e opportunità. Senza luoghi sicuri e vie legali verso la creazione di soluzioni regolari, senza l'accesso ad opportunità economiche e senza l'inclusione delle persone costrette alla fuga in tutti gli aspetti della vita sociale e culturale del Paese ospitante, nessuna soluzione può essere raggiunta.
Esistono una serie di percorsi per il raggiungimento di soluzioni durevoli, tra i quali il rimpatrio volontario, il reinsediamento e diverse forme di integrazione locale. Una combinazione di percorsi può essere perseguita al fine di ottenere il miglior risultato possibile per le popolazioni interessate. Nel 2015, per esempio, la Repubblica Democratica del Congo, l'Iran, il Pakistan, la Tanzania e l'Uganda hanno portato avanti contemporaneamente sia percorsi di rimpatrio volontario che di reinsediamento. In realtà, però, ogni anno solo una piccola percentuale di persone sfollate riesce a trovare una soluzione duratura alla propria condizione, con la conseguenza che un numero crescente di persone in tutto il mondo rimane in una situazione di esilio protratto per molti anni.
Il caso dei somali è un esempio di come l'UNHCR ha perseguito nuovi approcci per giungere a soluzioni a lungo termine. L'UNHCR ha lanciato un'iniziativa globale per i rifugiati somali al fine di assicurare il proseguimento dell'asilo nella regione fintantoché le condizioni in Somalia ne impediranno il ritorno su larga scala. In qualità di firmatari dell'*Addis Ababa Commitment to Somali Refugees*, i governi di Gibuti, Etiopia, Kenya, Somalia, Uganda e Yemen si sono impegnati a preservare lo spazio di asilo per i rifugiati somali nella regione. Nel corso del 2014-2015, 6.100 rifugiati hanno scelto di tornare in nove aree della Somalia nelle quali gli attori umanitari e per lo sviluppo erano in grado di sostenere il loro ritorno e la loro reintegrazione. L'accordo tripartito del 2013, firmato dai governi di Kenya e Somalia e dall'UNHCR, assicura rimpatri volontari sostenibili e in condizioni di sicurezza e dignità. Inoltre, l'UNHCR ha cercato il sostegno della diaspora somala e del settore privato per aiutare l'integrazione dei rifugiati che sono tornati, in particolare per aumentare le loro possibilità di accesso ai servizi e ai mezzi di sussistenza.

Figura 3.8

Rifugiati rimpatriati.
Anni 1990-2015.
Valori assoluti (in milioni)



SARA PRESTIANNI

Rimpatrio volontario

Per molti, la soluzione più desiderata è quella di tornare a casa in condizioni di sicurezza e dignità, con la garanzia di poter beneficiare della protezione dello Stato e sulla base di una decisione libera e informata. Il rimpatrio volontario è stata, in termini numerici, la prima soluzione a cui si è ricorsi nel 2015, anche se con numeri ridotti rispetto all'entità delle migrazioni forzate a livello globale. Nel frattempo, nel corso del 2015, diversi conflitti irrisolti, l'instabilità politica e l'insicurezza generalizzata hanno continuato a rendere impossibile il ritorno a casa per milioni di persone costrette alla fuga. Altri ostacoli al ritorno sono la perdita di mezzi di sostentamento, la mancanza di accesso alle cure sanitarie e all'istruzione e le difficoltà nel rivendicare proprietà e terreni.

L'UNHCR, in collaborazione con i suoi partner, sostiene il rimpatrio volontario, in particolare, il ritorno volontario assistito. Lavorando con i governi, le comunità di sfollati e altri partner, l'UNHCR mira a garantire una scelta libera e informata da parte delle persone interessate e contribuisce agli sforzi condotti a livello nazionale per rendere il rimpatrio sicuro e duraturo. Ciò comprende il fornire informazioni aggiornate sul Paese e sulla regione di origine, l'impegnarsi in attività di pace e di riconciliazione e il fornire assistenza, inclusa quella legale. Il rimpatrio volontario necessita del pieno impegno del Paese di origine nel processo di reinserimento, oltre che del continuo sostegno della comunità internazionale per assicurare che le persone che fanno ritorno possano ricostruire le loro vite in un ambiente sicuro.

Durante il 2015, circa 201.400 rifugiati hanno fatto ritorno nei loro Paesi di origine, la maggioranza dei quali (115.800 persone, pari al 57% del totale) assistiti dall'UNHCR[18]. Si tratta di un aumento significativo rispetto al 2014, quando erano state registrate 126.000 persone rimpatriate, ma è ancora molto al di sotto dei 414.600 del 2013 (Figura 3.8). Confrontando i dati degli ultimi 20 anni, il 2015 ha visto il terzo più basso livello di rimpatri, con numeri maggiori rispetto soltanto a quelli del 2010 e 2014. Nel corso degli ultimi due decenni, si stima che 17,1 milioni di rifugiati siano tornati nei loro Paesi di origine. Tuttavia, se di questi circa 12,9 milioni sono stati in grado di tornare a casa tra il 1996 e il 2005, nei seguenti 10 anni hanno potuto farlo solo 4,2 milioni di persone. Il numero di rimpatri è stato particolarmente basso nella seconda metà dell'ultima decade (2011-2015), periodo durante il quale ha avuto luogo solo il 10% di tutti i rimpatri degli ultimi 20 anni. I conflitti prolungati e quelli che sono ripresi in tutto il mondo negli ultimi cinque anni hanno contribuito ai recenti bassi livelli di rimpatrio volontario.

Nel corso del 2015 sono tornati a casa rifugiati provenienti da 39 Paesi, rispetto ai 37 del 2014. L'Afghanistan si è attestato come il primo Paese per numero di propri cittadini rientrati (con 61.400 rifugiati ritornati nel corso dell'anno), anche se questo numero è ancora molto ridotto, date le dimensioni della popolazione di rifugiati afghani. Altri Paesi che hanno registrato un numero consistente di ritorni volontari sono il Sudan (39.500 rifugiati ritornati), la Somalia (32.300), la Repubblica Centroafricana (21.600) e la Costa d'Avorio (12.200). Queste cinque nazionalità, se considerate congiuntamente, rappresentano l'83% (pari a 167.000 persone) del numero totale di rifugiati rientrati su base volontaria nel 2015.

Nel corso dell'anno, gli uffici dell'UNHCR in 101 Paesi hanno riferito di almeno un rifugiato ritornato nel proprio Paese d'origine, rispetto ai 93 Paesi del 2013 e ai 90 del 2014. Il Pakistan

18 Dati basati su report consolidati provenienti dai Paesi di asilo (in questo caso di partenza) e di origine (di ritorno).

ha registrato il maggior numero di partenze di rifugiati, con 55.700 persone tornate in Afghanistan beneficiando dell'assistenza dell'UNHCR. Altri Paesi che hanno segnalato la partenza di un gran numero di rifugiati sono il Ciad (49.200), lo Yemen (26.700), il Camerun (11.200) e la Repubblica Democratica del Congo (9.600).

Reinsediamento

Molti rifugiati non sono in grado di tornare a casa a causa di conflitti ancora in corso, di guerre e persecuzioni. Altri possono aver cercato protezione in Paesi in cui le loro specifiche esigenze non possono essere soddisfatte. In queste circostanze, l'UNHCR aiuta a reinsediare i rifugiati in un Paese terzo, trasferendoli dal Paese di asilo in un altro Stato che ha accettato di accoglierli come rifugiati e di garantire loro di poter risiedere stabilmente sul proprio territorio[19].

Gli Stati di reinsediamento assicurano al rifugiato protezione legale e fisica, l'accesso a diritti civili, politici, economici, sociali e culturali come quelli di cui godono i cittadini. L'UNHCR, in collaborazione con gli Stati, promuove e negozia l'attuazione di programmi di reinsediamento come esempi di soluzioni durevoli. Un numero crescente di Paesi partecipa al programma di reinsediamento dell'UNHCR, con 33 Stati che nel 2015 hanno offerto il reinsediamento o l'ammissione umanitaria sul proprio territorio (rispetto ai 27 del 2014).

Il programma di reinsediamento solidale da parte dei governi di Argentina, Brasile, Cile, Paraguay e Uruguay – condotto con il sostegno tecnico dell'UNHCR – è un esempio di collaborazione regionale per migliorare le opportunità di reinsediamento nel quadro del Piano d'azione del Brasile. L'UNHCR continua ad adoperarsi affinché più Paesi offrano posti per il reinsediamento, soprattutto in considerazione del crescente numero di rifugiati che necessitano di una soluzione duratura.

Negli ultimi anni, l'UNHCR e gli Stati hanno lavorato per espandere i proprio sforzi oltre i tradizionali programmi di reinsediamento. Altri percorsi umanitari, come i programmi di sponsorizzazione privata, i visti umanitari e l'ammissione per motivi di salute, possono assicurare protezione e soluzioni per i rifugiati a rischio. Anche i programmi di ricongiungimento familiare, i programmi di mobilità lavorativa, le borse di studio e i tirocini sono in grado di fornire opportunità per i rifugiati in un Paese terzo. Questi percorsi sono stati promossi a complemento dei programmi di reinsediamento esistenti, soprattutto per trasferire, in condizioni di sicurezza, i rifugiati siriani che necessitavano di urgente as-

19 I rifugiati reinsediati non sono inclusi nei dati sulla popolazione rifugiata stimata dall'UNHCR, dal momento che vengono considerati come persone che hanno trovato una soluzione duratura.

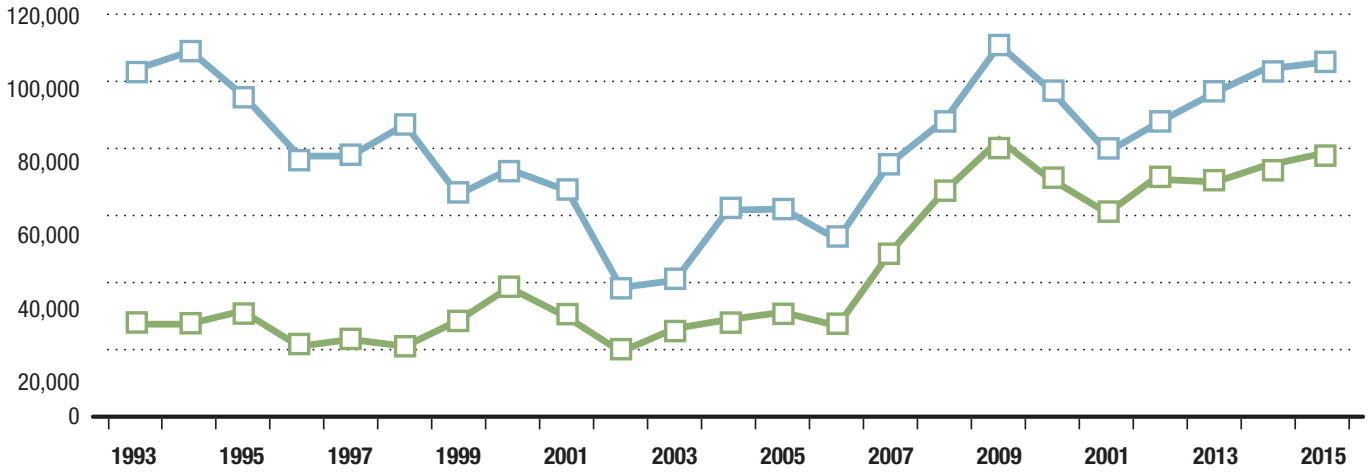
Figura 3.9

Reinsediamento di rifugiati. Anni 1993-2015.
Valori assoluti

Totale di arrivi attraverso reinsediamento

Partenze avvenute con l'assistenza dell'UNHCR

SARA PRESTIANNI



sistenza. Secondo quanto riportato da statistiche governative, il numero totale di rifugiati ammessi per il reinsediamento nel corso del 2015 è pari a 107.100 (Figura 3.9). Si tratta di un leggero aumento rispetto ai 105.200 riportati nel 2014. Tra i Paesi di reinsediamento che hanno accolto rifugiati nell'anno 2015, gli Stati Uniti d'America hanno ammesso il 60% del numero totale (pari a 66.500 persone). Altri Paesi che hanno ammesso un elevato numero di rifugiati nell'ambito di programmi di reinsediamento nel corso del 2015 sono il Canada (20.000), l'Australia (9.400) e la Norvegia (2.400)[20].

Secondo le statistiche relative al reinsediamento fornite dai governi di 23 Paesi, i rifugiati del Myanmar sono stati la popolazione che più largamente ha beneficiato del reinsediamento (19.500 persone). Seguono i rifugiati siriani (13.800), i rifugiati provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo (10.700) e i rifugiati somali (8.400). Nel complesso, i rifugiati reinsediati nel corso dell'anno appartengono a 65 diverse nazionalità.

Nel corso del 2015, l'UNHCR ha segnalato per il reinsediamento 134.000 rifugiati, cifra che rappresenta un aumento del 29% rispetto al 2014 e il numero più alto in circa due decenni. I siriani costituiscono il più ampio singolo gruppo nazionale segnalato per il reinsediamento, con 53.300 individui interessati. Il secondo maggior gruppo è costituito da rifugiati provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo (20.500), seguiti da quelli di Iraq (11.200), Somalia (10.200) e Myanmar (9.700). Queste cinque nazionalità insieme rappresentano quasi l'80% di tutte le richieste.

L'85% di tutte le richieste di reinsediamento presentate dall'UNHCR nel corso dell'anno sono state ricevute da Stati Uniti d'America (82.500), Canada (22.900) e Australia (9.300). In totale sono state presentate, da parte di 84 Paesi o territori di asilo, richieste di reinsediamento riguardanti rifugiati di 70 diverse nazionalità verso 27 Paesi di reinsediamento. È importante notare che non tutte le domande di reinsediamento sono presentate dall'UNHCR e che un certo numero di Stati accetta casi di rinsediamento indipendentemente dalla segnalazione dell'UNHCR

Integrazione locale

Il concetto di integrazione locale implica che un rifugiato trovi una dimora stabile nel Paese d'asilo e si integri nella comunità d'accoglienza. Si tratta di un processo complesso e graduale che comprende aspetti giuridici, economici, sociali e culturali; impone altresì un considerevole sforzo sia da parte dell'individuo interessato che da parte della società ospitante. Nel corso del tempo il processo dovrebbe portare all'acquisizione del diritto di residenza permanente e, in alcuni casi, della cittadinanza del Paese d'asilo. L'obiettivo dell'integrazione locale è quello di permettere ai rifugiati di conseguire l'autonomia e contribuire alla vita economica del Paese, vivendo tra la popolazione ospitante senza discriminazioni o sfruttamento.

Misurare e quantificare il grado e la natura dell'integrazione a livello locale è impegnativo, e i dati disponibili sui rifugiati naturalizzati sono generalmente irregolari e incompleti. Nei casi in cui i rifugiati acquisiscono la cittadinanza per naturalizzazione, i dati statistici sono spesso limitati, dal momento che i Paesi potrebbero non distinguere tra la naturalizzazione dei rifugiati e quella dei non rifugiati. Esistono pertanto molte lacune e sfide nella misurazione dell'integrazione a livello locale a partire dal numero di rifugiati naturalizzati e, pertanto, che dunque non deve essere considerato un parametro esclusivo per misurare il grado di integrazione locale. Nel corso del 2015, 28 Paesi hanno riferito di almeno

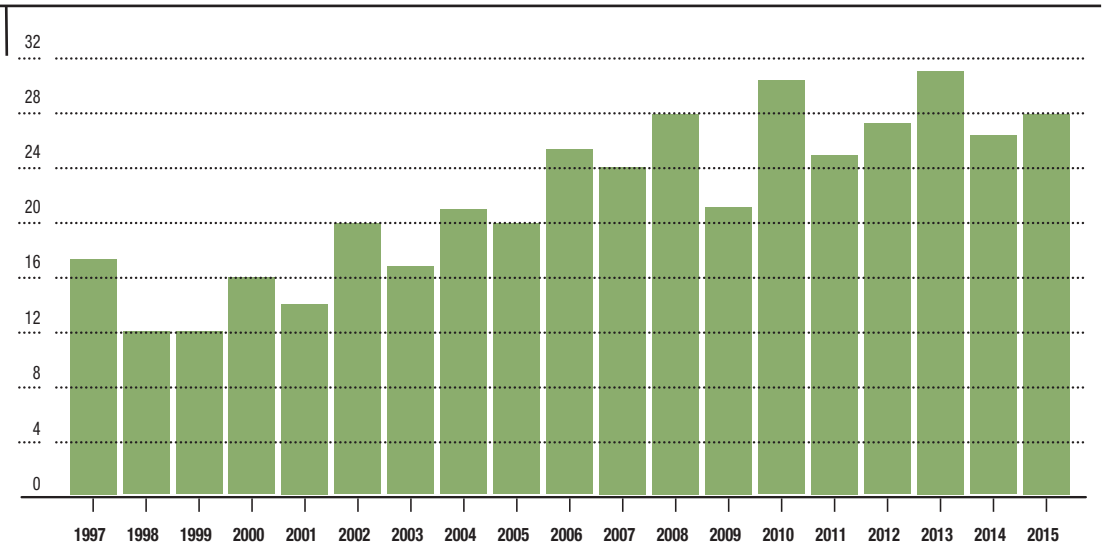
20 Durante l'anno fiscale 2015, 69.933 persone sono state reinsediate negli Stati Uniti d'America. I dati del Canada includono gli arrivi nell'ambito di programmi di sponsorizzazione privata. I dati dell'Australia comprendono le partenze nell'ambito del programma umanitario speciale.

UNHCR/GEORGE OSODI

un rifugiato naturalizzato: due Paesi in più rispetto all'anno precedente (Figura 3.10).
Il numero totale di rifugiati naturalizzati si è attestato a 32.000 nel corso del 2015, a fronte dei 32.100 segnalati nel 2014. Come per l'anno precedente, il Canada ha riportato il maggior numero di rifugiati naturalizzati nel 2015: si tratta di 25.900 persone, che rappresentano approssimativamente l'81% di tutti i rifugiati naturalizzati registrati nel corso dell'anno. Altri Paesi che hanno segnalato un gran numero di rifugiati naturalizzati sono la Francia (2.500), il Belgio (1.700) e l'Austria (1.000).

Figura 3.10

Paesi che riportano dati su rifugiati naturalizzati. Anni 1997-2015.
Valori assoluti



3.1.4 Sfollati interni

Secondo l'Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), nel 2015 un totale di 8,6 milioni di persone sono fuggite all'interno dei propri confini nazionali a causa di conflitti armati, violenza generalizzata e violazione dei diritti umani[21]. Questo numero è più alto dell'intera popolazione del Tajikistan[22].

La popolazione totale di sfollati interni a causa di conflitti e violenze è stata stimata a 40,8 milioni alla fine del 2015[23], il dato più alto mai registrato nonché un aumento di 2,6 milioni rispetto all'anno precedente. Questo è il quinto anno consecutivo che il numero globale degli sfollati aumenta, per lo più a causa delle violenze persistenti e dei conflitti in Medio Oriente, con lo Yemen, la Siria e l'Iraq che registrano da soli più della metà di tutti i nuovi sfollati interni.

Dal momento che l'approccio dei "cluster", basato sul lavoro di gruppo di differenti Agenzie, è stato introdotto nel gennaio 2006[24], i dati sugli sfollati sono stati raccolti congiuntamente da UNHCR e altri membri del cluster. Il numero totale di sfollati interni, compresi quelli in situazioni simili allo sfollamento interno[25], riportato dagli uffici dell'UNHCR, è passato da 32,3 milioni nel 2014 a 37,5 milioni alla fine del 2015, con un incremento di 5,2 milioni (pari al 16%). Questo numero riguarda 28 Paesi in cui l'UNHCR è stato impegnato con le popolazioni di sfollati nel corso del 2015, rispetto ai 24 Paesi dell'anno precedente. Dei 37,5 milioni di sfollati interni totali, 13,3 milioni (pari al 35%) sono stati assistiti dall'UNHCR, rispetto ai 15,7 milioni (il 49%) del 2014.

Lo Yemen è in cima alle statistiche sui nuovi sfollati interni nel 2015. Un conflitto riacceso e in escalation ha provocato la fuga di più di 2,5 milioni di persone, pari a quasi il 10 per cento della popolazione del Paese, solo nel corso dell'anno. Prima dell'escalation del conflitto nel 2015, condizioni umanitarie difficili erano già presenti nello Yemen, uno dei Paesi più poveri della regione del Medio Oriente e del Nord Africa. L'aumento dello sfollamento nel Paese assume un carattere ancora più drammatico se si considera che all'inizio del 2015 la popolazione di sfollati consisteva in circa 330.000 persone in una situazione di esilio protratto in pochi governatorati nel nord del Paese.

Altri Paesi in cui si è registrato un alto numero di nuovi sfollati interni sono l'Iraq (808.700), l'Ucraina (800.000), il Sudan (639.500), la Repubblica Democratica del Congo (637.900) e l'Afghanistan (492.600). Questi sei Paesi insieme rappresentano l'84% di tutti i nuovi sfollati interni nel corso del 2015.

In Colombia, un numero limitato di sfollati interni ha fatto ritorno alle proprie residenze abituali; il governo ha al contempo segnalato 113.700 nuovi sfollati. Con altri adattamenti della popolazione alla fine dell'anno, il numero totale di sfollati interni nel Paese è salito a 6,9 milioni alla fine del 2015, rispetto ai 6 milioni del 2014[26]. Di conseguenza, la Colombia è al primo posto per numero di sfollati interni a livello globale alla fine del 2015.

Il numero totale stimato di sfollati interni in Siria è sceso dai 7,6 milioni del 2014 ai 6,6 milioni del 2015, in parte a causa della fuga di queste persone al di là dei confini nazionali in cerca di protezione. La Siria, alla fine del 2015, era pertanto il secondo Paese al mondo per numero di sfollati interni. Più di cinque anni di guerra civile e di conflitto armato nel Paese hanno causato una delle più grandi crisi di sfollamento della storia recente.

Entro la fine del 2015, il numero totale di sfollati interni in Iraq si è attestato a 4,4 milioni, rispetto ai 3,6 milioni riportati alla fine del 2014. Pertanto, l'Iraq continua ad avere la terza più grande popolazione di sfollati interni nel mondo. L'escalation del conflitto armato tra i governatorati centrali del Paese, che ha avuto inizio nel 2014 con la nascita dello Stato Islamico (noto anche come ISIS o ISIL) e di altri gruppi armati non statali, ha portato a nuovi e secondari movimenti di sfollati in tutto l'Iraq centrale e nella regione del Kurdistan iracheno. Nonostante l'accesso limitato ai luoghi in cui si trovano gli sfollati, l'UNHCR ha mantenuto il suo impegno umanitario fornendo assistenza a centinaia di migliaia di persone in Iraq. Dei 4,4 milioni di sfollati interni riportati nel Paese alla fine del 2015, 1,1 milioni hanno ricevuto assistenza dall'UNHCR.

Durante il 2015, 152.700 sfollati in Sudan hanno potuto fare ritorno alle alle loro abitazioni. Tuttavia, a causa di nuovi conflitti e di una situazione di insicurezza generalizzata, il numero totale di sfollati interni nel Paese è salito a circa 3,2 milioni di persone (rispetto ai 2,1 milioni di un anno prima).

Allo stesso modo, la violenza e le violazioni dei diritti umani nel nord della Nigeria sono prose-

21 Per statistiche dettagliate sugli sfollati interni, visitare il sito dell'IDMC: www.internal-displacement.org.

22 Fonte per il dato sulla popolazione: United Nations, Population Division, *World Population Prospects: The 2015 Revision*, New York, 2015.

23 Il numero totale di sfollati interni riportati nelle statistiche ufficiali dell'UNHCR comprende solo quegli individui che si trovano in una situazione di sfollamento interno a causa di un conflitto e che sono sotto la protezione o l'assistenza dell'Agenzia. Di conseguenza il numero totale degli sfollati interni riportato nelle tabelle annesse non rappresenta il numero globale di sfollati. Per le statistiche sugli sfollati a causa di disastri consultare l'IDMC.

24 Nel dicembre 2015, il comitato inter-agenzia ha adottato l'approccio "cluster" per gestire situazioni di sfollamento interno. In base a tale disposizione, l'UNHCR si assume la responsabilità di tre cluster: protezione, riparo, coordinamento e gestione campi.

25 Per esempio, 35.000 in Myanmar e 105.000 in Sud Sudan.

26 I dati per gli sfollati interni in Colombia sono stati forniti dall'Unità Vittime della Red Nacional de Información colombiana. Per informazioni consultare: http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV.

guite per tutto il 2015, con l'insurrezione entrata nel suo sesto anno. Di conseguenza, il numero totale di sfollati interni nel Paese è passato da circa 1,2 milioni alla fine del 2014 a circa 2,2 milioni alla fine del 2015, un incremento di circa 964.000 persone (pari all'81%), concentrato soprattutto nel nord-est del Paese.
Alla fine del 2015, gli altri Paesi con un elevato numero di sfollati interni erano il Sud Sudan (1,8 milioni), la Repubblica Democratica del Congo (1,6 milioni), l'Afghanistan (1,2 milioni), il Pakistan (1,1 milioni) e la Somalia (1,1 milioni).
Una nota positiva può riscontrarsi nel fatto che, nel corso del 2015, circa 2,3 milioni di sfollati interni sono stati in grado di tornare nelle loro case (cifra in aumento rispetto agli 1,8 milioni del 2014); di questi, 1,4 milioni hanno ricevuto l'assistenza dell'UNHCR. È importante notare, tuttavia, che il ritorno di queste persone nelle loro dimore non costituisce sempre, necessariamente, un indicatore di maggiore sicurezza e protezione nelle zone interessate.
Con 736.800 persone, la Repubblica Democratica del Congo ha riportato il maggior numero di sfollati rientrati nelle zone d'origine nel corso del 2015, tra cui 457.500 individui assistiti dall'UNHCR. Il Pakistan ha riferito di 676.600 sfollati rientrati nelle loro case, tra cui 558.100 sotto l'assistenza dell'UNHCR. Altri Paesi che hanno segnalato un gran numero di sfollati ritornati a casa nel corso del 2015 sono la Repubblica Centroafricana (258.300), le Filippine (254.800), il Sudan (152.700), l'Afghanistan (123.700), il Mali (53.600), il Myanmar (25.300) e il Camerun (18.600).

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

La crisi umanitaria in Yemen

A fine marzo 2015, la situazione nello Yemen è precipitata, con un'escalation del conflitto che è arrivato a colpire 21 dei 22 governatorati del Paese. La violenza ha aggravato una situazione umanitaria già disastrosa, portando ulteriormente al limite risorse naturali già molto limitate, servizi allo stremo e infrastrutture deboli. Questa crisi intensa e prolungata ha provocato un massiccio sfollamento interno, con la popolazione in fuga alla ricerca di sicurezza e protezione. Alla fine dell'anno, 2,5 milioni di persone erano sfollate all'interno dello Yemen. Nel mese di novembre i cicloni Megh e Chapala hanno colpito la costa meridionale del Paese, provocando danni in diversi governatorati, tra cui l'isola di Socotra. Di conseguenza, altre 20.000 famiglie yemenite sono state costrette ad abbandonare le proprie case. La maggior parte degli sfollati interni ha perso i propri mezzi di sussistenza e ha cercato rifugio presso parenti e amici o presso scuole, edifici pubblici abbandonati, rifugi di fortuna o addirittura all'aperto, con scarsa o nessuna protezione. Queste persone che vivono nell'insicurezza, nell'assenza di servizi e nella carenza di cibo e acqua, con possibili ripercussioni anche sulla salute pubblica. Dalle valutazioni rispetto alle necessita' di protezione, e' emerso che donne e bambini sono stati particolarmente colpiti dal conflitto e che le donne necessitano di specifiche misure di protezione, soprattutto in considerazione del gran numero di madri single capofamiglia. Pur operando in luoghi con un conflitto in corso, con restrizioni all'accesso, capacità e finanziamenti limitati, l'UNHCR - in coordinamento con altri partner e con altre agenzie delle Nazioni Unite - ha lavorato per assicurare misure di protezione salvavita, assistenza materiale e servizi agli sfollati. A causa dell'instabile situazione politica e delle pessime condizioni di sicurezza, l'attuazione del Piano di Azione 2013 per la gestione degli sfollati interni non si è potuta realizzare come previsto. Il lavoro si è focalizzato su diversi punti, tra cui la registrazione degli sfollati, la promozione di soluzioni durevoli, la risposta alle emergenze e il monitoraggio dei movimenti della popolazione. Il Cluster Protezione, guidato dall'UNHCR, ha sviluppato una strategia apposita ("*Protection Strategy Cluster*") e ha istituito una Task Force sul movimento delle popolazioni, che è diventata la fonte statistica per i dati sullo sfollamento interno e che ha prodotto sei rapporti durante l'anno. Nel 2015, alla guida dei cluster sulla gestione e il coordinamento dei campi, l'UNHCR ha distribuito beni non alimentari e ha fornito assistenza volta ad assicurare un rifugio a più di 288.060 persone con bisogni specifici in situazioni critiche in 20 governatorati del Paese. La risposta umanitaria ha ampliato il suo raggio di azione per arrivare a includere sia gli sfollati che le comunità ospitanti. L'UNHCR e i suoi partner hanno fornito servizi quali assistenza psico-sociale, aiuti in denaro e sostegno materiale per aiutare le famiglie a soddisfare bisogni specifici immediati, quali la salute e la nutrizione, l'assistenza legale e il sostegno per la documentazione. I servizi umanitari sono stati integrati con monitoraggi e valutazioni mirati a identificare i bisogni di protezione delle comunità. Per favorire il coinvolgimento della comunità e una cultura della responsabilità, l'UNHCR ha istituito un call center chiamato *Tawasul* (che significa "dialogo" in arabo). Questa struttura ha contribuito a facilitare la comunicazione con le comunità di sfollati, ed è stata anche utilizzata per informare queste persone sui servizi disponibili, riuscendo così a soddisfare meglio le loro esigenze.

3.1.5 Richiedenti asilo

Un richiedente asilo è un individuo in cerca di protezione internazionale e il cui status di rifugiato è ancora da determinare. Questa sezione presenterà le tendenze principali delle domande di asilo nel 2015, con una panoramica sulle decisioni prese nel merito[27].

Nel 2015, circa 2,45 milioni[28] di domande individuali di asilo o di richieste per la determinazione dello status di rifugiato sono state presentate direttamente agli Stati o all'UNHCR, in 174 Paesi o territori in tutto il mondo. Questo numero rappresenta un aumento di circa il 48% rispetto al 2014 (1,66 milioni di richieste).

Questo è il più alto numero di domande mai registrato, anche se l'aumento percentuale tra il 2014 e il 2015 è stato inferiore a quello tra il 2013 e il 2014 (che fu del 54%). Del totale provvisorio di 2,45 milioni di richieste di asilo, si stima che 2,04 milioni siano richieste preliminari[29] presentate in prima istanza. Le restanti 411.000 richieste sono state presentate in seconda istanza, presso tribunali o altri organi di ricorso[30].

Nei Paesi in cui l'UNHCR si occupa della determinazione dello status di rifugiato, gli uffici dell'Agenzia hanno registrato un numero crescente di casi individuali di richieste di asilo che hanno raggiunto, nel 2015, quota 269.700, tra le più alte di sempre. C'è stata tuttavia una diminuzione proporzionale del numero di domande ricevute dall'UNHCR rispetto a tutte le singole domande di asilo, da un massimo del 19% nel 2013 all'11% nel 2015 (Tabella 3.2). Questa è stata una conseguenza del forte aumento delle domande di asilo individuali in Paesi con meccanismi nazionali deputati alla determinazione dello status.

UNHCR/PATRICK RUSSO

27 La presente sezione non comprende informazioni sui flussi di rifugiati o sulle persone riconosciute rifugiate sulla base di una valutazione di gruppo o in seguito a un accertamento *prima facie*.

28 Poiché alcuni Paesi non avevano ancora rilasciato tutti i dati nazionali in materia di asilo al momento della stesura di tale rapporto, questo dato dovrà probabilmente essere rivisto durante l'anno. Sono stati effettuati adeguamenti per le domande di asilo in Ungheria e Serbia e Kosovo (S/RES/1244 (1999)), poiché entrambi hanno registrato molte domande di asilo presentate al solo scopo di facilitare il transito. Questi casi sono stati poi chiusi senza che alcuna decisione nel merito venisse presa. L'inserimento di tali casi ha distorto i dati sulle domande di asilo e ha aumentato il doppio conteggio tra i Paesi, in quanto si presume che la maggior parte dei richiedenti abbiano poi presentato una domanda di asilo in un altro Paese europeo. Pertanto i casi chiusi sono stati rimossi dal totale delle domande in Ungheria e Serbia e Kosovo (S/RES/1244 (1999)). Il numero di cause pendenti è stato aggiunto ai dati per giustificare la chiusura delle cause pendenti dal 2014.

29 I dati per alcuni Paesi includono un numero significativo di richieste ripetute, nei casi in cui ad esempio un richiedente abbia presentato almeno una richiesta precedente nello stesso o in un altro Paese.

30 Le informazioni statistiche sui risultati dei ricorsi in materia di asilo e di procedimenti giudiziari sono sotto-riportate nelle statistiche dell'UNHCR, in particolare nei paesi industrializzati, poiché spesso questo tipo di dati non viene raccolto dagli Stati o comunque non viene reso pubblico in modo distinto.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Paesi	747.300	734.100	781.400	870.700	1.401.700	2.167.200
UNHCR	96.800	98.800	125.500	203.200	245.700	269.700
Congiuntamente**	6.200	31.700	22.800	5.800	12.900	17.800
Totale	**850.300**	**864.600**	**929.700**	**1.079.700**	**1.660.300**	**2.454.700**
% solo UNHCR	11,4	11,4	13,5	18,8	14,8	11,0

Tabella 3.2

Nuove richieste e ricorsi registrati. Anni 2010-2015.
Valori assoluti e percentuali

* Stime.
** Si fa riferimento alla determinazione dello status di rifugiato condotta congiuntamente dall'UNHCR e dai governi.

Nuove domande di asilo registrate[31]

La Germania è stata il maggior destinatario delle nuove domande di asilo, con 441.900 richieste registrate nel 2015, più del doppio rispetto a quelle dell'anno precedente (173.100), nonché l'ottavo aumento consecutivo per la Germania (Figura 3.11). Il maggior numero di domande è stato presentato da persone originarie della Siria - 158.700 nuove domande, oltre quattro volte in più rispetto al 2014 (39.300). La Germania ha anche visto un significativo aumento del numero di nuove richieste di asilo da parte di persone provenienti dall'Albania, passando da 7.900 a 53.800 richieste, più di sei volte tanto. Nel complesso, la Siria è stato il primo Paese d'origine dei richiedenti asilo, seguito da Albania e Serbia e Kosovo (S/RES/1244(1999))[32] (50.100 richieste), Afghanistan (31.400), Iraq (29.800) ed Eritrea (10.900).

Gli Stati Uniti d'America sono al secondo posto per numero di nuovi richiedenti asilo nel 2015, con 172.700 richieste, pari a un aumento del 42% rispetto al 2014 (121.200)[33]. Una quota crescente delle richieste presentate provengono da persone originarie del Messico e di altri Paesi dell'America Centrale (il 51%, rispetto al 42% del 2014 e al 35% del 2013); queste persone provengono soprattutto da Messico (19.300), El Salvador (18.900), Guatemala (16.400) e Honduras (14.300)[34].

Le violenze e le persecuzioni perpetrate dalla criminalità organizzata transnazionale, la violenza delle bande e dei cartelli della droga operanti in alcune parti del Centro America sono presumibilmente la causa principale dietro del crescente numero di richiedenti asilo provenienti da questa regione e in cerca di protezione internazionale negli Stati Uniti d'America. La Cina è anch'essa un Paese di origine di molti richiedenti asilo negli Stati Uniti d'America, con 15.100 ri-

31 I numeri riportati in questa sezione si riferiscono alle nuove domande di asilo presentate in primo grado. Appelli, ricorsi o casi riaperti sono stati, per quanto possibile, esclusi.

32 I riferimenti al Kosovo vanno interpretati alla luce della risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza, pertanto nel presente documento il Kosovo viene citato col riferimento (S/RES/1244 (1999)).

33 La stima del numero di individui è stata effettuata in base al numero di nuove richieste di asilo "affermative" presentate alla U.S. Citizenship and Immigration Services Asylum Division (90.579) e moltiplicato per 1.406 per riflettere il numero medio di individui per ogni richiesta (Fonte: US Department of Homeland Security); e il numero di nuove richieste di asilo "difensive" depositate presso l'Executive Office of Immigration Review (45.385) (Fonte: Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti).

34 Questi numeri riflettono la somma di (1) le domande di asilo presentate affermativamente alla U.S. Citizenship and Immigration Services Asylum Division e (2) gli individui che hanno presentato istanza di asilo difensiva presso l'Executive Office of Immigration Review. Il primo rispecchia il numero di casi presentati e può riguardare più di un individuo per caso. Le domande di asilo totali per nazionalità non sono rapportate alla dimensione media dei casi e, pertanto, il numero totale di persone che chiedono asilo al governo degli Stati Uniti per una particolare nazionalità è sottorappresentato.

chieste nel 2015.
La Svezia è al terzo posto, con 156.400 nuove domande di asilo nel 2015, più del doppio rispetto all'anno precedente (75.100). Se da un lato c'è stato un significativo aumento di richieste da parte di cittadini siriani (dalle 30.300 del 2014 alle 50.900 del 2015), questo aumento è derivato in gran parte da richieste di persone di altre nazionalità. Di particolare rilievo sono le richieste presentate da afghani (dalle 2.900 del 2014 alle 41.300 del 2015) e iracheni (da 1.700 a 20.300). Di conseguenza, la Svezia è stato il secondo maggior destinatario di richiedenti asilo siriani e afghani nel 2015 (dopo, rispettivamente, Germania e Turchia,) e il terzo per gli iracheni dopo Germania e Turchia.
Un totale di 152.500 nuove domande di asilo sono state presentate nella Federazione Russa nel 2015, facendone il quarto destinatario delle richieste di asilo. Questa cifra rappresenta un netto calo rispetto all'insolitamente alto numero di richieste di asilo ricevute nel 2014 (274.700) come conseguenza diretta del conflitto in Ucraina orientale. Eppure, l'effetto del conflitto ancora in corso si riflette sul fatto che il 98% di tutte le richieste nel 2015 proviene da richiedenti asilo ucraini; la quasi totalità di queste richieste (nello specifico 149.900) sono volte all'ottenimento di un asilo temporaneo.
In aggiunta al numero di rifugiati siriani in Turchia, ai quali è stata concessa protezione temporanea da parte del governo, si è registrato anche un aumento del numero di singole richieste di asilo presentate all'UNHCR. Nel 2015 l'ufficio UNHCR ha registrato 133.300 nuove domande, rispetto alle 87.800 nel 2014; questo ha fatto della Turchia il quinto maggior destinatario di nuove richieste individuali di asilo. I richiedenti asilo iracheni continuano a rappresentare una larga fetta di coloro i quali hanno cercato protezione internazionale in Turchia nel 2015 (53.800), e il Paese ospita attualmente il maggior numero di richiedenti asilo iracheni di tutto il mondo. È stato registrato anche un notevole aumento del numero di nuovi richiedenti asilo afghani, dalle 15.700 richieste del 2014 alle 63.400 del 2015 (fatto che ha reso l'Afghanistan il più grande Paese di origine per singoli richiedenti asilo in Turchia). Il numero di nuovi richiedenti asilo provenienti dall'Iran ha raggiunto quota 11.400 nel 2015, contro gli 8.200 del 2014. Insieme, afghani, iracheni e iraniani rappresentano il 98% di tutte le singole domande di asilo registrate dall'UNHCR in Turchia nel 2015.
L'Austria è stato il sesto maggior destinatario di richieste di asilo. Le 85.800 richieste presentate al Paese nel corso del 2015 rappresentano un numero record, nonché un forte aumento rispetto al 2014, quando arrivarono 28.100 richieste. La maggior parte delle richieste ricevute proviene da persone originarie dell'Afghanistan (25.200) e della Siria (24.400), che insieme rappresentano più della metà di tutte le richieste. Questo dato è in contrasto con quello del 2014, che ha visto un numero -relativamente - basso di afghani (4.900) e di siriani (7.660), nazionalità rimaste comunque le più comuni tra i richiedenti asilo del 2015. Di particolare rilievo è l'aumento delle richieste da parte di iracheni, più che decuplicate dalle 1.100 del 2014 alle 13.300 del 2015.
Nel 2015 l'Italia ha registrato il suo più alto numero di richieste di asilo individuali di sempre, oltre 83.000. Nonostante l'aumento rispetto ai 63.700 del 2014, l'Italia è rimasta il settimo maggior Paese per numero di richieste di asilo ricevute. Tuttavia, il profilo di coloro che chiedono asilo è cambiato in modo significativo. Mentre nel 2014 il Mali è stato il principale Paese di origine dei richiedenti asilo, nel 2015 è la Nigeria a prevalere, con 17.800 richiedenti rispetto ai 9.700 del 2014. Il secondo Paese di origine è il Pakistan con 10.300 richieste, seguito da Gambia (8.000), Senegal (6.400) e Bangladesh (6.000). Un numero sostanzialmente minore di maliani ha presentato richiesta di asilo in Italia nel 2015 (5.500 rispetto alle 9.800 del 2014). Anche se gli eritrei rappresentano una quota significativa delle persone arrivate in Italia via mare (il 19%)[35], solamente 700 persone hanno presentato una domanda d'asilo nel 2015.
L'ottavo maggior destinatario di richieste di asilo nel 2015 (in seguito a una correzione del dato) è l'Ungheria. Le cifre riportate comprendono i richiedenti asilo che poco dopo aver presentato domanda nel Paese hanno proseguito il proprio viaggio verso altri Paesi dell'Unione Europea, e i cui casi sono stati pertanto chiusi subito dopo. Questo tipo di casi è stato rimosso dai dati riferiti all'Ungheria al fine di riportare il più accurata-

35 Dati provenienti dal portale: http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105.

UNHCR/BENJAMIN LOYSEAU

	2012	2013	2014	2015
Turchia**	26.500	44.800	87.800	133.300
Malesia	19.400	53.600	25.700	22.100
Egitto	6.700	10.800	10.000	21.100
Giordania	2.500	6.700	29.100	19.400
Libano	1.800	2.800	14.500	17.800

Tabella 3.3

Nuove domande di asilo presso gli uffici UNHCR con più di 10.000 domande* al 2015. Anni 2012-2015.
Valori assoluti

* Escludendo ricorsi/domande di revisione.

** Comprende i richiedenti asilo registrati presso l'UNHCR e i richiedenti asilo pre-registrati ma ancora in attesa di registrazione ufficiale presso l'UNHCR.

mente possibile il numero di richieste di asilo e ridurre il doppio conteggio di nuove richieste.[36] Anche con la correzione, l'Ungheria ha ricevuto circa 74.200 nuove domande di asilo nel 2015. Circa la metà di queste provengono da persone originarie della Siria (36.600), dell'Afghanistan (15.300), del Pakistan (7.700) e dell'Iraq (4.400). Queste nazionalità rappresentano, insieme, circa l'86 di tutte le richieste di asilo presentate in Ungheria nel 2015.

La Francia è stato il nono Paese destinatario di richieste di asilo al mondo, avendone ricevute 74.200 nel corso del 2015, un numero in crescita rispetto alle 59.000 registrate nel 2014. Il Sudan è stato il primo Paese d'origine dei richiedenti asilo in Francia con 5.300 richieste, seguito da Serbia e Kosovo (S/RES/1244 (1999)) (5.300 richieste) e Siria (5.100); un dato che differisce rispetto a quello del 2014, quando i principali Paesi di provenienza erano la Repubblica Democratica del Congo e la Federazione Russa. Il numero di richiedenti asilo provenienti da Iraq e Afghanistan in Francia è aumentato in modo significativo tra il 2014 e il 2015: rispettivamente, da 900 a 3.100 e da 600 a 2.500.

Infine, il Sudafrica è stato il Paese di destinazione che ha ricevuto il maggior numero di richieste di asilo tra il 2007 e il 2010, soprattutto da parte di persone provenienti dallo Zimbabwe. Eppure, il numero di richiedenti asilo nel Paese è sceso considerevolmente rispetto al massimo di 222.300 raggiunto nel 2009; nel 2015 il totale delle richieste di asilo ha raggiunto quota 62.200, rendendo così il Sudafrica il decimo maggior destinatario di richieste di asilo del mondo. Nel corso del tempo, sia il numero assoluto che la percentuale di richiedenti asilo dello Zimbabwe sono diminuiti, restando comunque ancora il singolo gruppo nazionale più ampio con 17.800 richieste, pari al 29% del totale. Ciò è in contrasto con i dati del 2009 – quando furono ricevute 149.500 richieste di asilo da parte di persone provenienti dallo Zimbabwe – e del 2010, quando tali richieste hanno rappresentato oltre l'81% del totale in Sudafrica. Come ci si aspetterebbe, le richieste di asilo presentate in Sudafrica provengono per lo più da persone originarie dell'Africa sub-sahariana, che rappresentano l'84% del totale; dopo lo Zimbabwe, i principali Paesi d'origine dei richiedenti asilo sono l'Etiopia (9.300), la Nigeria (6.600) e la Repubblica Democratica del Congo (6.400). Come negli ultimi anni, gli uffici UNHCR in Turchia hanno ricevuto il maggior numero di nuove richieste (133.300, una cifra in crescita), seguono Malesia (22.100), Egitto (21.100), Giordania (19.400) e Libano (17.800) (Tabella 3.3). La Turchia da sola conta attualmente oltre la metà (52%) di tutte le nuove richieste di asilo ricevute dagli uffici dell'UNHCR, contro il 37% nel 2014. Insieme, i primi cinque Paesi rappresentano l'83% di tutte le nuove domande di asilo individuali registrate dagli uffici dell'UNHCR.

36 Il numero di richieste di asilo in Ungheria e Serbia e Kosovo (S/RES/1244 (1999)) è stato aggiustato per tenere conto del gran numero di casi poi amministrativamente chiusi e dei doppi conteggi di richiedenti asilo in transito attraverso l'Ungheria e Serbia e Kosovo (S/RES/1244(1999)). Per calcolare le richieste di asilo in Ungheria e Serbia e Kosovo (S/RES/1244 (1999)), il numero di cause pendenti è stato aggiunto al numero di casi in cui è stata presa la decisione di merito, al fine di tenere conto dei casi chiusi nel 2015 (siccome alcuni dei casi chiusi erano i casi pendenti degli anni precedenti i quali hanno talvolta superato il numero di nuove richieste).

La crisi dei rifugiati in Europa nel 2015[37]

1.015.078	arrivi via mare nel 2015
3.771	morti o dispersi in mare
84%	delle persone arrivate proviene dai 10 maggiori Paesi di origine dei rifugiati del mondo

Nel 2015, un numero crescente di persone ha rischiato la propria vita attraversando il Mediterraneo in cerca di sicurezza e protezione. Più di 1 milione di persone sono arrivate in Europa via mare durante l'anno, l'84% di loro proviene dai 10 principali Paesi d'origine dei rifugiati, soprattutto da Siria, Afghanistan e Iraq. La maggior parte dei nuovi arrivati - almeno 850.000 persone - ha attraversato il Mar Egeo dalla Turchia, approdando in Grecia. I minori rappresentano il 25% degli arrivi totali in Grecia, Italia e Spagna nel 2015, molti di loro risultano essere non accompagnati o separati. Nel corso dell'anno, circa 3.770 persone sono morte o sono andate disperse nel Mar Mediterraneo.

L'impatto della crisi è stato avvertito in tutto il continente a causa dei massicci movimenti di persone dalla Grecia verso i paesi dell'Europa occidentale e del Nord Europa, attraverso la cosiddetta rotta balcanica. Durante l'estate e l'inizio dell'autunno, migliaia di persone hanno attraversato le frontiere in numerosi Paesi. Per rispondere a questa emergenza, l'UNHCR ha mobilitato il proprio personale e le proprie risorse in 20 luoghi diversi lungo la rotta dei rifugiati, al fine di fornire loro assistenza salvavita e protezione, in collaborazione con diversi partner e con i governi.

L'emergenza dei rifugiati in Europa nel corso del 2015 ha messo alla prova i sistemi di asilo e accoglienza, evidenziando l'imperativo di una risposta globale basata sulla solidarietà e sulla condivisione di responsabilità. In molti casi le strutture esistenti non sono state in grado di gestire la crisi e assicurare protezione in modo sostenibile. Molti Paesi europei hanno risposto alla crisi imponendo unilateralmente maggiori restrizioni in materia di accesso ai propri territori. In particolare, il 2015 ha fatto registrare un incremento dei controlli alle frontiere e di barriere erette lungo i confini tra i Paesi, nel tentativo di contrastare il movimento di rifugiati e il loro avanzamento in tutta Europa. Inoltre, molti Paesi hanno adottato una legislazione volta a limitare l'accesso ai sistemi di asilo e hanno posto restrizioni al ricongiungimento familiare.

Più di 2 milioni di richieste di asilo sono state presentate in 38 Paesi europei nel 2015 - un numero quasi tre volte superiore rispetto al dato del 2014 (709.800). Va notato, tuttavia, che la registrazione di informazioni statistiche in Europa nel 2015 comprende molti casi di doppio conteggio. Secondo le statistiche delle istituzioni europee, i principali paesi di origine dei richiedenti asilo sono la Siria (675.700), l'Afghanistan (406.300) e l'Iraq (253.600). Gli Stati membri dell'Unione Europea hanno ricevuto più di 1,2 milioni di domande di asilo, di cui quasi il 50% rivolte alle sole Germania e Svezia.

37 Si veda: http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php

38 In assenza di una metodologia concordata a livello internazionale per il calcolo dei tassi di riconoscimento, l'UNHCR utilizza due modalità per calcolare la percentuale di domande di asilo accettate durante l'anno. Il tasso di riconoscimento dei rifugiati (Refugee Recognition Rate - RRR) divide il numero di richiedenti asilo a cui è stato concesso lo status di rifugiato per il numero totale di decisioni di merito assunte (riconoscimento dello status secondo la Convenzione, protezione complementare e richieste rigettate). Il tasso di riconoscimento totale (Total Recognition Rate - TRR) divide invece il numero dei richiedenti asilo a cui è stato concesso lo status di rifugiato o una forma complementare di protezione per il numero totale di decisioni di merito assunte (riconoscimento dello status secondo la Convenzione, protezione complementare e richieste rigettate). Le decisioni non sostanziali (non di merito) sono state escluse, per quanto possibile, da entrambi i calcoli. Ai fini di comparabilità globale, l'UNHCR utilizza soltanto questi due tassi di riconoscimento e non riporta i tassi calcolati dalle autorità nazionali.

SARA PRESTIANNI

Nazionalità

Così com'era accaduto negli ultimi due anni, con 373.700 nuove domande (pari al 18% del totale mondiale) i siriani hanno presentato il maggior numero di richieste di asilo nel corso del 2015 (Figura 3.12). Questa percentuale è peraltro aumentata rispetto al 2014, quando i siriani rappresentavano il 12% di tutte le nuove richieste di asilo. Esclusa la regione del Medio Oriente, nella quale a questo gruppo nazionale viene riconosciuta la protezione temporanea, le richieste individuali di asilo da parte di siriani sono state ricevute in 127 Paesi; tuttavia, la maggioranza di queste richieste sono state presentate in Paesi europei, in particolare Germania (158.700) e Svezia (52.035), così come successe già nel 2014. Altri Paesi con un numero significativo di richiedenti asilo siriani sono l'Ungheria (36.600), l'Austria (24.400), i Paesi Bassi (18.700), la Norvegia (10.500) e il Belgio (10.300). In generale, i tassi di riconoscimento dello status di rifugiato per i siriani richiedenti asilo sono al di sopra del 90% nella maggior parte dei Paesi. Gli afghani sono stati il secondo maggior gruppo di richiedenti asilo, con 239.600 nuove richieste registrate durante il 2015. Questo numero non comprende le oltre 2,6 milioni di persone che, nel corso degli anni, sono state riconosciute rifugiate in Iran e in Pakistan sulla base di un accertamento *prima facie* e che risultano attualmente residenti in questi stessi Paesi. La Turchia ha ricevuto la maggior parte delle richieste da parte di persone afghane (63.400), seguita da Svezia (41.300), Germania (31.400) e Austria (25.200).

In Turchia, il riconoscimento dello status di rifugiato per gli afghani è stato quasi universale nel 2015 (anche se relativamente poche decisioni sostanziali sono state prese), mentre in Svezia e in Germania ne sono stati riconosciuti circa i tre quarti (il 75 e 76 per cento, rispettivamente)[38]. Tra i 10 Paesi con più di 5.000 nuove richieste di asilo provenienti da afghani, il Belgio e la Norvegia hanno avuto livelli elevati di riconoscimento, rispettivamente dell'80 e dell'83 per cento; tuttavia, in Bulgaria e Ungheria questi tassi sono rimasti al di sotto del 25%.

Nel 2015, sono state registrate 203.700 nuove richieste di asilo da parte di persone originarie dell'Iraq. La Turchia ha registrato il numero più alto di queste (55.600), seguita da Germania (29.800), Svezia (20.300), Finlandia (19.800) e Austria (13.300). Come per i richiedenti asilo afghani, in Turchia il riconoscimento dello status agli iracheni è stato quasi universale, e lo stesso può dirsi della Germania, che ha anch'essa riconosciuto lo status di rifugiato a quasi tutti i richiedenti asilo iracheni. Per quanto riguarda gli altri sette Paesi con più di 5.000 richieste di asilo provenienti dall'Iraq, il riconoscimento è stato quasi universale in Giordania e in Libano, e più di tre quarti dei rifugiati iracheni sono stati riconosciuti anche in Belgio e in Finlandia (76% e 85%, rispettivamente). Tuttavia, il tasso totale di riconoscimento è stato più basso in Svezia e Austria, intorno al 60%, e più basso ancora in Bulgaria, intorno al 46%.

Nel 2015, 175.500 domande di asilo sono state presentate da altrettanti cittadini ucraini (con una significativa riduzione rispetto alle 288.600 richieste presentate nel 2014). La grande maggioranza di loro (l'85%) sono stati registrati nella Federazione Russa anche se, in totale, sono stati 77 i Paesi ad aver ricevuto richieste da parte di cittadini ucraini. Altri Paesi con un numero significativo di richiedenti asilo provenienti dall'Ucraina sono stati l'Italia (4.700), la Germania (4.600) e la Spagna (3.400). Quasi tutte le richieste presentate da persone ucraine nella Federazione Russa sono sfociate nella concessione di una forma di protezione temporanea, e nessuna è stata respinta. Il tasso di riconoscimento è stato molto più basso in altri Paesi: 65% in Italia, 55% in Germania.
Altri gruppi nazionali con un gran numero di richiedenti asilo comprendono: Albania (68.500), Serbia e Kosovo (S/RES/1244 (1999)) (con

Figura 3.11

Principali Paesi di destinazione dei nuovi richiedenti asilo. Anni 2006-2015.
Valori assoluti

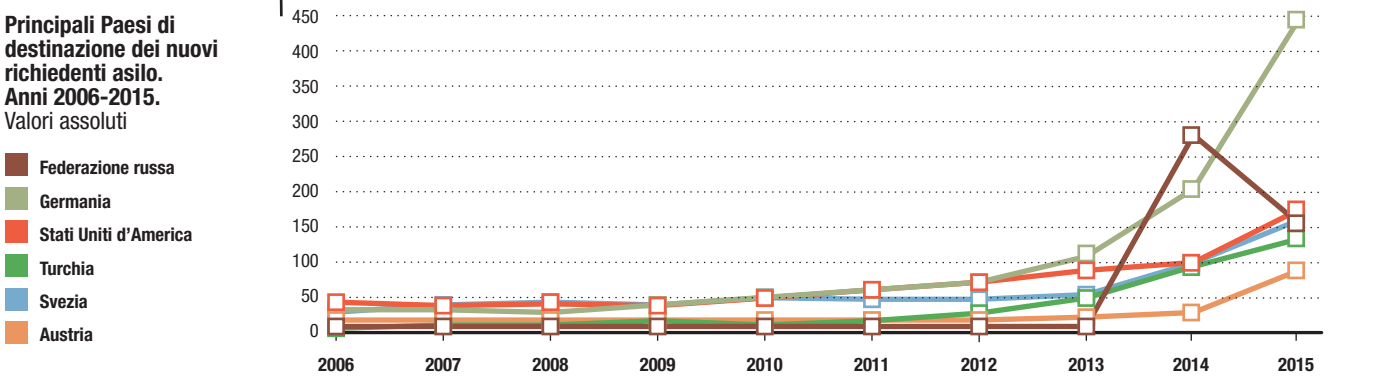


Figura 3.12

Principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo. Anni 2006-2015.
Valori assoluti

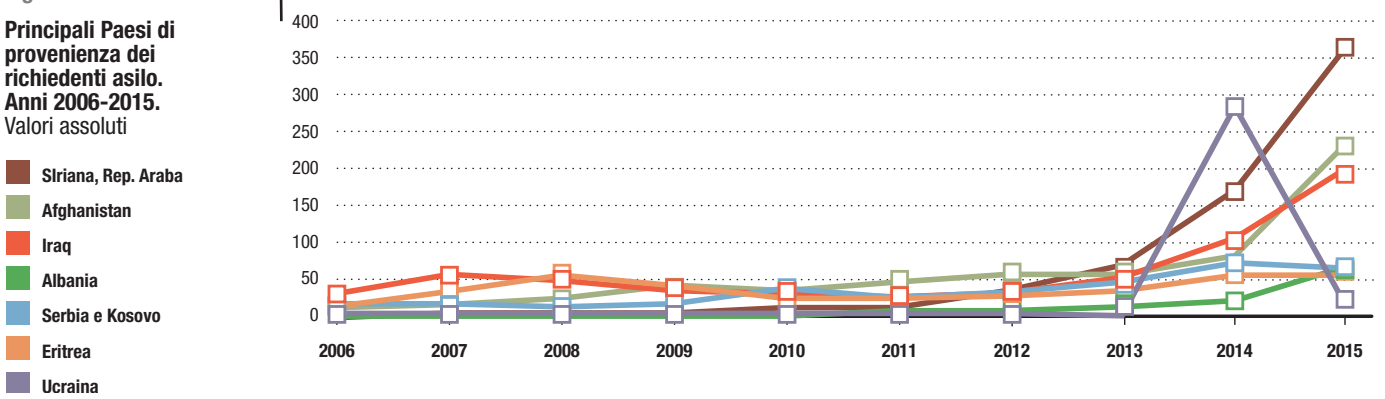


Tabella 3.4

Decisioni prese. Anni 2012-2015.
Valori assoluti e percentuali

	2012	2013	2014	2015
Paesi	627.200	590.200	941.800	1.086.000
UNHCR	54.400	72.100	99.600	91.800
Congiuntamente**	18.200	500	4.400	6.400
Totale	**699.800**	**662.800**	**1.045.800**	**1.183.700**
% solo UNHCR	7,8	10,9	9,5	7,8

* Si fa riferimento alla determinazione dello status di rifugiato condotta congiuntamente dall'UNHCR e dai governi.

66.100 richieste), Eritrea (57.000), Repubblica Democratica del Congo (54.800), Pakistan (52.500) e Nigeria (44.000). I richiedenti asilo provenienti da ciascuno di questi Paesi sono aumentati rispetto al 2014. Tuttavia, tutte le cifre in questa sezione devono essere considerate indicative, in quanto il Paese di origine per alcuni richiedenti asilo è sconosciuto o non è stato rivelato dagli Stati.

Decisioni

I dati provvisori indicano che gli Stati e l'UNHCR hanno espresso quasi 1,2 milioni di decisioni sulle domande di asilo individuali nel corso del 2015 (Tabella 3.4)[39]. Queste cifre non comprendono i casi chiusi per ragioni amministrative senza che alcuna decisione di merito sia stata presa[40] (di cui oltre 1 milione segnalate dall'UNHCR nel 2015). 730.500 di questi casi, chiusi a causa del fatto che molte persone, in seguito alla richiesta di asilo, hanno lasciato i Paesi in cui l'avevano presentata per proseguire il proprio viaggio verso altri Paesi europei, si sono verificati in Ungheria e Serbia e Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

Il personale dell'UNHCR ha giudicato 91.800 casi, pari all'8 per cento del totale, con una diminuzione rispetto al picco di 99.600 casi registrato nel 2014. Tuttavia, i dati relativi alle singole decisioni sono incompleti poiché alcuni Stati non hanno ancora rilasciato tutte le statistiche ufficiali. Così, ulteriori decisioni sostanziali sono probabilmente già state prese dagli Stati membri nel 2015, ma non sono riportate nel presente rapporto.

Sulla base dei dati disponibili, circa 672.200 richiedenti asilo sono stati riconosciuti come rifugiati (428.800) o hanno ottenuto una forma complementare di protezione (243.400) durante il 2015. Si tratta di un aumento relativamente ridotto rispetto ai 615.000 del 2014. Al contrario, circa 491.900 richieste sono state respinte nel merito, un numero che comprende le decisioni negative sia in primo grado che in appello. I richiedenti asilo respinti sia in primo grado che in appello potrebbero essere stati segnalati due volte, a seconda dei metodi utilizzati dai governi per la segnalazione delle decisioni sulle singole domande di asilo.

A livello globale, combinando le procedure di asilo degli Stati e dell'UNHCR, il tasso di riconoscimento dei rifugiati (Refugee Recognition Rate - RRR) è stato circa il 37 per cento di tutte le decisioni sostanziali prese durante il 2015, mentre il tasso di riconoscimento totale (Total Recognition Rate - TRR) è stato del 57%. Mentre il primo è stato sostanzialmente superiore rispetto a quello del 2014 (27%), l'altro è rimasto circa lo stesso (59%), anche se ancora superiore rispetto al trend storico a partire dal 2000 (Figura 3.13). Le cifre del 2014 sono state influenzate dal numero particolarmente alto di ucraini richiedenti asilo a cui è stata riconosciuta una forma di protezione temporanea nella Federazione Russa. Nel frattempo, il crescente numero di richiedenti asilo siriani, che hanno un tasso di riconoscimento dello status superiore rispetto alle altre nazionalità, sono in parte responsabili

39 Dato riferito alle decisioni prese a ogni livello della procedura per il riconoscimento dell'asilo.

40 Anche indicate come decisioni "non sostanziali" che possono derivare, tra le altre cose, dalla morte del richiedente, dalla mancata presentazione al colloquio, dal ritiro della domanda, dall'abbandono della richiesta o dall'aver determinato che un altro Paese è responsabile della decisione (procedura "Dublino III").

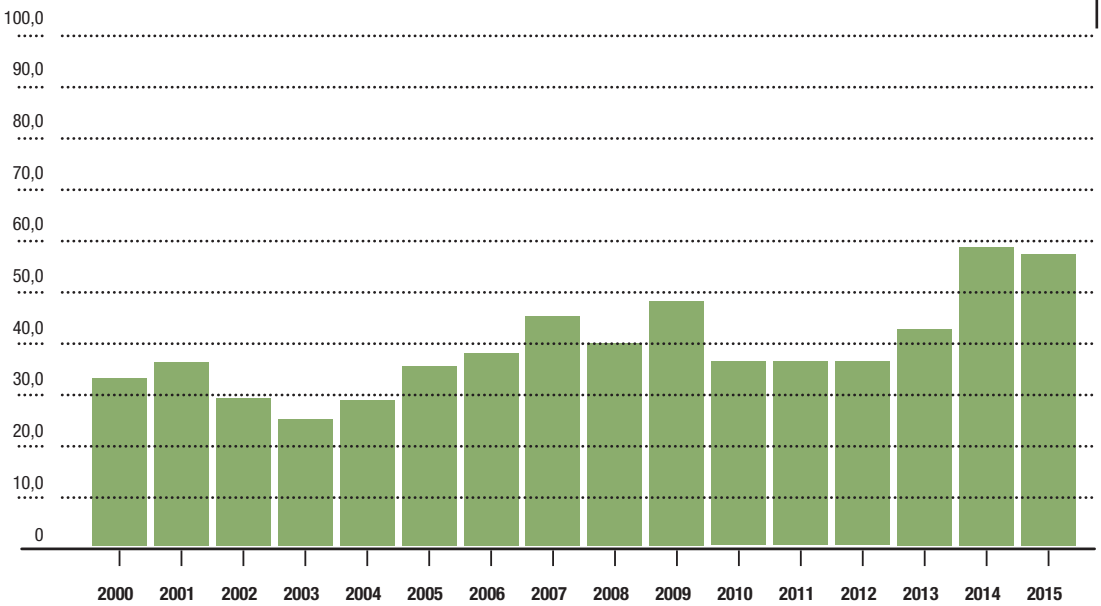


Figura 3.13

Determinazione dello status di rifugiato a livello globale.
Anni 2000-2015.
Valori percentuali

del perdurare di un alto tasso di riconoscimento totale nel 2015, nonostante il decremento dei richiedenti asilo ucraini verso la Federazione Russa. Al momento i tassi di riconoscimento a livello mondiale sono indicativi, in quanto alcuni Stati non hanno ancora riferito i propri.
Tra i richiedenti asilo originari di Paesi dai quali sono arrivate più di 1.000 richieste individuali, quelli provenienti da Siria, Sud Sudan, Repubblica Centrafricana, Yemen, Ucraina, Burundi, Iraq, Myanmar, Eritrea, Somalia e i Territori dell'Autonomia Palestinese hanno avuto tassi di riconoscimento totale dell'85% e oltre. Al contrario, i tassi di riconoscimento totale sono stati particolarmente bassi per i richiedenti asilo provenienti dalla Ex Jugoslavia, compresi Montenegro, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Serbia e Kosovo (S/RES/1244 (1999)) e Bosnia-Erzegovina (con tassi inferiori al 4%). Altre nazionalità con simili bassi tassi di riconoscimento includono lo Zimbabwe, il Malawi e l'Albania.

Le richieste pendenti

Alla fine del 2015, circa 3,2 milioni di persone erano in attesa di una decisione riguardo alla propria richiesta di asilo, una cifra che comprende i candidati in ogni fase della procedura di asilo. L'incremento rispetto all'anno precedente (1,8 milioni) è in parte dovuto a un aumento del numero di richieste ancora in sospeso riportate dal governo del Sudafrica (da 463.900 a 1.096.100 casi) a seguito di informazioni statistiche aggiornate sul numero di casi in attesa di revisione. Il numero di richiedenti asilo in Sudafrica alla fine del 2014 è ora stimato in 1.057.600. Pertanto, è importante sottolineare che non vi è stato un aumento analogo del numero di richiedenti asilo in Sudafrica nel 2015; piuttosto, l'aumento è l'effetto di un cambiamento nella metodologia dovuta ad una storica sottostima. Sebbene il numero di nuove richieste nel 2015 sia stato relativamente basso (62.200), questa correzione statistica si è tradotta nel fatto che il Sudafrica, alla fine del 2015, ospitava più richiedenti asilo di qualsiasi altro Paese.
Le cifre riviste stanno ad indicare che il Sudafrica ha, con un ampio margine, il più alto numero di domande pendenti, in qualsiasi fase della procedura di asilo. Segue la Germania con 420.600 casi pendenti (con un aumento rispetto ai 226.200 del 2014, influenzato dal grande numero di domande di asilo presentate nel 2015). Altri Paesi con più di 100.000 richieste di asilo pendenti alla fine del 2015 sono gli Stati Uniti d'America (286.200), la Turchia (212.400) e la Svezia (157.000). Tutti questi Paesi hanno assistito ad aumenti sostanziali del numero di richieste in attesa rispetto al 2014. Va notato che, nonostante il miglioramento della segnalazione statistica sulle domande di asilo in attesa, il vero numero di casi pendenti è sconosciuto, dal momento che molti Paesi non riportano tali informazioni.
Infine, i Paesi di origine con un numero significativo di richiedenti asilo in attesa di una decisione sul proprio caso segnalati all'UNHCR sono l'Afghanistan (259.900), la Siria (245.800), l'Iraq (237.200), e l'Etiopia (77.900)[41].

41 Le informazioni per i Paesi di origine dei richiedenti asilo in attesa di una decisione in Sudafrica non sono state fornite.

Minori non accompagnati o separati richiedenti asilo

Dati provvisori indicano che il numero di minori non accompagnati o separati che hanno presentato domanda di asilo su base individuale è aumentato notevolmente negli ultimi anni, raggiungendo i livelli più alti da quando l'UNHCR ha iniziato la raccolta sistematica di tali dati nel 2006.

UNHCR/ALESSANDRO PENSO

Nel 2015, circa 98.400 nuove singole domande di asilo sono state presentate da minori non accompagnati o separati, con 78 Paesi che hanno registrato almeno una richiesta individuale da parte di un membro di questo specifico gruppo di richiedenti asilo. Ciò a fronte di 34.300 richieste nel 2014 e 25.300 nel 2013. Gran parte di questo aumento è legato alla crescita complessiva delle domande d'asilo, ma la percentuale di minori non accompagnati o separati rispetto a tutte le domande di asilo è aumentato da poco più del 2% nel 2013 a quasi il 5 per cento nel 2015.

Va notato che non tutti i Paesi riportano le informazioni sul numero di minori non accompagnati o separati richiedenti asilo, in particolare il Sudafrica e gli Stati Uniti d'America; è molto probabile pertanto che la cifra riportata rappresenti una sottostima. Svezia e Germania non hanno registrato solamente il maggior numero di domande d'asilo da parte di minori non accompagnati o separati in tutta l'Unione Europea, ma anche il maggior numero di richieste di asilo da parte di questo gruppo specifico rispetto a tutti i Paesi dichiaranti tali statistiche.

Nel 2015, 35.800 minori non accompagnati o separati hanno chiesto asilo in Svezia. Questa cifra rappresenta un aumento di più di cinque volte rispetto al dato del 2014 (7.000 richieste) e rappresenta più di un quinto di tutte le nuove domande di asilo ricevute nel Paese. La maggior parte delle richieste provengono da minori afghani: 23.600 richieste nel 2015 rispetto alle 1.500 nel 2014. Le altre nazionalità con un numero significativo di domande presentate da minori non accompagnati o separati in Svezia includono la siriana (3.800), la somala (2.200), l'eritrea (1.900) e l'irachena (1.100). Una situazione simile si è verificata in Germania, anche se in questo caso l'aumento delle domande non è stato così marcato. Il Paese ha ricevuto 4.400 richieste da parte di minori non accompagnati o separati nel 2014, cifra salita a 14.400 l'anno successivo. Anche in questo caso, i minori afghani richiedenti asilo sono stati i più numerosi con 4.700 domande, seguiti dai siriani (4.000). Al di fuori dell'Europa, solo il Kenya ha ricevuto più di 1.000 richieste di asilo da parte di minori non accompagnati o separati, con 2.300 domande, in linea con i numeri del 2014; la maggior parte di questi provenivano dalla Repubblica Democratica del Congo e dal Sudan.

Tra tutte le domande d'asilo presentate da minori non accompagnati o separati, quelle da parte di minori afghani rappresentato di gran lunga il gruppo maggiore con 50.300 richieste registrate nel 2015, rispetto alle 8.600 del 2014. Di queste, 14.400 sono state presentate da minori sotto i 15 anni di età e 35.900 da minori tra i 15 e i 17 anni. Altre nazionalità con numeri significativi di richieste presentate da minori non accompagnati o separati nel corso del 2015 sono state: siriana (14.800), eritrea (7.300), irachena (5.500) e somala (4.100).

3.1.6 Apolidi

L'apolidia, è la condizione in cui versa una persona che non possiede la nazionalità di alcun Paese, limita il godimento di fondamentali diritti umani, sociali e politici come l'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e la libertà di movimento. L'UNHCR stima che almeno 10 milioni di persone a livello globale siano apolidi, mentre i dati statistici attuali riportano 3,7 milioni di apolidi presenti in 78 Paesi del mondo.

La raccolta di dati completi sulle popolazioni apolidi rappresenta una sfida particolare poiché gli individui apolidi vivono spesso in situazioni precarie ai margini della società. Identificare le persone apolidi, tuttavia, rimane la chiave per affrontare le difficoltà che esse devono affrontare e per indirizzare gli sforzi di governi, UNHCR e altri attori nel prevenire e ridurre l'apolidia.

Nel mese di novembre 2014, l'UNHCR ha lanciato la campagna #IBelong ("Io appartengo") e il relativo Piano d'Azione Globale 2014-2024. Il piano definisce un quadro orientativo di 10 azioni da intraprendere per porre fine all'apolidia entro 10 anni. Il successo dell'attuazione del piano richiede migliori linee guida per la raccolta di dati sulla popolazione, e due azioni del piano riguardano specificatamente l'identificazione degli apolidi e il miglioramento dei dati sulla loro situazione.

Vari metodi possono essere utilizzati per raccogliere dati sulle persone apolidi, tra cui l'istituzione di registri civili, indagini e censimenti della popolazione. I censimenti della popolazione sono una fonte di dati particolarmente importante, dal momento che mirano a censire la popolazione totale di un Paese e che la maggior parte dei Paesi attua un censimento circa una volta ogni dieci anni. Le raccomandazioni delle Nazioni Unite sui censimenti della popolazione sottolineano l'importanza di includere le questioni relative alla cittadinanza e all'apolidia.[42] I dati di quei Paesi che hanno provveduto a pubblicare le statistiche sulle persone apolidi derivate dai propri censimenti sono stati inclusi in questo rapporto. Inoltre, l'UNHCR collabora con diverse sezioni delle Nazioni Unite, in particolare a livello regionale, per perfezionare ulteriormente le raccomandazioni sugli apolidi nell'ambito del Programma Mondiale per il 2020 per il Censimento della Popolazione (*2020 World Population and Housing Census Programme)*. Un numero crescente di Paesi, impegnati in tale programma, hanno iniziato ad includere domande relative all'apolidia nei loro censimenti. Insieme a una più imponente raccolta di dati – compresi dati disaggregati e migliorate registrazioni delle nascite (quali obiettivi sia del Piano d'Azione Globale per porre fine all'apolidia sia dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile) – l'UNHCR si aspetta un ulteriore miglioramento della qualità dei dati nei prossimi anni.

Per la redazione del presente rapporto si è fatto ricorso a diverse fonti per la raccolta di dati sulle persone apolidi che ricadono sotto il mandato dell'UNHCR; in primo luogo è stato fatto riferimento ai dati forniti dai governi, dall'UNHCR stesso e dalle organizzazioni non governative. I governi hanno fornito più della metà (56%) dei dati raccolti. Mentre l'UNHCR da solo ha fornito il 23% dei dati raccolti sugli apolidi, l'8% è stato raccolto

42 Dipartimento degli Affari economici e sociali delle Nazioni Unite, Divisione statistica: *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, Revision 2, New York, 2008. Consultare http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/ seriesm_67rev2e.pdf.

UNHCR/HÉLÈNE CAUX

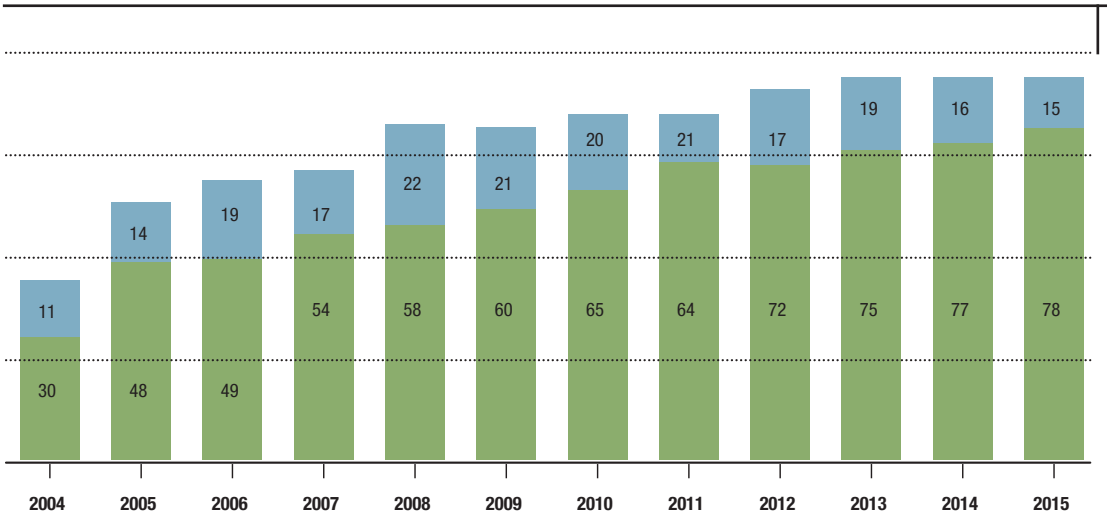


Figura 3.14

Paesi con statistiche su apolidi. Anni 2004-2015.
Valori assoluti

Paesi con popolazione nota ma statistiche non affidabili
Paesi con statistiche affidabili

congiuntamente dai governi e dall'UNHCR. Il restante 13% deriva da varie altre fonti.
Nonostante l'aumento del numero di Paesi impegnati nella raccolta ed elaborazione dei dati e la maggiore affidabilità degli stessi, l'UNHCR non è stato in grado di fornire statistiche esaustive sugli apolidi in tutti i Paesi. Alla fine del 2015, le statistiche sulle persone apolidi che rientrano sotto il mandato dell'UNHCR erano reperibili in 78 Paesi, uno in più rispetto al 2014 (Figura 3.14). Nel tempo sono stati fatti progressi anche nel campo della riduzione del numero degli apolidi attraverso l'acquisizione o la conferma della nazionalità: 49.100 apolidi segnalati in 20 Paesi hanno infatti acquisito la cittadinanza durante il 2015.

I rifugiati e richiedenti asilo in Europa

1.322.170
le domande di protezione internazionale
presentate nel 2015 nei 28 Stati membro, pari al 110,6% in più rispetto al 2014.

562.190
domande di protezione internazionale presentate nell'Unione Europea nei primi 6 mesi del 2016.

Quasi il 75% delle domande del 2015 è stato presentato in cinque Paese
Germania (476.620), Ungheria (177.135), Svezia (162.550), Austria (88.180) e Italia (84.085).

88.255
le domande di protezione internazionale presentate da Minori Stranieri Non Accompagnati nel 2015.

776.160
le decisioni prese in merito alle richieste presentate nel 2015

57,1%
ha avuto esito negativo

42,9%
delle decisioni in prima istanza sono risultate positive (333.205)

Quasi il **55%** delle decisioni positive nel 2015 è stato registrato in 2 Stati membro
Germania (44,5%) e Svezia (10,3%)

73,9%
dei richiedenti ha ottenuto lo status di rifugiato (246.175)

18,2%
dei richiedenti ha ottenuto la protezione sussidiaria (60.525)

Siria, Afghanistan, Iraq, Kosovo, Albania e Pakistan
tra i principali Paesi di origine dei richiedenti asilo

3.2 I rifugiati e richiedenti asilo in Europa[43]

3.2.1 Le richieste di protezione internazionale in Europa

Nel corso del 2015 sono state presentate in Europa 1.393.350 domande di protezione internazionale, di cui il 94,9% nei 28 Paesi dell'Unione Europea, pari a 1.322.170. Il valore del 2015 rappresenta una crescita del +110,1% rispetto all'anno precedente, quando le domande totali furono 663.270. Nei primi mesi del 2016 (1 gennaio – 30 giugno) sono state presentate 578.445 domande (Figura 3.15), di cui 562.190 nel territorio UE, pari al 41,5% delle domande presentate in tutto il 2015. Sulla base di quanto osservato nei primi 6 mesi del 2016, possiamo aspettarci che il valore finale delle domande presentate per tutto il 2016 sarà leggermente inferiore a quello del 2015.

Osservando la crescita delle domande dal 2008 ad oggi, queste hanno mantenuto sino al 2013 una livello relativamente basso e una crescita contenuta, per aumentare sensibilmente negli ultimi due anni: le domande infatti sono aumentate del 155,9% nel 2014 e del 425,6% nel 2015 rispetto ai valori di inizio periodo (Figura 3.17), chiedendo ai Paesi dell'Unione di gestire flussi di persone in entrata sempre più frequenti e numerosi.

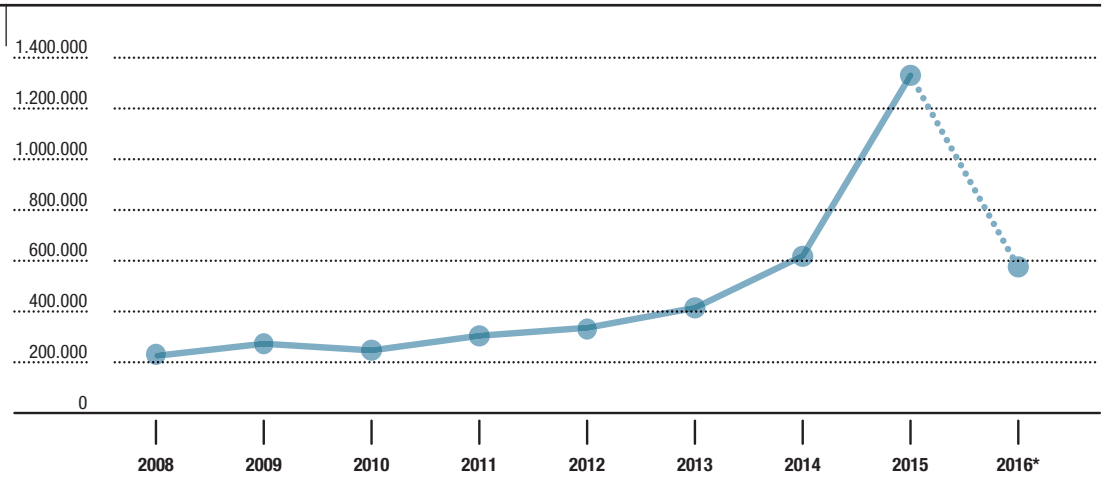
43 Le elaborazioni sono state condotte da Cittalia sui dati Eurostat.

Figura 3.15

Domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 Stati). Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

* Primi 6 mesi del 2016.



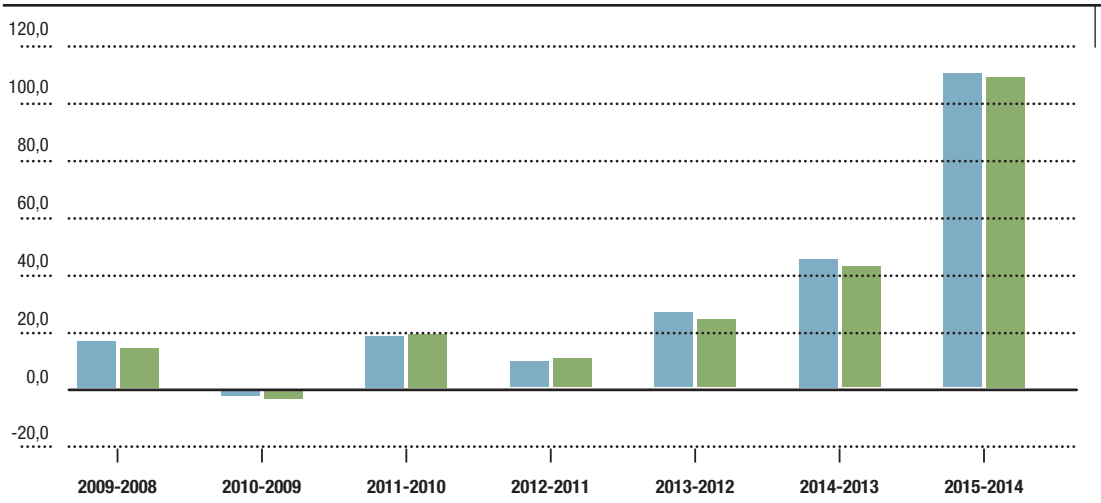


Figura 3.16

Variazione annuale delle domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 Stati) e in Europa. Anni 2009-2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

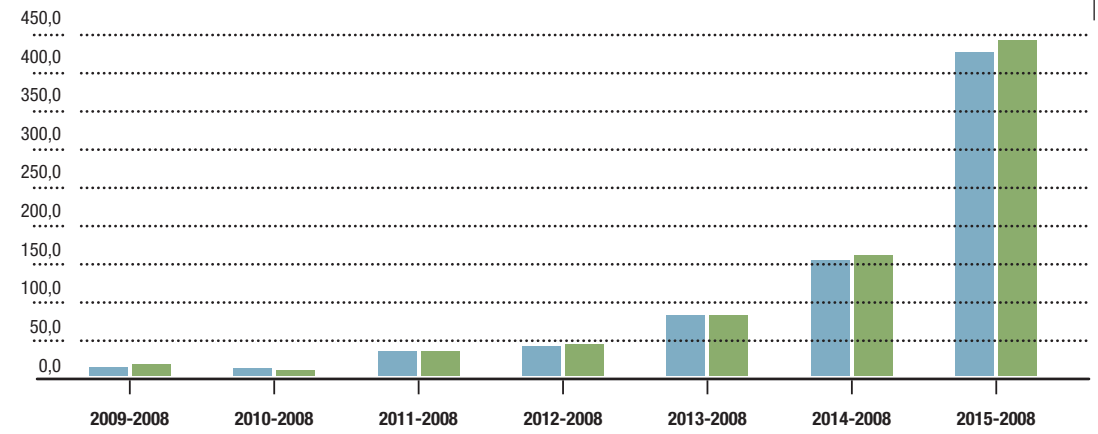


Figura 3.17

Variazione delle domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 Stati) e in Europa. Anni 2009-2015 (base 2008).
Valori percentuali

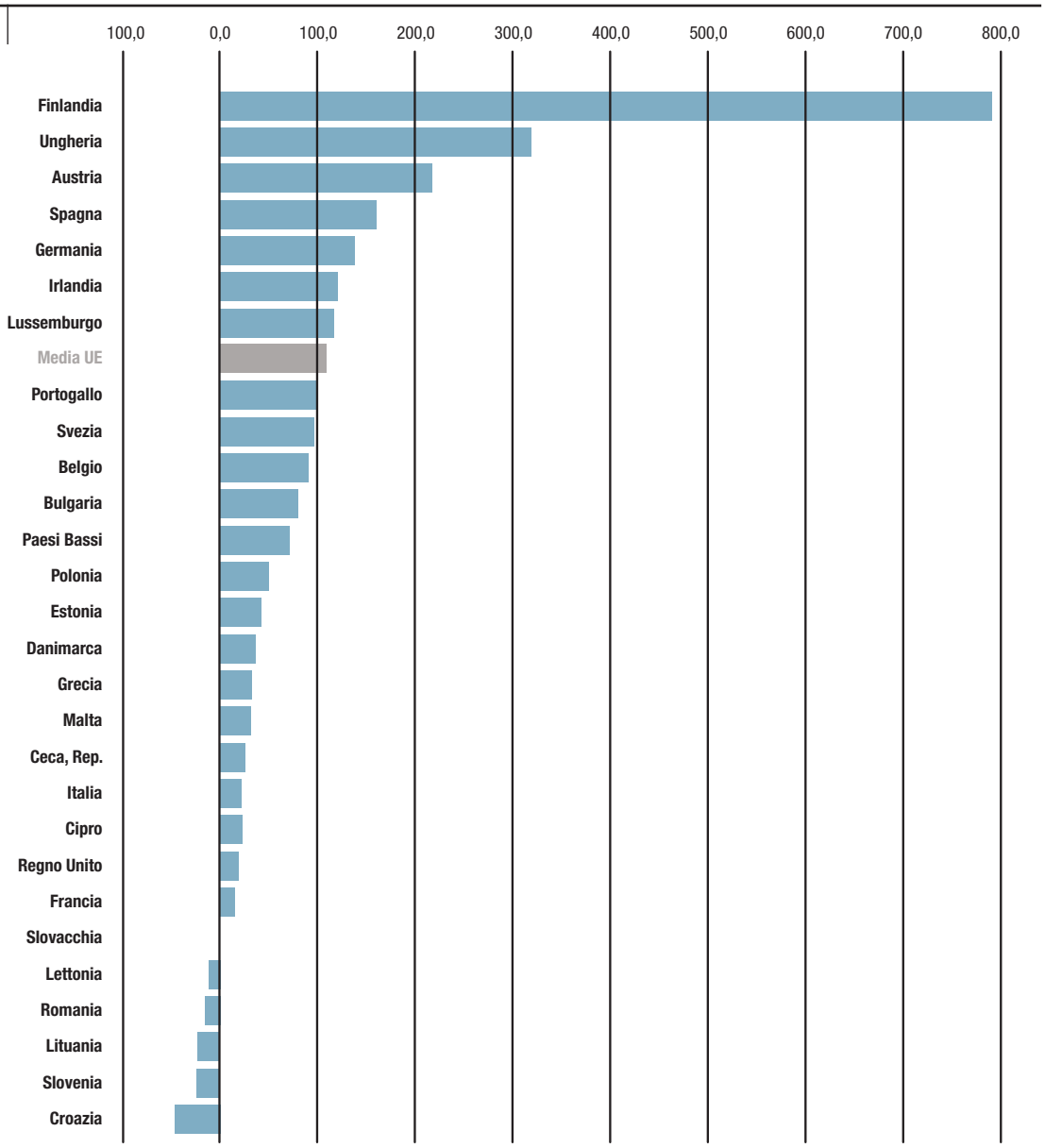
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

La Germania, con 476.620 domande presentate pari al 36,0% delle domande in UE, si conferma al 2015 il primo Paese per richieste di protezione internazionale (Figura 3.22), con una crescita pari a +135,0% rispetto all'anno precedente. A grande distanza seguono Ungheria e Svezia, con rispettivamente 177.135 e 162.550 domande di protezione internazionale, pari al 13,4 e 12,3% delle richieste presentate all'Unione Europea; e infine Austria (88.180) e Italia (84.085). I primi 3 Paesi rappresentano il 61,7% di tutte le domande presentate nell'Unione Europea, valore che cresce al 74,8% contando i primi 5 Paesi.
In termini di crescita percentuale (Figura 3.18), invece, la Finlandia è il Paese che rispetto al 2014 registra l'aumento maggiore passando da 3.630 a 32.345 domande, ovvero +791,0%, seguito

Figura 3.18

Variazione delle domande annuali di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati). Anno 2015.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



dall'Ungheria (+314,1%, da 42.780 a 177.135), dall'Austria (+214,2%, da 28.065 a 88.180), dalla Spagna (+163,3%, da 5.615 a 14.785) e dalla Germania (+135,0%), tutti e 5 con tassi superiori alla crescita UE (+110,6%). All'altro capo, troviamo principalmente Paesi del centro-nord Europa come la Slovacchia che registra lo stesso numero di domande (330), e altri 5 Paesi che registrano un calo di domande presentate: Lettonia (-12,0%), Romania (-18,4%), Lituania (-28,4%), Slovenia (-28,6%) e Croazia (-52,2%), la quale passa da 450 domande nel 2014 a 215 nel 2015. L'Italia, il Regno Unito e la Francia – 3 dei primi 5 Paesi per numero di abitanti in UE – sono invece sensibilmente al di sotto del tasso di crescita medio dell'Unione, registrando rispettivamente un aumento di +30,1%, +18,1% e +17,8% tra il 2014 e 2015.

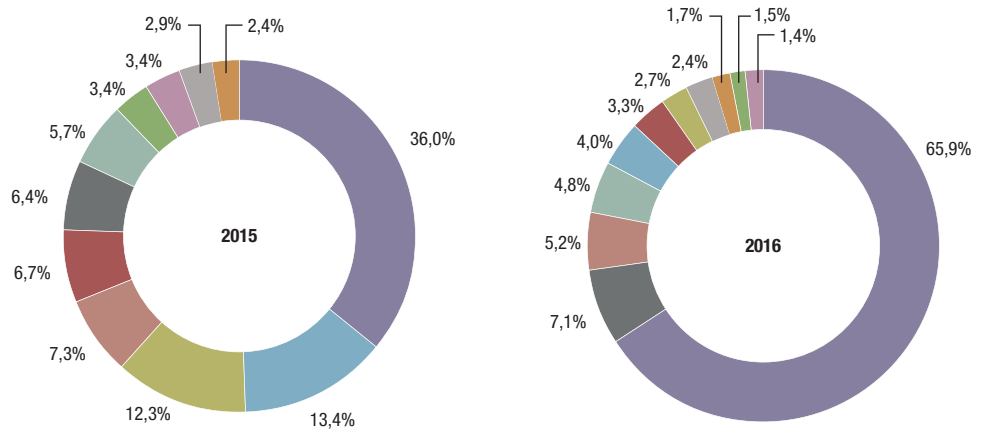


Figura 3.19

Domande di protezione internazionale per Paese di presentazione della domanda, Unione Europea (28 Stati). Anni 2015 e 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Osservando i valori del 2016 (Figura 3.19 e 3.23), sebbene si riferiscano ai primi soli 6 mesi e quindi non permettano un confronto diretto con le annualità precedenti, la Germania si conferma il Paese dell'Unione con il più alto numero di domande (370.490), coprendo i due terzi (65,9%) delle oltre 560mila domande presentate sino al 30 giugno dell'anno corrente. A seguire, seppure a grande distanza, troviamo l'Italia (7,1%, 39.971 richieste), la Francia (4,8%, 26.710), l'Ungheria (4,0%, 22.490) e l'Austria (3,3%, 18.565), che insieme alle domande presentate alla Germania coprono l'85,1% del totale delle domande nei primi 6 mesi del 2016.
Mettendo in relazione le domande di protezione internazionale arrivate nel corso del 2015 con la popolazione dei 28 Paesi (Figura 3.24), la geografia delle richieste cambia sensibilmente: l'Ungheria risulta essere il primo Paese dell'Unione con 18 richieste ogni 1.000 residenti, seguita dalla Svezia (16,7), dall'Austria (10,3), dalla Finlandia (5,9) e dalla Germania (5,8), che passa dalla prima alla quinta posizione. L'Italia, che per numero assoluto era in quinta posizione, invece, si ritrova 13esima, con 1,4 domande ogni 1.000 residenti, davanti a Paesi demograficamente importanti quali Francia (1,2), Regno Unito (0,6), Polonia e Spagna (0,3).

Le domande di protezione internazionale relative a minori stranieri non accompagnati sono state 88.255 nel corso del 2015, +282,6% rispetto all'anno passato (23.065). Quasi il 40% delle domande sono state presentate in Svezia (35.250, +400,0% rispetto al 2014), il 16,4% in Germania (14.400, +228,2% rispetto all'anno precedente), il 10,0% in Ungheria (8.805), il 9,4% in Austria (8.275, +319,0%) e il 4,6% in Italia (4.070, +62,5%). Proprio l'Ungheria, insieme alla Finlandia e al Belgio, sono i Paesi che registrano la crescita percentuale più elevata rispetto al numero di domande di MSNA dell'anno passato: rispettivamente +1.355,4%, +1.200,0% e +457,9% (Figura 3.25).
Come illustrato nei precedenti Rapporti, la situazione di instabilità politica in Medio Oriente produce conseguenze significative anche nelle nazionalità dei richiedenti protezione internazionale in Europa. Dal 2012, infatti, le richieste provenienti da cittadini siriani sono costantemente in crescita, specialmente negli ultimi 2 anni (+144% tra 2013 e 2014, +202% tra 2014 e 2015), raggiungendo nel 2015 le 368.400 richieste, pari al 27,9% di tutte le domande presentate. Al 2015 (Figura 3.20 e 3.26), oltre alla cittadinanza siriana, troviamo tra le prime dieci quella afghana (181.360, +338,0% rispetto al-

l'anno precedente) e quella irachena (124.905, +484,6%), seguite a sensibile distanza da persone provenienti da Kosovo (72.465), Albania (67.740), Pakistan (47.840), Eritrea (34.105), Nigeria (31.165), Serbia (30.050) e Iran (26.550). In particolare, rispetto alla situazione del 2014 (Figura 3.21), oltre alla forte crescita afghana ed irachena, è da segnalare quella albanese – passata da 16.950 a 67.740, pari a +299,6% –, quella iraniana, la quale dopo due anni di calo registra un aumento delle richieste pari a +143,5%, passando da 10.905 a 26.550 –, e quella pakistana (+115,3%). Rispetto all'anno passato, sembrano essere in leggera flessione le domande provenienti da cittadini eritrei (-7,7%) e serbi (-2,6%), mentre le domande presentate da cittadini russi non entrano più tra le prime 10 cittadinanze dei richiedenti protezione internazionale.

Figura 3.20

Primi 10 paesi di provenienza dei richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati). Anno 2015.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

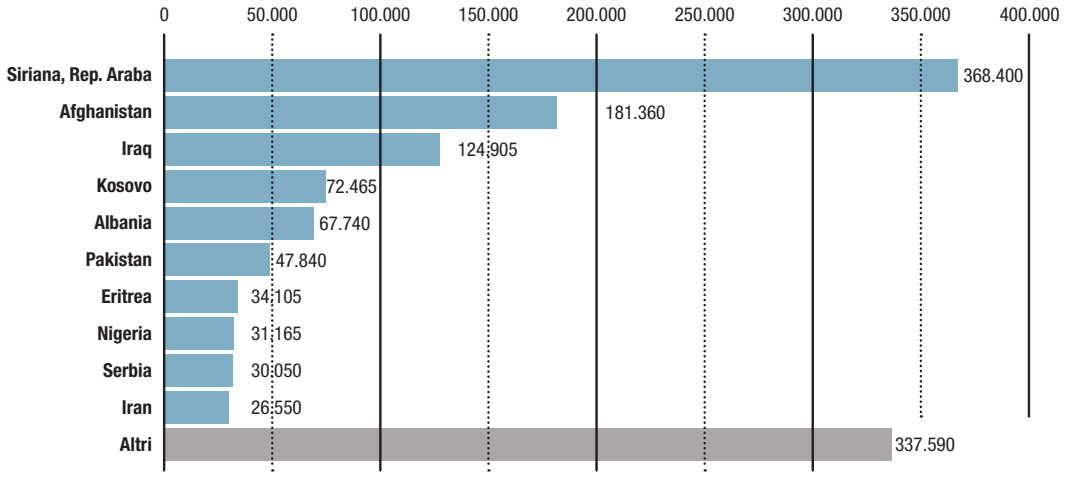
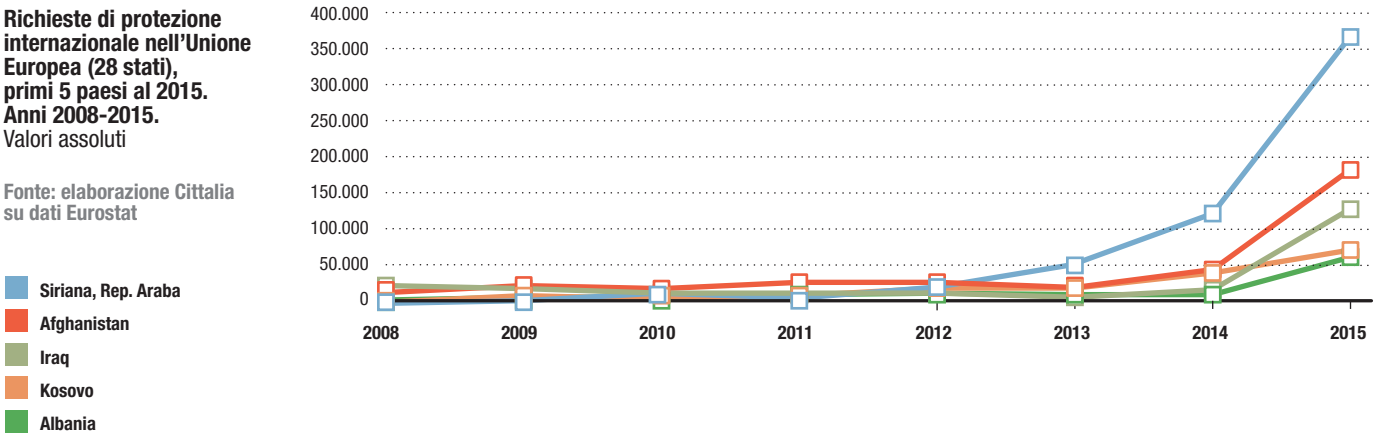


Figura 3.21

Richieste di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati), primi 5 paesi al 2015. Anni 2008-2015.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



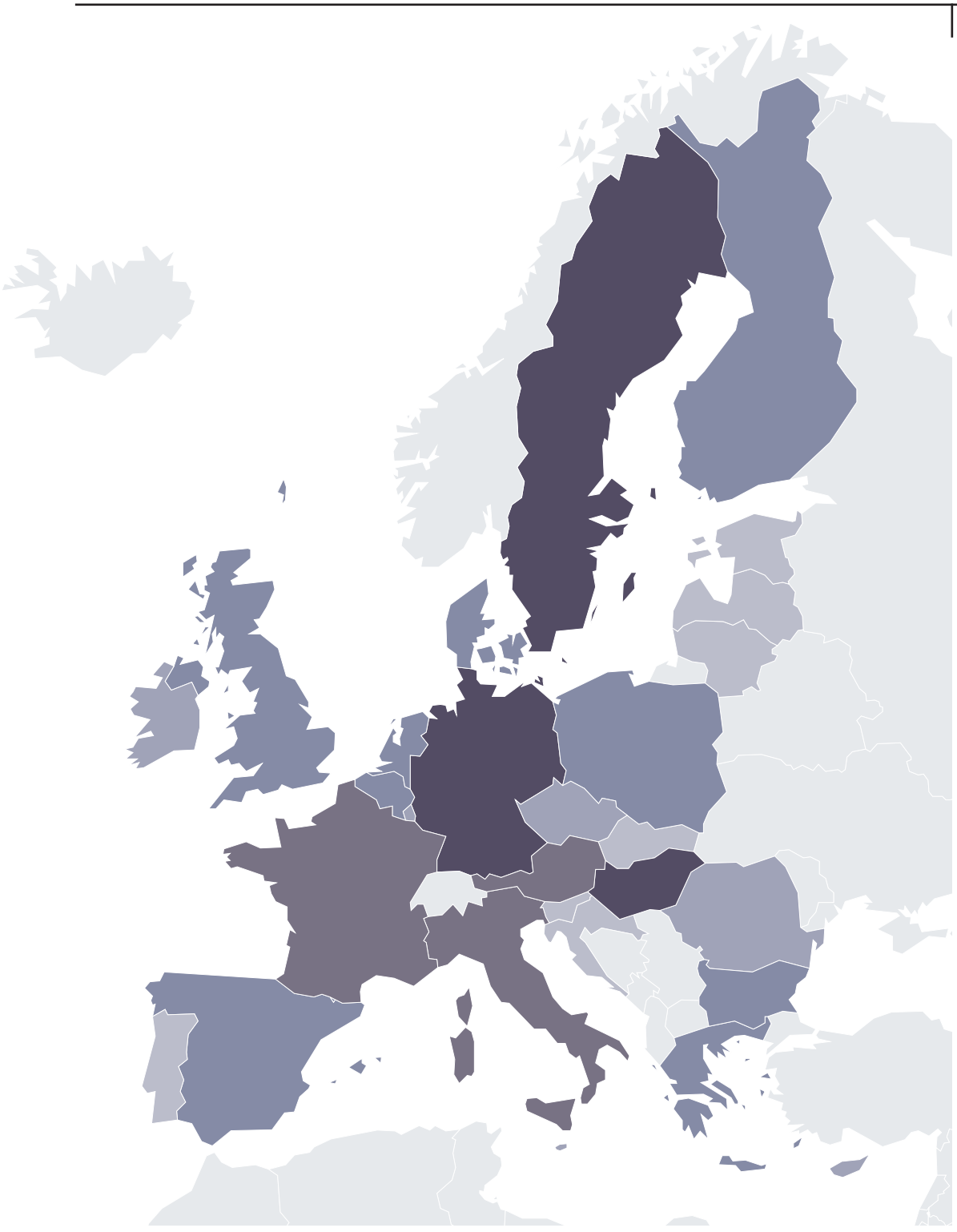


Figura 3.22

Domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 Stati). Anno 2015.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Figura 3.23

Domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 Stati). Anno 2016, primi 6 mesi
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

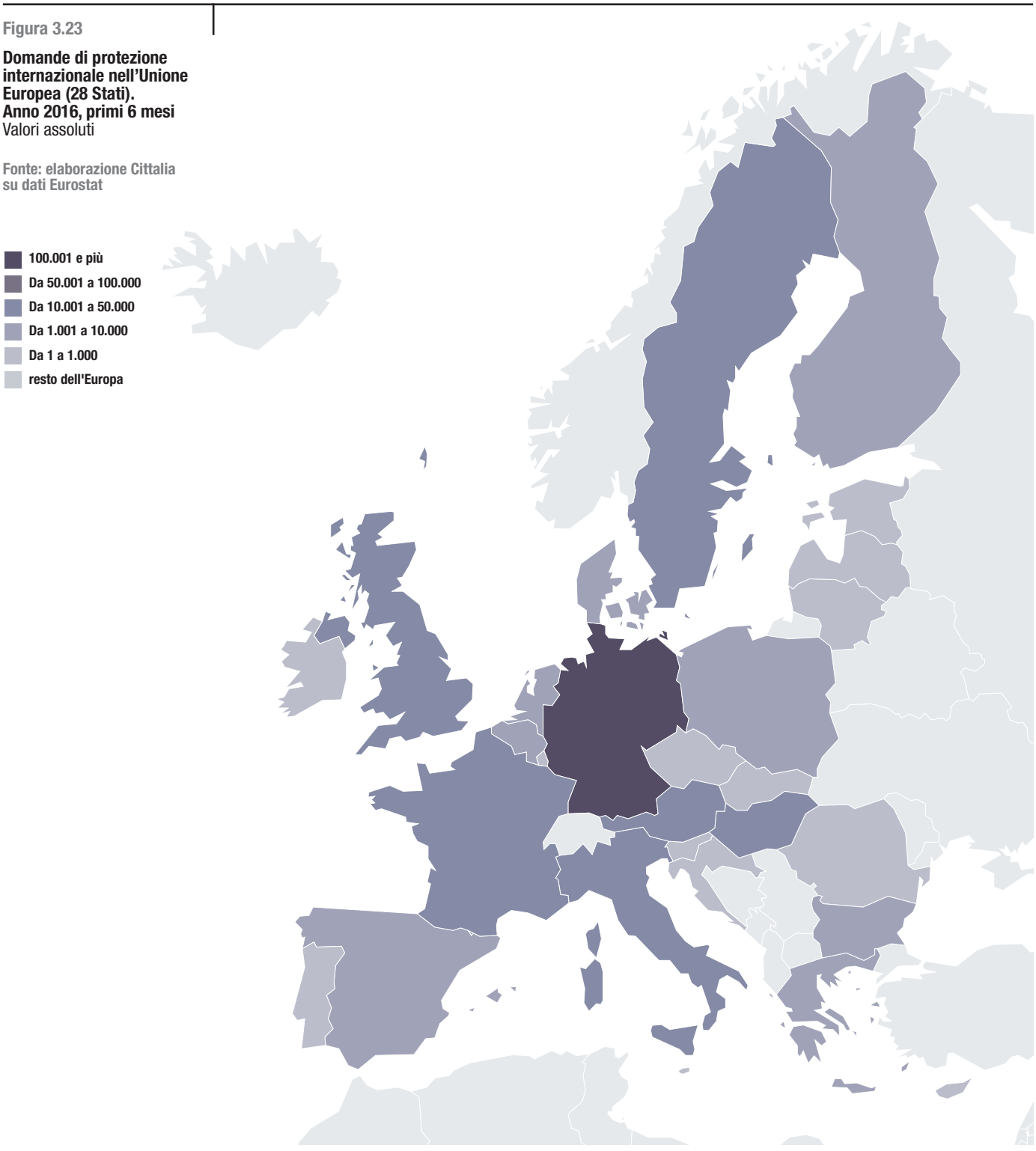


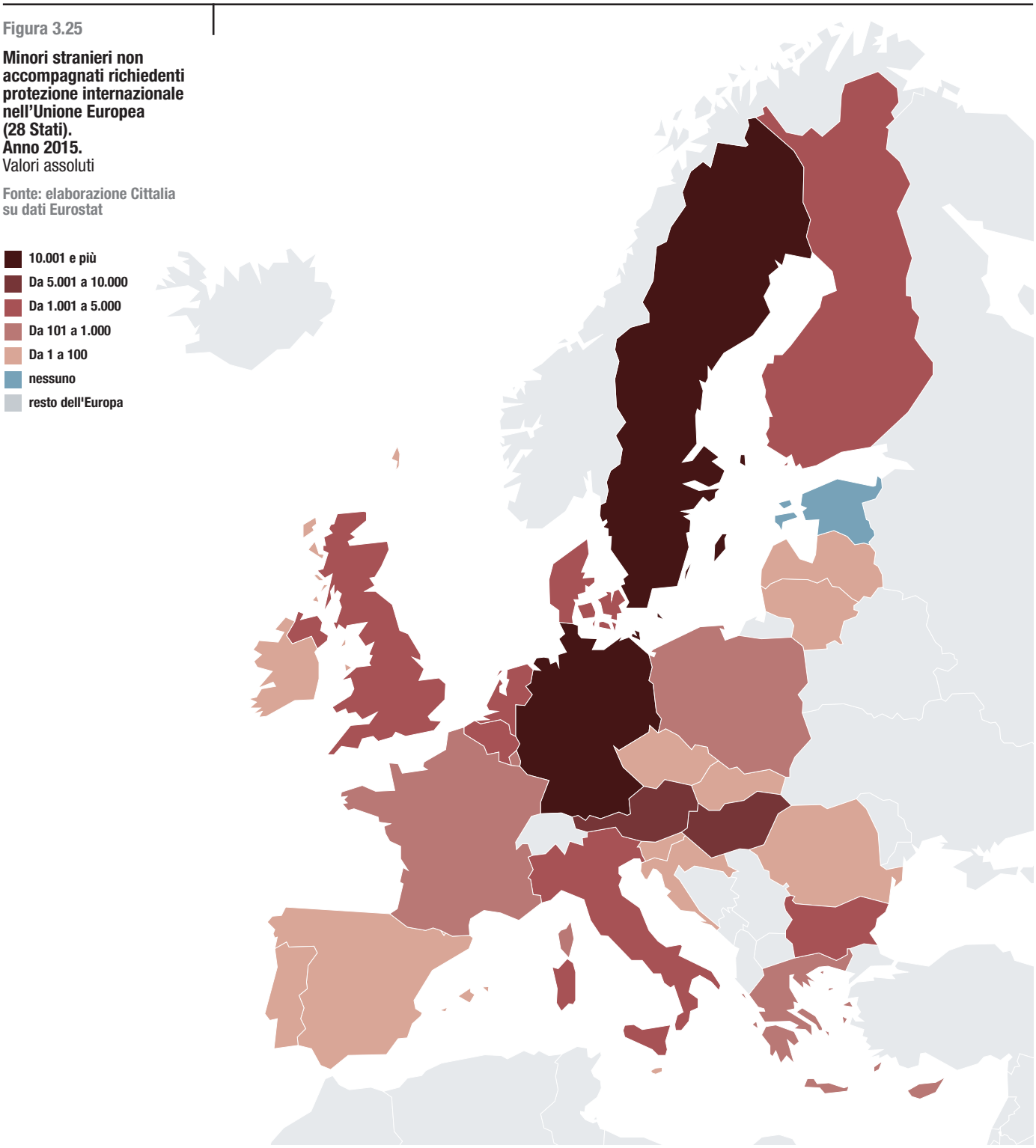
Figura 3.24

Domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 Stati). Anno 2015.
Valori per 1.000 abitanti

Figura 3.25

Minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea (28 Stati). Anno 2015.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



3.2.2 Decisioni sulle domande di protezione internazionale

Nel 2015 sono state adottate 814.760 decisioni in Europa (Figura 3.27), di cui il 95,3% in uno dei 28 Paesi dell'Unione pari a 776.160: quest'ultime in crescita del 54,0% rispetto alle 503.840 del 2014. L'88,9% delle decisioni sono state prese in Germania (57,9% o 343.260), Francia (19,0%, 112.490) e Italia (12,0%, pari a 71.365).

Del totale delle decisioni, il 76,4% è stato preso in prima istanza mentre il 23,6% dietro ricorso contro diniego. La proporzione a livello nazionale mostra una situazione sensibilmente eterogenea: da un lato Paesi quali Italia e Bulgaria sfiorano il 100% di decisioni prese in prima istanza, mentre per Grecia e Lussemburgo tali proporzioni scendono a, rispettivamente, il 55,7 e 62,3%: all'interno di questi due estremi si posizionano i restanti Paesi dell'Unione. Nei primi 6 mesi del 2016 (Figura 3.28), l'Unione Europea si è espressa su 379.140 casi[43], di cui il 67,7% in Germania (256.715), l'8,9% in Svezia (33.640) e il 6,1% in Italia (23.145).

A fronte delle 776.160 decisioni da parte dell'Unione Europea nel 2015, quasi il 43% (333.205) ha portato al riconoscimento di una forma di protezione internazionale (rifugiato, protezione umanitaria o protezione sussidiaria) (Figura 3.29). Di queste, il 44,5% sono state rilasciate in Germania, il 10,3% in Svezia, l'8,9% in Italia, il 7,8% in Francia e il 5,4% nel Regno Unito. Soffermandoci sulla proporzione di decisioni positive rispetto a quelle prese – come appena detto, il 42,9% a livello UE -, in 9 situazioni su 10 una forma di riconoscimento viene concessa in Bulgaria, nel 79,1% dei casi nei Paesi Bassi, e nel 75,1% in Danimarca. I Paesi meno propensi a riconoscere una forma di protezione internazionale sono, invece, Lettonia (12,5% delle decisioni prese), Polonia (12,9%) e Ungheria (14,0%). La Germania, primo Paese per numero di domande e per numero di decisioni prese, riconosce una forma di protezione internazionale nel 43,2% dei casi (valore appena superiore al valore dell'Unione), mentre l'Italia nel 41,5%.

Nei primi 6 mesi del 2016 235.495 domande hanno avuto esito positivo, pari al 62,1% del totale delle decisioni prese. In tale periodo, la Slovacchia è il Paese dell'Unione con l'incidenza maggiore di decisioni positive (94,1%) rispetto al totale di decisioni prese, seguita da Malta (86,3%) e i Paesi Bassi (84,9%). All'altro capo troviamo l'Ungheria (12,6%), la Polonia (9,2%) e la Croazia, la quale non ha riconosciuto alcuno status nel corso dei primo semestre 2016. In termini assoluti, comunque, la Germania è il Paese con il più elevato numero di decisioni positive nei primi mesi del 2016, rappresentando il 74,0% (pari a 174.230) di tutte le decisioni positive in UE.

Tra le 333.205 decisioni positive del 2015, la forma di protezione riconosciuta più comune è quella dello status di rifugiato (73,9% dei casi), seguita dalla protezione sussidiaria (18,2%) e da quella umanitaria (8,0%) (Figura 3.30). Dobbiamo però ricordare che la protezione umanitaria non è presente nella normativa nazionale di 9 dei 28 Paesi dell'Unione, ed in particolare in Belgio, Bulgaria, Irlanda, Francia, Croazia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo e Slovenia. Tale situazione, quindi, contribuisce fortemente a mantenere basso il numero di protezioni umanitarie rilasciate. I Paesi che nel 2015 maggiormente hanno rilasciato lo status di rifugiato sono, nell'ordine, Germania (96,0% delle decisioni positive prese dal Paese), Lussemburgo (88,1%) e Croazia (87,5%); mentre quelli che registrano le minori incidenze sono Italia (12,1%), Repubblica Ceca (12,0%) e Slovacchia (6,3%). Tra questi ultimi, Italia e Slovacchia sono però 2 dei 3 Paesi che fanno maggiormente uso della protezione umanitaria – rispettivamente 53,2% e 43,8% delle decisioni positive prese -, seguiti dalla Polonia (19,6%). Infine, la protezione sussidiaria è maggiormente rilasciata a Cipro (87,2%), Repubblica Ceca (84,8%) e Lettonia (83,3%), mentre non viene praticamente concessa in Germania – 1,5% di protezione sussidiaria rispetto al totale delle decisioni positive prese -, e nel Regno Unito (1,2%). Tra le oltre 235mila decisioni positive prese nel corso dei primi 6 mesi del 2016, il 75,4% ha condotto allo status di rifugiato, il 21,1% alla protezione sussidiaria e il 3,5% a quella umanitaria (Figura 3.31). Tra i Paesi che, a fine giugno 2016, hanno rilasciato maggiormente lo status di rifugiato rispetto alle rispettive decisioni positive prese, troviamo il Lussemburgo – nel quale le 130 decisioni positive hanno condotto nel 100% dei casi al rilascio dello status di rifugiato -, l'Austria (85,9%) e la Germania (85,4%). Tra i Paesi che invece hanno fatto meno uso di tale possibilità abbiamo, in ordine decrescente, Portogallo (8,7%), Spagna (5,8%) e Slovacchia (0,0%). Quest'ultimo, però, è anche il Paese che ha rilasciato il 100% di protezioni umanitarie (160 su 160 decisioni positive), seguito dall'Italia (53,8%) e Regno Unito (15,6%).

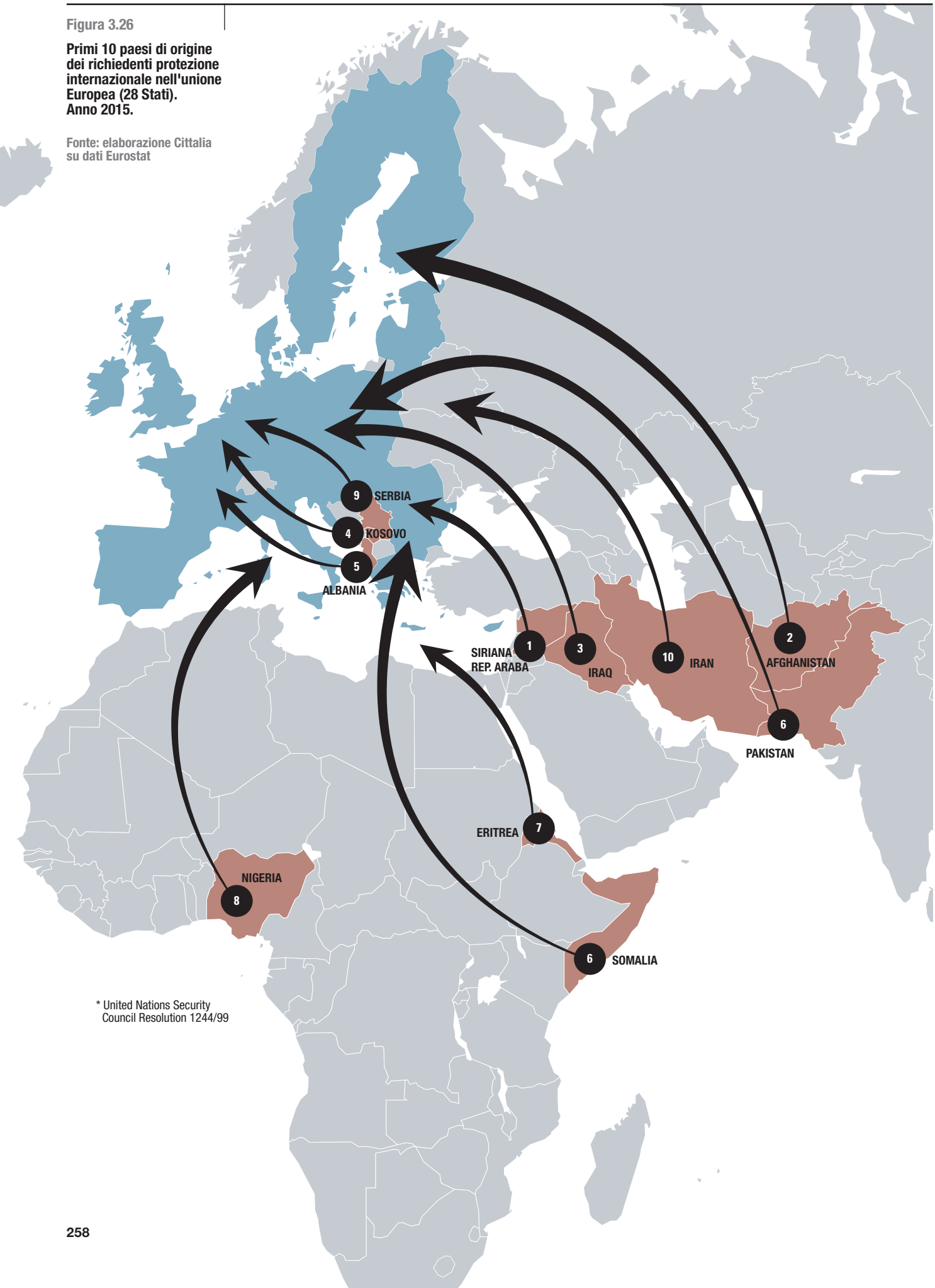
La protezione sussidiaria è stata rilasciata nel 94,2% delle domande con esito positivo presentate in Spagna, nel 91,3% in Portogallo e 82,9% a Malta; viceversa nei primi 6 mesi del 2016 in Slovacchia, Lussemburgo e Croazia non sono state rilasciate protezioni sussidiarie, e in special modo la Croazia non ha deliberato positivamente su alcuna domanda presentata indipendentemente dalla forma di protezione analizzata.

43 Alla data di stesura di tale Rapporto, Eurostat non rende ancora note le informazioni sulle decisioni prese contro diniego per il periodo gennaio-giugno 2016, quindi i dati si riferiscono alle sole decisioni in prima istanza.

Figura 3.26

Primi 10 paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale nell'unione Europea (28 Stati). Anno 2015.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



* United Nations Security Council Resolution 1244/99

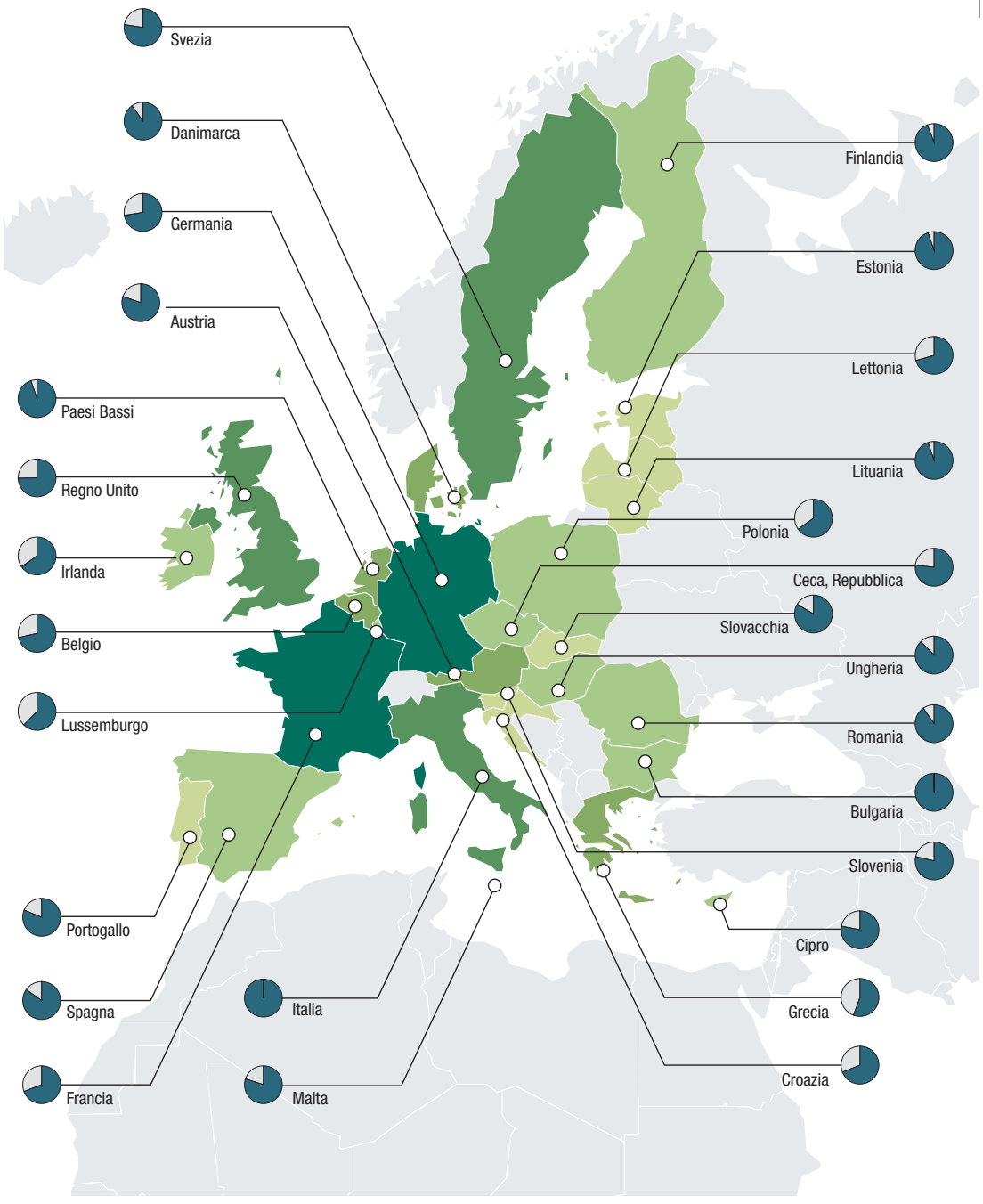


Figura 3.27

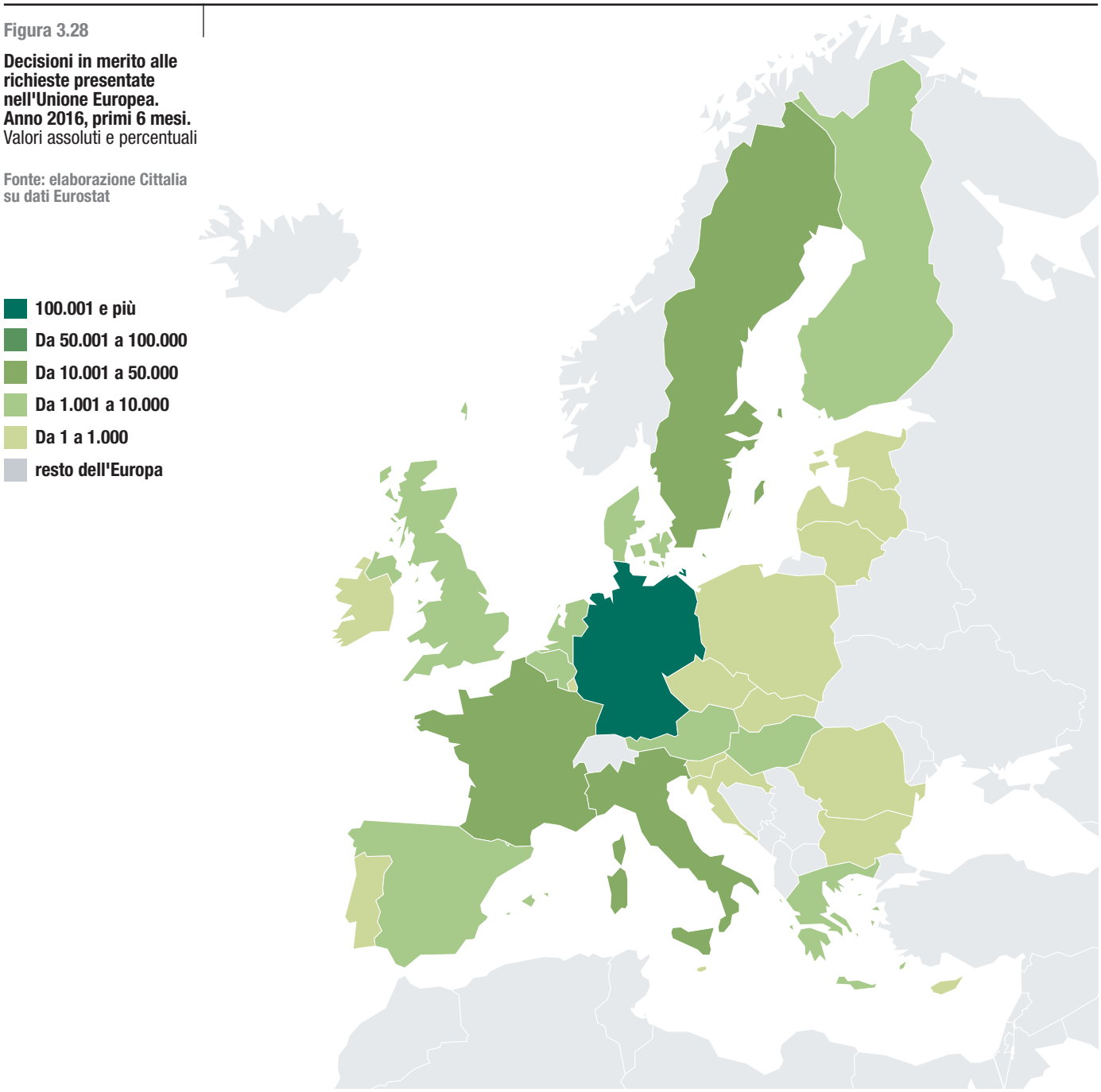
Decisioni in merito alle richieste presentate nell'Unione Europea. Anno 2015.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Figura 3.28

Decisioni in merito alle richieste presentate nell'Unione Europea. Anno 2016, primi 6 mesi.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



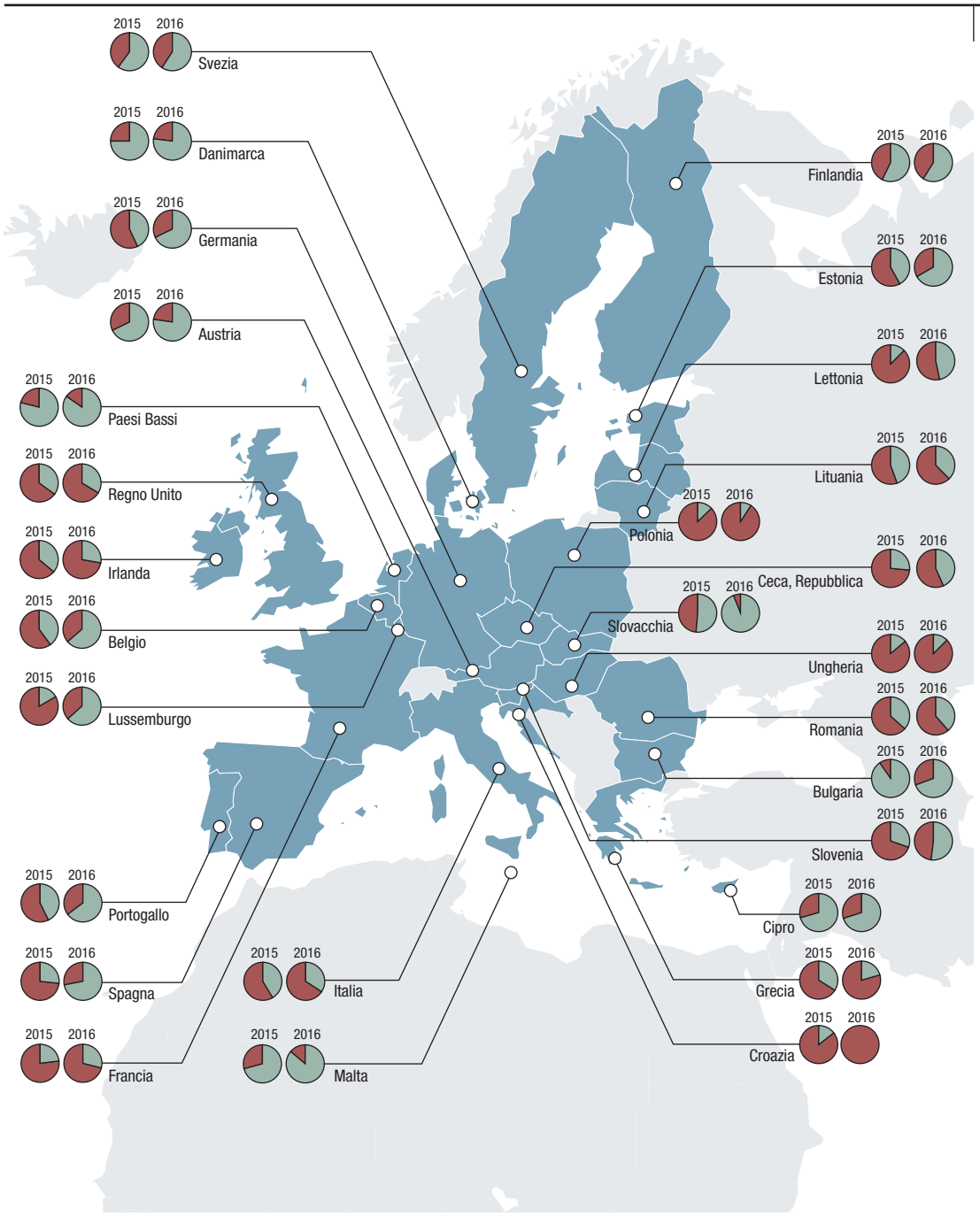


Figura 3.29

Decisioni in merito alle richieste presentate nell'Unione Europea: riconoscimento e non riconoscimento di una forma di protezione. Anno 2015 e anno 2016, primi 6 mesi
Valori percentuali

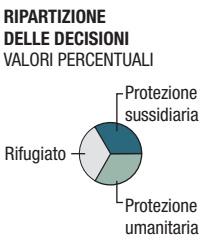
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

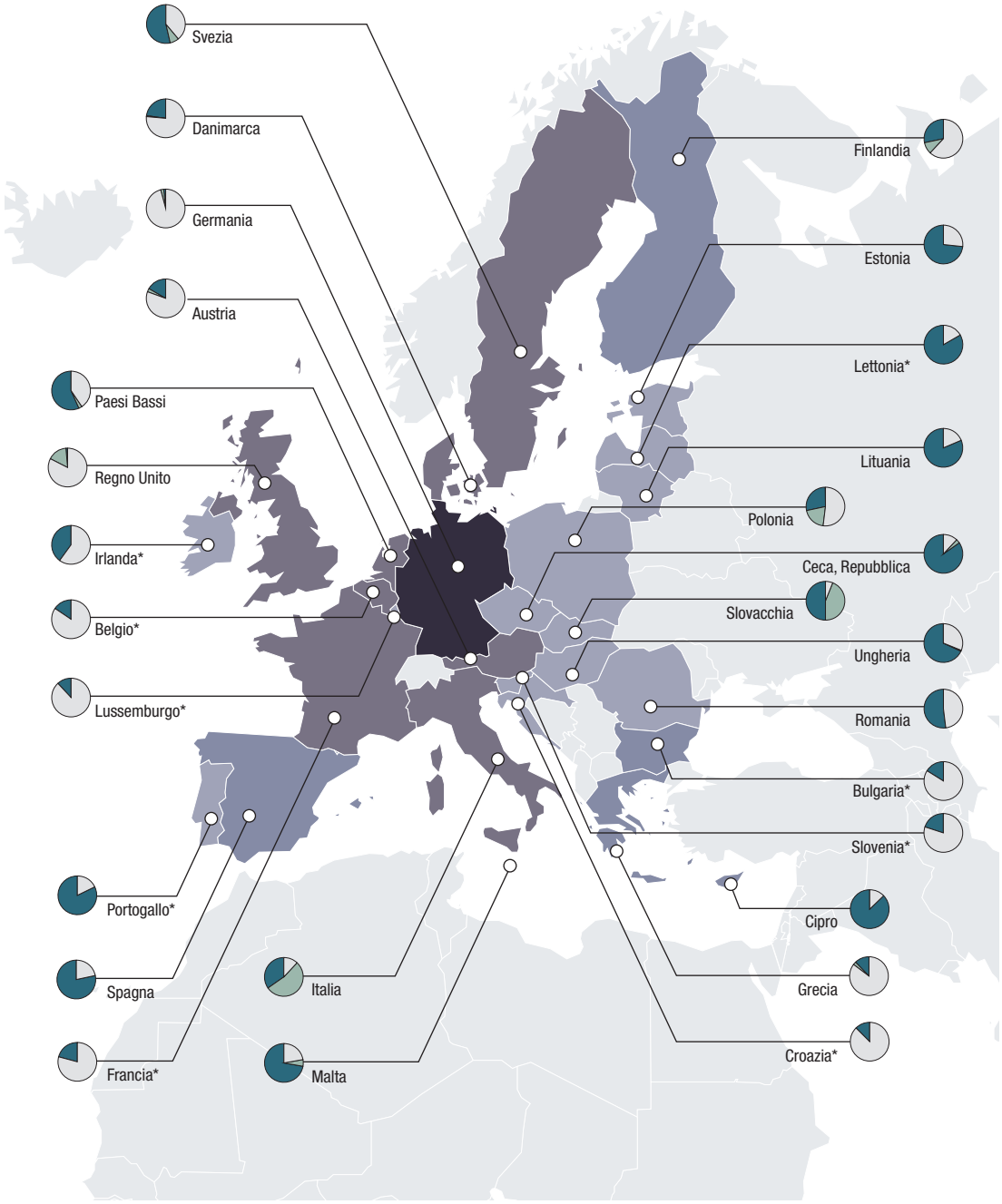
Figura 3.30

Decisioni positive in merito alle richieste presentate nell'Unione Europea: rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria (ove contemplata dalla normativa nazionale). Anno 2015.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

* Non prevede la protezione umanitaria nella normativa nazionale.





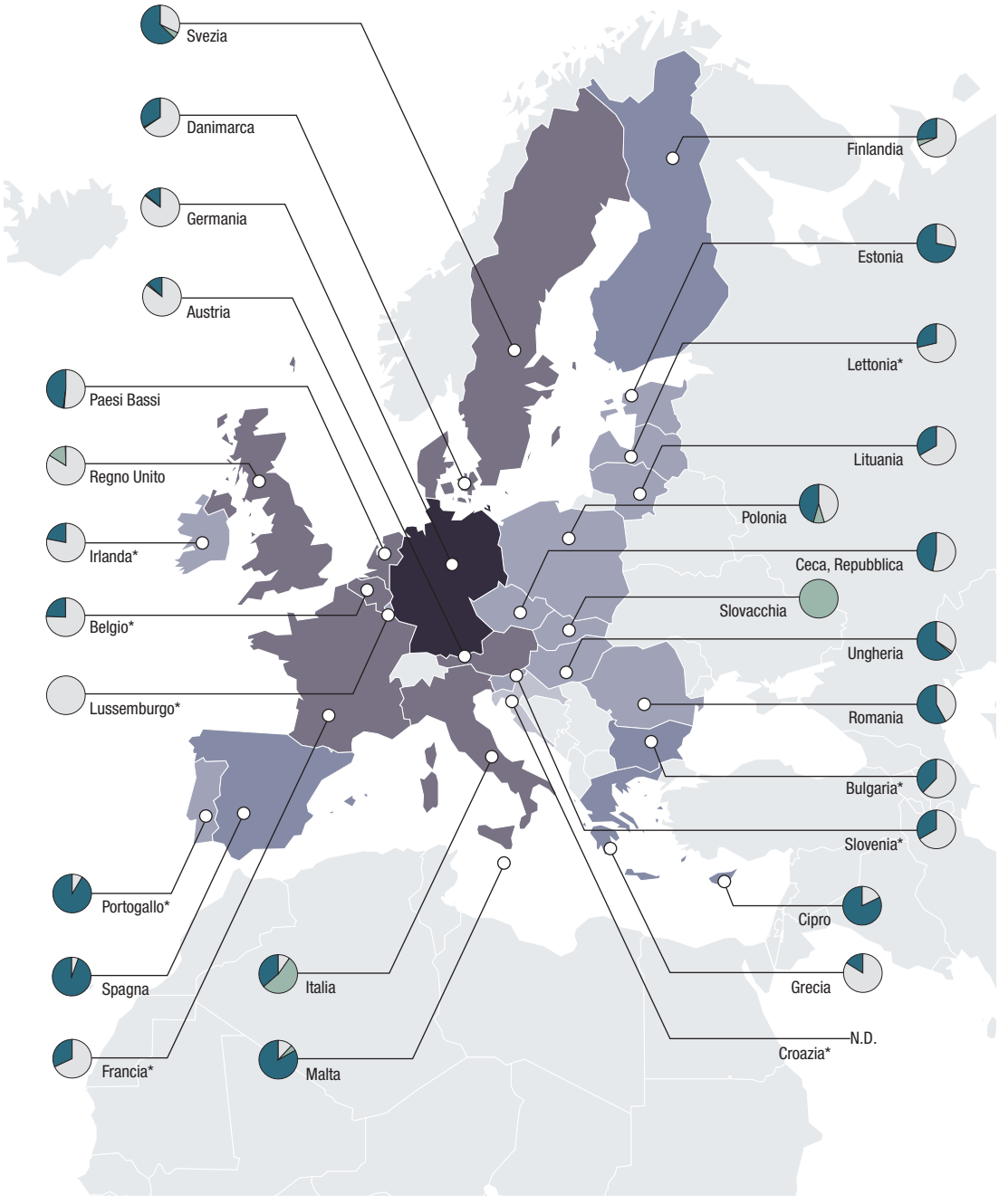


Figura 3.31

Decisioni positive in merito alle richieste presentate nell'Unione Europea: rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria (ove contemplata dalla normativa nazionale). Anno 2016, primi 6 mesi.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

* Non prevede la protezione umanitaria nella normativa nazionale.

Focus

Le principali rotte e l'andamento dei flussi[44]

44 A cura del CeSPI.

Quel che i dati prodotti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati segnalano è la crescita drammatica dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo a partire dal 2014 e per tutto il 2015. Le registrazioni di arrivi avevano oscillato nel quinquennio precedente fra il minimo del 2010, con meno di 10.000 arrivi, e il massimo del 2011, quando i migranti arrivati in Europa via mare erano stati più di 70.000. Nel 2014 il loro numero è balzato a oltre 216.000 e nel 2015 ha superato il milione. Nel primo semestre del 2016 il numero si è ridotto a 240.000. Il dato è confermato dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), secondo cui il Mediterraneo rappresenta la principale porta di ingresso di immigrati irregolari nell'Unione Europea. L'Europa ha il triste primato di essere la destinazione più praticata e pericolosa per gli immigrati irregolari, essendo costata la vita a 3.770 migranti nel solo 2015 (su un totale di 5.400 a livello mondiale) e ben 2.905 nel primo semestre 2016, limitandoci a considerare i soli casi registrati ufficialmente.

I paesi europei sono coinvolti in misura diversa da questa emergenza. La Grecia è particolarmente colpita: nel corso del 2015 ha accolto l'84,4% del totale degli arrivi via mare, fronteggiando un'emergenza che sta duramente mettendo alla prova le popolazioni e le strutture delle isole di fronte alla costa turca, dove il numero dei rifugiati supera largamente quello dei residenti. Oltre 850 mila migranti sono entrati via mare nel corso dell'anno in un paese che, ad inizio 2015, aveva una popolazione complessiva di 10,8 milioni di abitanti, secondo le statistiche Eurostat, il che vuol dire un flusso in transito imprevisto pari al 7,9% della popolazione residente.

Provando a relativizzare il problema su scala globale, le cifre della Grecia - l'anello oggi più vulnerabile dell'Unione dal punto di vista economico-politico oltre che geografico - ricordano quelle di paesi appena al di fuori dai confini del vecchio continente, le cui situazioni non trovano ospitalità nel dibattito in Europa: si pensi alla Giordania, un paese con 7,5 milioni di abitanti che ospita – secondo l'UNHCR – 635 mila siriani, oltre mezzo milione di rifugiati iracheni, quasi due milioni di rifugiati palestinesi, 30 mila curdi e oltre un milione di lavoratori illegali.

Per tornare all'Europa, l'Italia è il secondo paese più colpito dall'emergenza profughi anche nel 2015, con 153.842 migranti arrivati via mare che equivalgono al 15,2% degli arrivi in Europa attraverso il Mediterraneo. Nel primo semestre del 2016, 158.937 sono i migranti arrivati via mare in Grecia e 79.124 in Italia.

Il nostro paese detiene il triste primato per quanto riguarda le vittime. Sono infatti 2.860 i caduti i o dispersi registrati nel 2015, corrispondenti all'84% del to-

SARA PRESTIANNI

SARA PRESTIANNI

tale delle vittime conteggiate nei quattro paesi europei coinvolti dall'emergenza e che comprendono anche Spagna e Malta: paesi che sono, però, toccati in maniera relativamente meno pesante. Nel caso della Spagna, gli arrivi via mare sono 3.845, pari allo 0,4% del totale; le vittime sono 69 e comprendono anche i caduti nel tentativo di approdare alle Isole Canarie. Malta ha invece registrato solo poco più di un centinaio di arrivi nel corso dell'anno, e fortunatamente nessuna vittima.

In base ai casi segnalati da OIM, nel 2015 sono periti in mare più di mille migranti provenienti da paesi dell'Africa sub-sahariana, corrispondenti a oltre la metà delle vittime con provenienza verificata e al 30% del totale. Il secondo maggiore gruppo è costituito dalle vittime provenienti dai paesi della sponda Sud del Mediterraneo, corrispondenti al 16% del totale, seguite dalla quota cospicua di migranti provenienti dai quattro paesi del Corno d'Africa.

Nelle mappe pubblicate dal progetto 'Missing migrant project' dell'OIM, si delineano tre principali rotte via mare per raggiungere l'Europa: dalle coste turche a ridosso delle isole greche dell'Egeo orientale, dalla Libia occidentale e dalla costa marocchina sullo Stretto di Gibilterra. Al momento sono le prime due a convogliare il maggiore afflusso, con un sensibile spostamento verso Turchia e Grecia della maggiore pressione e con un numero di eventi drammatici più elevato rispetto alle rotte del Canale di Sicilia.

Le rotte occidentali che attraversano il Nord Africa sono molto più ramificate: ci sono due assi principali che possiamo individuare, provenienti dal Sudan e dal Niger e che attraversano il deserto libico. Lungo la prima rotta sono giunti in Europa più di 55 mila africani nel 2015, di cui 37 mila provenivano dall'Eritrea, 11 mila transitavano dall'Etiopia e dal Sudan e provenivano soprattutto dalla Somalia. La rotta che, invece, attraversa la parte più occidentale del deserto libico ha convogliato circa 44 mila migranti verso i porti libici: si tratta di flussi alimentati da tutti i paesi dell'Africa centrale e occidentale, attraverso il Niger da cui sono passati circa 35 mila migranti. In questo caso, i principali paesi di origine sono: Nigeria, Senegal, Gambia, Ghana, Costa d'avorio e Guinea. Poi esiste un terzo e consistente afflusso di immigrati che giunge sulle coste libiche dall'Algeria attraverso due rotte saheliane, dalle quali sarebbero passati più di 15 mila immigrati nel 2015: una meridionale che avrebbe registrato un afflusso quadruplo rispetto alla seconda che entra in Libia a ridosso del confine tunisino.

Esiste, infine, una rotta meno rilevante che è quella della costiera atlantica, sullo stretto di Gibilterra e che si stima abbia registrato circa 3 mila transiti nel 2015. All'estremo opposto della regione africana due rotte minori conducono una parte di migranti sub-sahariani verso la Turchia, attraverso Egitto, Giordania, Libano e Siria.I dati dell'OIM sulla composizione geografica dei flussi confermano che, cumulando i dati dall'inizio del 2015 a oggi, gli arrivi in Europa sono soprattutto siriani (48,3%), seguiti da afgani (20,6%), iracheni (8,9%), eritrei (4%), pachistani (2,5%), nigeriani (2,3%), iraniani (2,2%) e somali (1,7%). I dati dell'UNHCR mostrano che quasi i due terzi dei flussi che attraversano il Mediterraneo verso l'Europa sono composti da uomini, il 20% sono donne e il 14% sono minori.

In Italia, sempre nel 2015, sono arrivati migranti soprattutto dall'Eritrea (quasi 40 mila immigrati), dalla Nigeria (circa 20 mila), dalla Somalia, poi da Sudan e Siria.

SARA PRESTIANNI
panda
JUNIOR BREEZE
MÁV

4

Capitolo 4 /

Immigrazione e salute mentale nell'Italia del 2016[1]

1 A cura di Caritas Italiana e Fondazione Migrantes. Il testo è stato elaborato della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM; www.simmweb.it) con i contributi di Marco Mazzetti, Massimiliano Aragona e Maria Chiara Monti.

Immigrazione e salute mentale nell'Italia del 2016

"La Heimweh, *questa malattia così spesso mortale, non è stata sinora descritta dai medici... Il nome tedesco indica il dolore di coloro che si trovano lontani dalla Patria, e di coloro che temono di non rivedere più la terra natale. I francesi, osservando gli svizzeri colpiti in Francia da tale sventura, hanno coniato la definizione di* mal du pays *(malattia della patria), e, poiché essa non ha alcun nome in latino, così ho pensato di chiamarla dal greco nostalgia, da* nòstos*, il ritorno in patria, e* algos*, dolore e sofferenza".*

Così il medico svizzero Johannes Hofer descriveva, nella sua tesi di dottorato del 1688, una malattia che osservava tra i mercenari svizzeri, presso i quali svolgeva la sua opera di medico: non solo ha coniato un termine che da allora descrive con efficacia quel particolare sentimento di chi lascia un ambiente caro, ma ha anche dato quella che probabilmente è la prima codificazione psichiatrica di una patologia dell'emigrazione. Egli, inoltre, come terapia di un quadro clinico psichiatrico proponeva un intervento di tipo sociale: il trasloco del paziente nella sua terra. Nella *"Dissertatio Medica de Nostalgia"* di Hofer ci sono già *in nuce* gli elementi riconosciuti come essenziali nella moderna psichiatria dell'immigrazione: un ruolo decisivo è giocato dall'esperienza stessa di migrare, e dalle condizioni di vita in cui i migranti si trovano a vivere; di conseguenza, anche gli interventi curativi e riabilitativi non possono prescindere, per essere efficaci, dalla dimensione sociale.

Fatto salvo il precedente di Hofer, è però dall'800 che le osservazioni cliniche sulla salute mentale degli immigrati cominciano a trovare uno spazio regolare sulle pubblicazioni scientifiche; tuttavia per molti anni esse hanno presentato caratteristiche essenzialmente aneddotiche, e fino alla metà del '900 sembrano soprattutto aver contribuito a creare e a mantenere stereotipi e pregiudizi contro i migranti, presentati non di rado come soggetti con una certa tendenza all'instabilità e alla vulnerabilità psichica (Ramney, 1850; Foville, 1875; Ødegaard, 1932). Queste idee contrastano, prima ancora che con le successive evidenze scientifiche, con il buon senso,

> **Le osservazioni cliniche e la ricerca scientifica hanno cominciato a svilupparsi a partire dagli anni '90 del secolo passato.**

se consideriamo che nella storia dell'umanità, lo stile di vita stanziale è da considerarsi l'eccezione, piuttosto che la regola, dato che la specie *homo sapiens sapiens* è stata, nel corso dei circa 130.000 anni della sua storia, soprattutto nomade.

In anni recenti, la letteratura scientifica si è piuttosto focalizzata sull'identificazione di quei fattori in grado di promuovere, o viceversa di mettere in pericolo, la salute psichica dei migranti. Per quanto riguarda il nostro paese, terra di immigrazione privilegiata per millenni a causa delle condizioni di vita particolarmente favorevoli (clima, fertilità della terra, centralità politica, amministrativa e geografica), divenuta per circa

UNHCR/ALESSANDRO PENSO

un secolo e mezzo terra di emigrazione (tra '800 e '900) e poi da un trentennio tornata alla sua vocazione storica di luogo di attrazione per le popolazioni in movimento, le osservazioni cliniche e la ricerca scientifica sono relativamente recenti, proprio per l'intervallo storico in cui l'Italia ha dimenticato la propria connotazione immigratoria per diventare, per un periodo breve nella storia dell'umanità (ma lungo se paragonato alla vita media di noi esseri umani, tanto da far dimenticare una realtà storica più che millenaria), paese di emigrazione.

Le osservazioni hanno quindi cominciato a svilupparsi a partire dagli anni '90 del secolo passato: i dati raccolti nel corso di numerose indagini epidemiologiche, hanno consentito di definire quello che è stato chiamato "effetto migrante sano" (Geraci, 1995). Cioè: gli immigrati partono sani dal loro paese (cosa abbastanza ovvia, se si considera quanto impegnativo sia, in genere, il percorso migratorio, e come richieda buona salute per essere affrontato), e sani di norma arrivano nel paese ospite. Queste osservazioni, che si riferiscono a studi dei primi anni '90, sono stati regolarmente confermati in seguito: non esistono in misura significativa patologie da importazione tra gli immigrati nel nostro paese. Questi dati, riferiti all'epidemiologia complessiva dell'immigrazione in Italia, si sono rivelati validi anche in ambito psichiatrico: i tassi

di ospedalizzazione per diagnosi psichiche tra gli immigrati sono stati particolarmente bassi, e sostanzialmente in linea con quelli della popolazione autoctona, nonostante quanto ci si sarebbe potuto attendere per la presenza di fattori di rischio legati all'esperienza migratoria.
Per quanto riguarda la salute in generale, le osservazioni clinico-epidemiologiche hanno semmai consentito di rilevare, in base alle caratteristiche dei ricoveri ospedalieri della popolazione immigrata confrontata con quella italiana, che a incidere maggiormente sulla salute sono piuttosto le condizioni di inserimento nel paese ospite. In altre parole, gli immigrati si ammalano in Italia a causa delle condizioni di vita in cui si trovano a vivere: ad esempio, mostrano tassi di ospedalizzazione per infortunistica sensibilmente più elevati rispetto agli italiani, perché si concentrano maggiormente nelle attività lavorative più pericolose (Geraci, 2001; Autori Vari, 2005-2016; INAIL, 2012).
Anche in ambito psichiatrico si sono fatte osservazioni analoghe: le cosiddette *"Post-Migration Living Difficulties"* (PMLD: difficoltà di vita in terra di immigrazione) sembrano giocare un importante ruolo tra i fattori di rischio per la salute mentale insieme ai traumi subiti in patria prima della partenza (in specie per quanto riguarda i migranti forzati) e a quelli sofferti durante il percorso migratorio (Aragona e coll. 2011, 2012, 2013; Aragona, Geraci e Mazzetti, 2014). Queste osservazioni hanno suggerito ai ricercatori di concentrarsi soprattutto sulla comprensione delle dinamiche migratorie, e su come queste influenzino la salute psichica dei migranti, per identificare i fattori protettivi e quelli di rischio in grado di influirvi.
Queste considerazioni, che hanno mantenuto una sostanziale validità per oltre un ventennio, sembrano però avere la necessità di qualche aggiustamento legato ai fenomeni avvenuti nel corso degli ultimi cinque anni, durante i quali abbiamo osservato un cambiamento sia di tipo socio-demografico, sia legato al percorso migratorio dei nuovi arrivati.
Si è passati, infatti, a partire dalla cosiddetta "Emergenza Nord Africa" nel 2011, da una migrazione ordinaria di tipo economico, a un'altra essenzialmente di profughi, che presentano percorsi migratori prolungati e spesso estremamente duri. Chi opera nel settore ha inoltre visto crescere il numero di assistiti di basso livello di istruzione, spesso analfabeti, e con storie non solo di psicotraumatologia ma anche talora di emarginazione sociale precedente la migrazione. Le ragioni di questo fenomeno non sono ancora del tutto chiare, e ci mancano anche dati ufficiali in grado di confrontare con precisione, e sui grandi numeri, ad esempio i livelli di istruzione dei nuo-

UNHCR/ALESSANDRO PENSO

Chi opera nel settore ha visto crescere il numero di assistiti con basso livello di istruzione, spesso analfabeti, e con storie non solo di psicotraumatologia, ma anche talora di emarginazione sociale precedente la migrazione.

Servizio di Etnopsichiatria
Ospedale Niguarda Milano

NELL'ORGANIZZAZIONE del territorio milanese, l'Ospedale Niguarda è il riferimento per i pazienti senza residenza o fissa dimora, fino agli anni '90 per lo più clochard e in seguito stranieri, la cui presenza si è quadruplicata dal 1998 ad oggi.

Per rispondere a questa specifica utenza, effetto in parte degli intensi flussi migratori che interessano la città, nel 2000 nasce, all'interno del DSM dell'Ospedale, il Servizio di Etnopsichiatria, che è il punto di riferimento nel territorio milanese per rispondere alle necessità di una popolazione anche straniera vulnerabile e in condizioni di disagio psichico, che avrebbe accesso solo al Pronto Soccorso ed eventualmente ai ricoveri negli SPDC.
Il Sevizio offre cure integrate farmacologiche e psicoterapiche, e percorsi riabilitativi di arteterapia e fotografia. L'equipe multidisciplinare (psichiatri, psicologi, educatori e assistente sociale) si avvale di mediatori, e prende in carico il paziente con i suoi riferimenti culturali, che includono provenienza geografica e processo migratorio (*setting* transculturale).

Le principali tipologie di utenti sono:
- portatori di disagio psichiatrico complesso (inviati da reparti ospedalieri/pronto soccorso/ neuropsichiatria infantile/autoinvio);
- vittime di traumi estremi e torture (inviati dalla Commissione Territoriale Richiedenti Asilo, servizi comunali, Prefettura, centri di accoglienza, privato sociale);
- invii del Tribunale per i Minorenni: giovani coinvolti in procedimenti penali, o coppie/adulti inviati per valutazione delle capacità genitoriali.

Attualmente il servizio ha in cura circa 250 pazienti.

Contatto
etnopsichiatria3@ospedaleniguarda.it

vi arrivi con la precedente immigrazione in Italia, che mostrava una popolazione con livelli di istruzione medio-elevati (Coccia, Pittau, 2016). Siamo francamente in difficoltà nel commentare questa nuova realtà, proprio per l'assenza di dati che ci consentano ragionamenti basati su osservazioni scientifiche ragionevolmente affidabili, e l'ultima cosa che vogliamo è aggiungere la nostra voce al coro di chi parla dell'immigrazione in base a impressioni personali e per sentito dire. Tuttavia ci troviamo a dover scegliere se tacere completamente questa che ci appare a tutti gli effetti come una nuova realtà, o parlarne, sia pure con tutte le prudenze e le riserve del caso. Abbiamo scelto questa seconda opzione perché prendere atto dei cambiamenti che appaiono essere in corso ha notevoli implicazioni sia per le possibili scelte socio-assistenziali da compiere, sia soprattutto per i bisogni sanitari che da essa stanno emergendo. E non solo in ambito psichiatrico, dato che la cosiddetta *"health literacy"* (che possiamo tradurre con "alfabetizzazione sanitaria") è un fattore chiave nella protezione della salute, ed è strettamente collegata ai livelli di istruzione generale.

Pur in assenza di dati numerici, infatti, la realtà riportata dagli operatori impegnati nell'assistenza ai profughi, sia nello SPRAR sia negli altri sistemi di accoglienza, è costantemente coerente con l'osservazione del mutamento socio-demografico di cui si è detto. Negli stessi anni, inoltre, è stato possibile registrare un incremento sensibile dei ricoveri di pazienti stranieri negli ospedali psichiatrici italiani, ed è ipotizzabile (sia pur tutto da dimostrare) un qualche tipo di relazione tra le due osservazioni. Per dare un'idea, nel 2009 i ricoveri di stranieri in psichiatria sono stati 2.682 maschi e 3.362 femmine, più o meno in linea con gli anni precedenti; nel 2011, i ricoveri sono passati a 4.518 maschi e 4.909 femmine, mantenendosi anche negli anni successivi intorno a quest'ordine di grandezza, con un incremento repentino e piuttosto significativo, che non corrisponde a un aumento dello stock di immigrati nel paese, i quali erano stimati in 4.919.000 nel 2009 e in 5.011.000 nel 2011 (Da Silva e coll., 2016; IDOS, 2010, 2012). Di conseguenza, i tassi sono passati da 122 a 188 ospedalizzazioni ogni 100.000 immigrati residenti, con un incremento superiore al 50%. Non siamo ancora in possesso di dati disaggregati in grado di farci meglio comprendere il fenomeno, tuttavia questa osservazione sembra indicare una situazione in evoluzione rispetto al passato, e suggerisce la necessità di studi accurati per comprendere i cambiamenti in atto nella prevalenza di disturbi psichici tra richiedenti asilo e rifugiati.

Altre osservazioni puntiformi sono state riportate recentemente da alcuni servizi dedicati: il Servizio di Etnopsichiatria dell'Ospedale Niguarda di Milano (vedi box) ha registrato, ad esempio, un incremento netto di primi contatti di pazienti stranieri negli ultimi 6 anni, che sono quasi raddoppiati, e i ricoveri di pazienti stranieri nel SPDC dello stesso ospedale sono passati, nello stesso periodo, dal 21% al 31% del totale (Contini e coll., 2016). Il Servizio *Ferite Invisibili* della Caritas di Roma (vedi box) ha riferito di un netto incremento del numero di sedute di terapia erogate a ciascun paziente, spiegato dagli autori con la maggior gravità e complessità delle patologie presentate dai soggetti presi in carico (Da Silva e coll., 2016). Medici Senza Frontiere ha condotto nel 2016 un'indagine qualitativa con un campione di operatori sociali e psichiatrici in Italia ed è giunta a considerazioni analoghe a quelle citate: *"Dalle interviste effettuate sia con il privato sociale con lunga esperienza di trattamento di psicopatologie tra i migranti, sia di psichiatri operanti in strutture pubbliche, è emersa una diversa tipologia del migrante attuale che spesso si presenta con un substrato psichico già compromesso, con una capacità di resilienza ridotta e in assenza di un progetto migratorio chiaro"* (Medici Senza Frontiere, 2016). Pur con tutta la prudenza del caso, e limitandoci a considerare indizi, e non prove, quanto fin qui descritto, alcune considerazioni possono esser fatte, in specie mettendo queste osservazioni in relazione con i fattori di rischio per la salute psichica degli immigrati.

SARA PRESTIANNI

Il Servizio Ferite Invisibili della Caritas di Roma

IL SERVIZIO *Ferite invisibili* è nato alla fine del 2005, come parte del Poliambulatorio per Immigrati dell'Area sanitaria della Caritas di Roma.

Il nome si riferisce al fatto che i traumi psicologici, a differenza delle cicatrici dei traumi fisici, spesso non lasciano segni visibili, e possono essere difficili da identificare.
Il servizio è quindi nato in modo specificatamente dedicato alla psicotraumatologia dovuta alla violenza intenzionale, con un'attenzione particolare ai rifugiati vittime di tortura.
L'attività del servizio, composto da psichiatri, psicologi, psicoterapeuti e personale di accoglienza, si svolge in modo strettamente integrato con i centri in cui i richiedenti asilo e i rifugiati sono accolti, e si basa su questi principi:

- assistenza clinica specializzata offerta da un'équipe con una specifica formazione ed esperienza sul tema;
- interventi socio-sanitari integrati con l'assistenza sociale, educativa e legale;
- attività di certificazione psicologica e psichiatrico-forense;
- ricerca per individuare gli aspetti clinico-epidemiologici salienti di questa popolazione, e la messa a punto di strumenti di screening;
- formazione del personale coinvolto a vario titolo nell'accoglienza e nell'assistenza dei profughi vittime di violenza;
- attività di *advocacy* per la promozione dei diritti dei richiedenti asilo in rete con società scientifiche (SIMM) e altre associazioni a questo deputate.

Nel periodo 2005-2015 sono stati presi in carico 309 pazienti.

Contatto
feriteinvisibili@caritasroma.it

Fattori di protezione e di rischio per la salute psichica dei migranti

In base all'analisi della letteratura scientifica e a una serie di indagini fatte sul campo, è possibile identificare una serie di fattori di resilienza in grado di proteggere la salute psichica dei migranti (Aragona, Geraci e Mazzetti; 2014, Mazzetti, 2008).

Il termine "resilienza" è entrato in anni recenti nel lessico psichiatrico, preso in prestito dall'ingegneria: esso, infatti, esprime la capacità di un materiale di resistere a urti e tensioni mantenendo le sue proprietà o riacquisendole al termine dell'evento, e deriva dal latino *resilire,* che significa rimbalzare. È stato efficacemente trasposto in ambito psichiatrico per esprimere la capacità di sopportare i traumi conservando una buona salute psichica. Premesso ciò, nella presa in cura della salute psichica dei migranti, si è ritenuto utile considerare la migrazione come un evento ad alta intensità emotiva, capace di avere un impatto notevole sull'attività psichica dei soggetti, qualcosa di simile a un trauma, sia pure *sui generis*. Un trauma quasi di tipo "iniziatico", capace, se ben superato, di portare a una crescita positiva della persona, ma tuttavia impegnativo da affrontare.

In base all'esperienza clinica e soprattutto a quanto riportato dalla letteratura scientifica possiamo raggruppare i fattori di resilienza in due insiemi principali, quelli che fanno capo alle caratteristiche individuali e quelli connessi al progetto migratorio dell'individuo. Un terzo gruppo rilevante può essere individuato nel supporto sociale che l'immigrato trova sul suo cammino.

Per quanto riguarda le *caratteristiche individuali*, esse dipendono innanzitutto dalla solidità della personalità del soggetto, che può essere espressa come la capacità di conoscere e comprendere se stessi e gli altri (cioè di "mentalizzare", di concettualizzare sé e gli altri in base ai pensieri e alle emozioni di ciascuno e di comportarsi di conseguenza), di saper costruire relazioni interpersonali positive, di avere buoni strumenti di gestione delle difficoltà. Insieme a un'esperienza precedente di vita di successo, queste caratteristiche agevolano in genere un buon adattamento. A essa vanno aggiunte una buona salute psichica pre-migratoria e la solidità e la flessibilità dell'identità culturale, molto più facili da osservare in chi ha livelli di istruzione elevati. Chi è consapevole, infatti, dei propri riferimenti culturali è spesso più interessato, curioso, aperto e flessibile nei confronti di sistemi diversi dal proprio. Viceversa, come è facile intuire, personalità fragili, che presentano stili relazionali deficitari, di basso livello culturale e che hanno già sperimentato condizioni di emarginazione sociale prima della migrazione si trovano comprensibilmente in condizioni di maggiore difficoltà; tanto più se condizioni psicopatologiche (disturbi della personalità, quadri clinici psicotici eccetera) erano già presenti in partenza.

> "Saper fare progetti realistici e investire sulla propria capacità di insediamento nel paese ospitante è un elemento chiave; viceversa, l'assenza di un progetto migratorio, o il fallimento dello stesso si sono tipicamente configurati in letteratura come fattori di rischio.

Le osservazioni sopra riportate sui recenti flussi in entrata in Italia sembrano mostrare, come dicevamo, un indebolimento di questi fattori di resilienza, sia per le caratteristiche demografiche (bassi livelli di istruzione e condizioni di emarginazione sociale pre-migratoria, spesso evidenziati dalle anamnesi) che psicologiche (personalità più fragili, per alcune delle quali sono stati documentati anche ricoveri psichiatrici prima della partenza). Come vedremo, prendere atto di questi cambiamenti è fondamentale per predisporre le opportune misure di accoglienza e di assistenza. Il secondo fattore di resilienza decisivo è il *progetto migratorio*: a esso è in genere ancorato il sistema motivazionale delle persone e la loro capacità di immaginarsi e progettarsi nel futuro. Saper fare progetti realistici e investire sulla propria capacità di insediamento nel paese ospitante è un elemento chiave; viceversa, l'assenza di un progetto migratorio, o il fallimento dello stesso sono tipicamente configurati in letteratura come fattori di rischio.

Questo specifico aspetto è in genere un punto debole per i migranti forzati: essi lasciano il proprio paese, infatti, non sulle ali di intense motivazioni a crearsi una nuova vita altrove, ma spinti da condizioni che impediscono loro di conti-

SARA PRESTIANNI

nuare la loro vita a casa. Per i profughi, i fattori di espulsione dalla madrepatria dominano, di norma, su quelli di attrazione nel paese d'approdo, il quale, in molti casi, non è neppure frutto di una scelta consapevole, ma è determinato dalla casualità dei mezzi utilizzati per la fuga e dei percorsi disponibili. Inoltre, la crisi economica e la recessione in atto dal 2008 hanno reso poco ricettivo il mercato del lavoro, ostacolando maggiormente l'elaborazione di progetti migratori realistici tra chi è giunto in Italia negli ultimi anni. Infine si è accennato, come terzo macrofattore di resilienza, al *supporto sociale efficace*, che possiamo definire come la condizione di accoglienza in grado di sostenere l'individuo sia nei suoi bisogni emotivo-relazionali sia in quelli materiali, aiutandolo nella realizzazione del progetto migratorio e favorendone l'integrazione sociale e psicologica. Per assicurare un adeguato sostegno sociale, possono entrare in gioco attori numerosi e diversi: familiari e amici arrivati in precedenza, comunità etnica di origine, agenzie pubbliche o del privato sociale eccetera. È questo il territorio tipico delle *"post-migration living difficulties"* (PMLD) cui si è accennato in precedenza, e di cui si parlerà in dettaglio più avanti. In molti casi, le PMLD appaiono proprio come una condizione di accoglienza sociale inadeguata o manifestatamente ostile.

Infine, va ancora considerato tra i fattori di vulnerabilità, quello che siamo soliti definire *stress da transculturazione*; si tratta di qualcosa di analogo a ciò che gli antropologi chiamano *shock culturale*, ma preferiamo evitare il termine "shock", che in medicina assume altri significati, mentre "stress", con tutte le implicazioni psiconeuro-endocrino-fisiologiche connesse, corrisponde con più esattezza ai fenomeni osservati. La capacità di gestire una situazione nuova, spesso non facilmente comprensibile a prima vista, non è scontata. La complessità degli stimoli è grande: dall'impatto con la lingua locale da cui dipende la sopravvivenza dell'immigrato fin dai primi giorni, alle comunicazioni non verbali e alla prossemica, talora ancora più difficili da interpretare che la lingua stessa, alla percezione di avere un corpo straniero, cioè di portare tratti somatici che indicano immediatamente un'appartenenza estranea, e che possono essere bersaglio di atteggiamenti razzisti o comunque emarginanti. Tutti questi fenomeni contribuiscono a determinare lo stress da transculturazione. Inoltre va considerata la difficoltà di gestire quello che può apparire come un sovvertimento nei costumi etici, dovuto a usanze date per scontate nel paese di approdo e del tutto inaccettabili in quello di origine del profugo. Da questo punto di vista, la distanza geografica dal paese d'origine e, ancor più, quella culturale, sembrano essere particolarmente rilevanti nel determinare l'intensità dello stress da transculturazione (Kinzie, 2006): per esempio, il profugo che arriva da un paese anche lontanissimo, ma che abbia un'eccellente istruzione universitaria, avrà con molte probabilità una buona capacità di leggere le diverse situazioni nella terra ospite, perché l'istruzione elevata presenta molte analogie in quasi tutti i paesi del mondo. Viceversa

"La capacità di gestire una situazione nuova, spesso non facilmente comprensibile a prima vista, non è scontata.

Il C.I.S.S.
Coordinamento Interdisciplinare Socio Sanitario CIAC-AUSL di Parma

DA ANNI È ATTIVA UNA COLLABORAZIONE tra l'AUSL di Parma e l'Associazione CIAC Onlus (ente gestore SPRAR per i Comuni di Parma e Fidenza) formalizzata nel 2009 con un Protocollo d'Intesa che istituisce il "C.I.S.S.- Coordinamento Interdisciplinare Socio Sanitario CIAC-AUSL" per la presa in carico di richiedenti asilo e rifugiati in situazione di vulnerabilità.

Il C.I.S.S. è un'equipe di lavoro formata da operatori sanitari dell'Ausl (Medici, Psichiatra, infermieri, Ostetrica, Educatore, ecc.) e da operatori sociali e giuridici di CIAC: il gruppo si incontra 2 volte al mese, presso gli ambulatori di Spazio Salute Immigrati, per la programmazione socio-sanitaria dei casi in carico. Alla riunione vengono invitati anche gli operatori (psicologi, psichiatra, assistente sociale, ecc…) che, territorialmente, hanno in carico il beneficiario.
Negli anni è stato possibile rafforzare il Protocollo d'Intesa con l'AUSL di Parma: inizialmente dedicato alla presa in carico delle vittime di tortura e violenza, si è via via ampliato anche alle situazioni di disagio mentale, donne sole e MSNA. Attualmente si sta lavorando alla ristesura del Protocollo, che coinvolgerà i Comuni Capo-Distretto della Provincia di Parma e l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma.
Per le situazioni di disagio mentale, lo Psichiatra componente del C.I.S.S., oltre ad una valutazione preliminare (anche tramite colloqui) dei casi in carico al C.I.S.S., ha il compito di inviare i beneficiari presso i Centri di Salute Mentale territorialmente competenti, al fine di attivare tempestivamente la presa in carico.

Contatto
giovanni.rovina@ciaconlus.org

SARA PRESTIANNI

Lo SPRAR del Comune di Modena

IL PROGETTO RIFUGIATI SPRAR del Comune di Modena ha attivato dal 2010 una collaborazione con il Dipartimento di Salute Mentale e Psicologia Clinica dell'AUSL di Modena.

Psicologi e psichiatri del DSM e operatori SPRAR si incontrano trimestralmente per una valutazione congiunta dei casi in carico, il monitoraggio sulla loro evoluzione, l'armonizzazione degli interventi clinici e socio-assistenziali, e per regolari sessioni di supervisione congiunte. Sono stati creati percorsi agevolati per la presa in carico rapida dei beneficiari presso i servizi di salute mentale.
La condivisione di punti di vista differenti (legale, socio-assistenziale, educativo, medico e psicologico) consente una presa in carico integrata dei beneficiari vittime di trauma o violenza, o comunque in condizioni di sofferenza psichica.
L'opera di ascolto e conoscenza svolta dagli operatori consente di ricostruire un quadro accurato della situazione del beneficiario, del suo vissuto nel paese d'origine, del percorso migratorio, e della sua condizione in Italia; inoltre ne agevola la presa di coscienza di difficoltà e sintomi, e l'invio ai servizi. Le professionalità e gli strumenti specifici degli psichiatri e degli psicologi consentono così l'intervento terapeutico più indicato per la condizione della persona.
Il beneficiario è così seguito da due servizi complementari, di cui comprende bene differenze di compiti e ruolo, e spirito di collaborazione per promuovere la sua salute e la sua autonomia.

Contatto
Progetto Rifugiati
SPRAR Comune di Modena
progetto.rifugiati@comune.modena.it

il soggetto analfabeta, i cui riferimenti culturali vanno poco oltre i confini del suo villaggio di origine, proverà con maggior probabilità una sensazione di straniamento nei confronti della nuova realtà.
Infine, tra i richiedenti asilo sono la regola anche le perdite e i lutti, sia della propria terra e del proprio mondo socio-affettivo, sia molto spesso di persone fisiche, e sono numerosissimi, nella nostra esperienza, i richiedenti asilo che hanno perduto non solo persone care lasciandole al paese di origine, ma anche a causa di eventi luttuosi, spesso drammatici, prima e durante il tragitto migratorio.
Come abbiamo visto, in base alle osservazioni socio-demografiche condotte sui flussi recenti di richiedenti asilo, ci troviamo di fronte a una popolazione in cui appaiono essere preponderanti i fattori di vulnerabilità rispetto a quelli di resilienza: caratteristiche personali meno solide che in passato, a seguito della riduzione almeno parziale dell'effetto migrante sano, e che rendono i richiedenti asilo più vulnerabili rispetto allo stress da transculturazione; progetto migratorio inesistente o reso assai difficoltoso dalle condizioni economiche del paese ospite in recessione; supporto sociale lacunoso e, infine, esperienze luttuose e traumatiche di cui ci occuperemo in dettaglio tra poco. Non sorprende che con queste premesse si sia osservato un incremento del ricorso ai servizi psichiatrici, e che la risposta di questi appaia difficoltosa, per la forte pressione cui sono stati sottoposti in modo relativamente inaspettato, e per la necessità di sviluppare competenze cliniche e fornire risposte anche organizzativamente nuove: ad esempio, il basso livello di istruzione si traduce in scarsa conoscenza delle lingue coloniali (inglese, francese, portoghese) da parte dei richiedenti asilo, con la conseguente necessità e difficoltà di trovare traduttori in lingue locali poco diffuse.
Questa è la nostra sfida, oggi: creare rapidamente competenze operative, di tipo clinico e organizzativo, per offrire risposte appropriate a un bisogno di assistenza psichiatrica che appare in crescita.

Traumatizzazione e ritraumatizzazione

La migrazione di per sé è un evento complesso che, come abbiamo visto, può essere vissuto in maniera traumatica. Tuttavia in psicotraumatologia quando si parla di traumi, o meglio di eventi potenzialmente traumatici, è d'uso riferirsi a quegli eventi che la persona subisce direttamente o di cui è testimone, o di cui viene a conoscenza se riguarda persone della sua stretta cerchia, ca-

ratterizzati da *"morte reale o minaccia di morte, grave lesione, oppure violenza sessuale"* (American Psychiatric Association, 2013). Questa definizione copre un amplissimo spettro di possibili eventi: catastrofi naturali, incidenti, episodi avvenuti in battaglia, aggressioni, violenza pubblica e privata eccetera. In questi casi la migrazione, specie se avviene nelle condizioni difficili cui abbiamo accennato in precedenza, può costituire, come vedremo, un evento ritraumatizzante. Oggi sempre di più, a causa degli stravolgimenti geopolitici in seno a molti paesi africani e asiatici, per i richiedenti protezione internazionale ognuno di questi eventi può essere occorso, ed in più vi è spesso una specificità legata al fatto che nei casi di esposizione a situazioni di violenza subita (e che ha spinto la persona a scappare dal proprio paese, la cosiddetta "migrazione forzata") essa è di tipo intenzionale. Ciò vuol dire che qualcuno ha perpetrato atti brutali volti a infliggere dolore e/o morte per scopi definiti, verso qualcun altro, in modo volontario e consapevole. Questo comporta una maggiore peculiarità del trauma, definito anche "trauma estremo": violenze interpersonali ripetute, praticate volontariamente da una persona e/o da un gruppo, in una situazione di privazione della libertà. L'esempio simbolo di tale tipologia di esperienza è quello della tortura, definita dall'ONU *"qualunque atto che per mezzo di gravi dolori o sofferenze, o fisiche o mentali, sia intenzionalmente inflitto a una persona per scopi quali ottenere da questa o da terzi informazioni o una confessione, punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o si sospetta che abbia commesso, o intimidire o costringere essa o una terza persona, per una ragione qualsiasi basata su una discriminazione di qualunque tipo, quando tale dolore o sofferenza è inflitta da o su istigazione di o con il consenso o il tacito consenso di un pubblico ufficiale o di altra persona che agisce nell'ambito delle sue funzioni ufficiali"*.
In generale, oltre alla tortura, si parla di "trattamenti inumani e degradanti" per tutte quelle violenze intenzionali che minano profondamente la dignità della persona (per esempio, la riduzione in schiavitù o la tratta), anche se non perpetrate da pubblici ufficiali. Molti migranti che giungono in Italia e la quasi totalità dei richiedenti protezione internazionale denunciano l'aver subito eventi di questo tipo, soprattutto prima della partenza dal proprio paese (in questo caso il trauma ha agito come *"push factor"*), così come durante il passaggio in paesi di transito (violenze dei *passeurs*, sequestri, detenzioni,

Progetto SPRAR disagio mentale Comune di Terni

DAL MARZO 2014, nel comune di Stroncone (Terni) è attivo un Progetto SPRAR che ha come ente gestore un ATS tra Associazione di volontariato San Martino (Caritas diocesana Terni, Narni, Amelia), Arci Comitato provinciale Terni, Arci Solidarietà Terni, Laboratorio Idea, Cooperativa il Cerchio e Cooperativa sociale la Speranza come fornitore di servizi socio sanitari psichiatrici.

L'utenza di riferimento sono richiedenti asilo e rifugiati politici che abbiano manifestato, a seguito del loro percorso migratorio, problematiche di tipo psichico (massimo 5 persone). Il progetto applica un modello di accoglienza e integrazione sociale, gestito da una équipe multi professionale (psichiatra, psicologo, mediatori culturali, interpreti, operatori sociali d'ambito psichiatrico) che ha come obiettivi la risocializzazione "protetta" e la riabilitazione psico-fisica del paziente - utente.
Gli strumenti utilizzati sono:

- Progetto Terapeutico Individualizzato;
- Attività di formazione linguistica;
- Sistema di monitoraggio e controllo;
- Tirocinio risocializzante in una Comunità Agricola – centro diurno.

I beneficiari SPRAR presentano spesso disturbi di tipo reattivo, correlati ai traumi accumulati sia nei paesi d'origine (quasi sempre teatro di guerra), sia nel percorso migratorio che li ha portati in Italia (quasi sempre drammatico); disturbi cioè che hanno un possibile carattere di transitorietà e rapido mutamento, e che quindi necessitano di interventi tanto specifici quanto tempestivi, al fine di non dissipare il potenziale evolutivo e riabilitativo del paziente. Nei progetti SPRAR Disagio Mentale si arricchisce e necessita di una presa in carico della persona particolarmente articolata, ampliando i propri obiettivi dalla risocializzazione "protetta" alla riabilitazione psico-fisica del paziente.

Contatto
presidente@cooplasperanza.it

stupri). Più sopra abbiamo definito questi eventi come "potenzialmente" traumatici, poiché si è riscontrata un'importante differenza tra esposizione a eventi potenzialmente psicotraumatici ed effettiva prevalenza del Disturbo da Stress Post-Traumatico (PTSD). Ciò vuol dire che se da un lato l'evento-trauma in sé provoca un complesso corteo di reazioni psicologiche, dall'altro lato non c'è una relazione di necessità tra trauma e PTSD. In altre parole, non c'è una relazione causa-effetto diretta, ma interviene un'altra serie di fattori, tra i quali, come in parte abbiamo già detto in precedenza, le caratteristiche identitarie della persona esposta al trauma, le sue difese psicologiche (la resilienza e la capacità di *coping*), le sue appartenenze culturali, familiari e religiose, il modo in cui ha integrato l'evento nella propria esperienza soggettiva e culturale, da cui deriva poi il vissuto di tale esperienza, e il senso che gli ha dato.

Inoltre, la deriva psicopatologica dell'esperienza verso un'eventuale vero e proprio PTSD dipende anche dal contesto nel quale essa è avvenuta e dagli eventi che sono succeduti al trauma: alcuni ne possono mitigare gli aspetti traumatizzanti, mentre altri invece costituiscono una catena drammatica, che ne complica ulteriormente gli esiti. Infatti, gli studi concordano nel suggerire che vi sia un effetto quantitativo legato all'esordio della sindrome, per cui maggiore è il numero di traumi subiti, maggiore è il rischio relativo di sviluppare un PTSD (cfr. Aragona et al., 2014). La natura di tali traumi, legata alla ferocia (poiché perpetrati da un altro individuo) e alla volontarietà delle azioni di violenza, come abbiamo detto, provoca effetti più gravi e rende le vittime più vulnerabili alle già citate "difficoltà vitali post-migratorie" (PMLD).

Questo ci introduce al concetto di traumatizzazione secondaria, con il quale si intende la riattivazione dell'esperienza traumatica attraverso nuovi eventi. In effetti, questo è un dato ricorrente nell'esperienza dei migranti traumatizzati: essi non solo hanno dovuto subire esperienze traumatiche gravi prima della partenza e/o durante il viaggio, ma dopo l'arrivo in Europa la loro condizione di vulnerabilità li espone a ulteriori ritraumatizzazioni, sia per la non sufficiente tutela di alcune parti del sistema di accoglienza (si pensi ad esempio ai migranti ospitati in CARA sovraffollati dove è più probabile che avvengano frizioni tra gruppi di ospiti), sia per le situazioni traumatiche legate alle nuove barriere interne (si pensi ai migranti, spesso famiglie con anziani e bambini, che ai confini balcanici si sono visti sparare contro pallottole di gomma e lacrimogeni), sia perché una parte delle persone esce dal circuito dell'accoglienza (ad esempio, i transitanti che si allontanano prima di venire registrati) entrando a volte in logiche illegali a rischio di nuovi soprusi e di deriva sociale.

Questi eventi, oltre ad avere un possibile effetto psicotraumatico intrinseco per la loro gravità (si pensi alle violenze sulle donne vittime di tratta), spesso sono patogeni perché riattivano il vissuto traumatico originario al quale vengono associati (ad esempio la riattivazione traumatica del torturato che ha un *iperarousal* ansioso quando deve andare in questura, perché i poliziotti in uniforme gli ricordano i perpetratori del trauma). A queste esperienze potenzialmente ritraumatizzanti, si associano poi altre difficoltà vitali post-migratorie (noia, discriminazione, scarso accesso ai servizi, lungaggini burocratiche, preoccupazioni per la propria vita e per quella dei familiari, paura dell'espulsione, povertà eccetera) che nell'insieme vanno a completare il quadro delle PMLD.

Le ricerche dimostrano che le PMLD hanno un ruolo patogeno definito. In particolare, si è visto (Aragona e coll., 2014) che nei rifugiati e richiedenti asilo avere più esperienze di questo tipo comporta un aumentato rischio di sviluppare un PTSD, con un aumento di gravità dei sintomi, una resistenza al processo terapeutico e una maggior difficoltà nel processo di integrazione sociale.

In generale, l'aver subito traumi nel paese di origine, unitamente a condizioni di disagio nel paese ospite, tende a peggiorare il livello di sofferenza psicopatologica. E occorre sottolineare che se ridurre il rischio di incorrere in esperienze traumatiche pre-migratorie è complesso, e necessita un lungo lavoro a livello internazionale contro le diseguaglianze e la conflittualità in molte zone del mondo, i tempi sono decisamente più brevi per intervenire sulle difficoltà di vita post-migratorie. Vista la loro alta frequenza e l'impatto esercitato dalle stesse sulla salute mentale dei migranti (e di conseguenza sulle possibilità di integrazione sociale e sui comportamenti a rischio), è da sottolineare l'importanza di incidere subito sulle politiche di accoglienza, per diminuire i fattori di rischio e la possibile traumatizzazione secondaria.

> **Eventi come la tortura sono appositamente congegnati per avere il massimo effetto traumatico possibile, e ciò è coerente con il fatto che essa ha tra le sue finalità più proprie quella di distruggere la personalità della vittima.**

SARA PRESTIANNI

Esiti di torture e violenze sulla salute mentale

Le violenze intenzionali di cui si è trattato nel precedente paragrafo hanno, come si diceva, un effetto psicotraumatico intrinseco e specifico. Attraverso la nostra esperienza sappiamo che le vittime di tortura difficilmente approdano ai servizi di salute mentale: accedono più facilmente all'assistenza medica come portatori di un disagio che assume le forme più varie: malesseri poco chiari, cefalee resistenti, disturbi somatici senza riscontro medico, insonnie, irritabilità. Raramente emergono i quadri più gravi: depressioni, fenomeni dissociativi come i *flashback*, disturbi della memoria (amnesie, difficoltà a memorizzare esperienze nuove), abuso di sostanze, comportamenti autolesionistici, tentati suicidi.

Raramente il curante riconosce subito la fenomenologia della violenza estrema. Questo accade perché la tortura crea un paradosso: lascia un segno indelebile nella memoria e nella personalità della vittima e allo stesso tempo appare inenarrabile. Il suo affacciarsi alla parola rappresenta uno sconvolgimento insopportabile per il paziente, che la relega inconsciamente in una zona intrapsichica tra la memoria e la parola, ma che in realtà non abita né la memoria (le esperienze traumatiche non entrano nel registro del ricordo, piuttosto sono fatti-agenti come fossero ancora nel tempo presente), né la parola (le esperienze non possono essere raccontate). Marcelo Viñar, psicoanalista uruguayano, egli stesso vittima di tortura, spiega che esiste uno spazio, una distanza, tra l'accaduto e il racconto, tra l'esperienza del trauma e la sua rappresentazione. Esiste cioè una sorta di bolla spazio-temporale tra i fatti dell'atrocità e una possibile trasformazione in racconto o in una storia narrabile, e a questo proposito scrive: *"Come pensare l'intervallo tra l'esperienza del trauma – valanga di paura e orrore – e la sua configurazione come storia, come esperienza rappresentabile, narrabile? Come attualizzare questo luogo psichico, frangia di follia, che articola il registro della percezione e dell'allucinazione, dell'esperienza della veglia con quella onirica?"* (Viñar, 2005, pag. 34).

Continua spiegando che la violenza in sé è intrinseca all'esperienza umana, ma che la sua intrinsecità è tale solo se essa è trasformabile in parola. Invece, la parola sulla violenza cessa di esistere e si crea uno spazio-senza-parola, luogo in cui si raccolgono i depositi psichici traumatici di cui unico testimone si fa il corpo. Il corpo nasconde biografie, storie, narrazioni, così come orrori, vicende esecrabili e mai dicibili.

Le vittime sono portatrici silenziose di un dramma che non può essere raccontato e che pochi vogliono ascoltare. Si crea un intreccio fatale tra

la difficoltà di parlare dell'esperienza di violenza estrema da parte delle vittime e il rifiuto, non intenzionale, degli operatori ad accoglierne le narrazioni, per un timore inconscio ad accostarsi a materiale tanto doloroso, come contagiati dall'evitamento della vittima. Abbiamo assistito alla cecità dei medici o degli operatori dell'accoglienza dinanzi a cicatrici anche evidenti, esito di torture, o alle psicopatologie da trauma estremo.

La dinamica di nascondimento inconsapevole è intrinseca alla natura della violenza estrema: non ci sono parole per testimoniare qualcosa che si colloca al di fuori di ogni esperienza umana, e non c'è ascolto per consentirne l'emersione. Ancora Viñar: *"Della tortura nessuno ama sapere né può credere, dando spazio al disconoscimento attivo che l'orrore convoca e provoca. Per il terrore non esiste la giusta distanza possibile, solo l'evitamento"*. Per tali ragioni il fenomeno è avvolto dall'invisibilità. Eventi come la tortura sono appositamente congegnati per avere il massimo effetto traumatico possibile, e ciò è coerente con il fatto che essa ha tra le sue finalità più proprie quella di distruggere la personalità della vittima. Le reazioni psicopatologiche in chi è stato sottoposto a torture e violenze intenzionali sono piuttosto variegate. È doveroso dedicare uno spazio al *Disturbo da Stress Post-Traumatico* (*Post-Traumatic Stress Disorder*, PTSD), il quadro clinico che la psichiatria identifica come specifico delle vittime esposte a un trauma. Secondo il DSM-5 (American Psychiatric Association, 2013) la reazione psicotraumatica è caratterizzata da un certo numero (prefissato nel manuale) dei sintomi trattati di seguito:

- **Ricordi dolorosi, intrusivi, involontari e ricorrenti dell'evento traumatico**. La persona può apparire a volte come assorta, mentre al suo interno vi è una lotta tra pensieri e ricordi disturbanti e lo sforzo attivo e spesso inefficace di respingerli.
- **Alterazione della coscienza**, con vere e proprie reazioni dissociative (come i *flashback*) in cui l'individuo sente o agisce come se l'evento traumatico si stesse ripetendo. Dal punto di vista di chi osserva, in casi di questo tipo si vede la persona che si blocca, come se non fosse più in contatto con l'ambiente circostante, occupato da immagini o suoni, vividi o sfumati, in cui il vissuto traumatico si ripropone in tutta la sua drammaticità e con il corrispondente vissuto affettivo.
- **Incapacità di ricordare aspetti importanti dell'evento traumatico** (fenomeno che rientra anch'esso nelle alterazioni dissociative dello stato di coscienza, in questo caso per un'amnesia dissociativa).
- **Sofferenza fisica e/o psicologica** dinanzi a stimoli che simbolizzano o richiamano l'evento traumatico o un suo aspetto. È spesso fonte di ritraumatizzazioni secondarie. Ciò fa sì che la persona cerchi di sottrarsi a questa sofferenza sforzandosi di evitare quegli elementi esterni (persone, posti, conversazioni, attività, oggetti, situazioni) che possano rievocare e attivare ricordi, pensieri o sentimenti associati all'evento traumatico. Ad esempio, per una persona torturata dai militari in centri di detenzione uno stimolo scatenante può essere il trovarsi di fronte a forze dell'ordine o a personale in divisa, in situazioni in cui la persona deve rispondere a domande o a un interrogatorio, il che la riporta a rivivere esperienze del passato. Ciò comporta a volte difficoltà impreviste nel normale espletamento di pratiche necessarie per un richiedente protezione: persone che non riescono ad andare nella stazione di polizia (dove c'è l'ufficio preposto) per avviare la pratica; altre che si bloccano durante l'audizione in commissione perché si sentono sotto interrogatorio, eccetera.
- **Disturbi del sonno**, con difficoltà a iniziarlo o a mantenerlo, o quasi totale assenza di sonno, a causa di rimuginio o pensieri intrusivi, senza riuscire a rilassarsi. Quando alla fine, stremati, i pazienti riescono ad addormentarsi, arrivano incubi ricorrenti nei quali il contenuto e/o l'affetto del sogno sono legati all'evento traumatico con importanti ricadute nel funzionamento diurno.
- **Credenze o aspettative negative circa se stessi**, gli altri o il mondo (per es. "Io sono cattivo", "Non mi posso fidare di nessuno", "Il mondo è un posto del tutto pericoloso", "Il mio sistema nervoso è rovinato per sempre"). A volte questi pensieri distorti riguardano le cause e le conseguenze dell'evento traumatico e conducono la persona a incolpare se stesso o gli altri (ad es. i pazienti possono sentirsi in colpa di essere gli unici sopravvissuti, oppure per essere stati la causa, magari con il proprio impegno politico, delle sofferenze occorse ai propri familiari).
- **Stati emotivi persistentemente negativi** (per es. orrore, rabbia, colpa o vergogna); marcata diminuzione nell'interesse o nel piacere di fare le cose; sentimenti di distacco o di estraneità nei confronti degli altri; persistente incapacità a sperimentare emozioni positive.
- *Iperarousal*, ovvero **l'iperattivazione del sistema nervoso simpatico** (e di conseguenza di tutta una serie di ormoni dello stress, etc.) che fa parte di una reazione normale ed evolutivamente sana in situazioni di pericolo reale, e che diventa patologica nel momento in cui il sistema continua ad essere attivato no-

> **Per una persona torturata dai militari in centri di detenzione uno stimolo scatenante può essere il trovarsi di fronte a forze dell'ordine o a personale in divisa, in situazioni in cui la persona deve rispondere a domande o a un interrogatorio, il che la riporta a rivivere esperienze del passato.**

nostante la situazione di pericolo non sia più presente. In un più generale quadro di iperattivazione si inscrivono vari sintomi post-traumatici come il comportamento irritabile e gli scoppi d'ira, alcuni comportamenti a rischio o autodistruttivi, la continua ipervigilanza con eccessive risposte di allarme (le persone che "scattano" improvvisamente a un banale rumore). Occorre notare che gli scoppi d'ira apparentemente immotivati sono molte volte una manifestazione che provoca allarme e che spesso non viene riconosciuta come possibile espressione di una sofferenza post-traumatica.

- **La difficoltà di concentrazione** è un sintomo notevolmente importante perché influenza in modo negativo il percorso di integrazione. Essa è dovuta sia alla sonnolenza conseguente all'insonnia di cui si diceva sopra, sia al fatto che i pensieri intrusivi disturbano i processi cognitivi.

> **Spesso gli eventi narrati non si susseguono logicamente e non hanno una struttura coerente: il prima ed il dopo sono confusi**

Il limite della categoria diagnostica deriva dal fatto che nel complesso questi sintomi rappresentano alcuni modi comuni che le persone hanno di reagire a eventi traumatici generali, seppur con alcune differenze. La clinica con i migranti suggerisce invece che i traumi da violenza estrema inducono esiti psicopatologici specifici, più drammatici, qualche volta più resistenti ai percorsi di psicoterapia, proprio perché la tortura, come si è detto sopra, è un'esperienza che va aldilà di ogni immaginabile catastrofe, scompaginando la personalità della vittima.

Un fenomeno molto frequente e poco enfatizzato nei manuali diagnostici è relativo al vissuto del tempo e all'articolazione degli eventi traumatici nel ricordo (appunto, come si diceva sopra, rapporto tra parola e memoria): spesso gli eventi narrati non si susseguono logicamente e non hanno una struttura coerente, il prima ed il dopo sono confusi, uno stesso evento viene raccontato una volta come antecedente un'altra volta come susseguente. Gli episodi della storia non si succedono secondo una sequenza temporale univoca ma il passato e il presente, non più distinti chiaramente, si sovrappongono, rendendo ad esempio difficili e poco credibili le deposizioni di fronte alle commissioni per la concessione dell'asilo. Inoltre, questa alterazione del vissuto temporale spesso non è circoscritta ai ricordi ma appare pervasiva anche nella quotidianità (ad esempio, i pazienti traumatizzati più frequentemente degli altri sbagliano la data o l'ora dell'appuntamento).

Un altro effetto specifico della tortura riguarda le parole-agenti: il torturatore accompagna le azioni a "frasi attive" che penetrano nella struttura psicologica dell'individuo, insediandosi fino ad abitare letteralmente la mente della vittima, garantendo una persistenza a lungo termine degli effetti della tortura e generando una vulnerabilità alla ritraumatizzazione.

Altre forme della sofferenza post-traumatica

Queste che abbiamo appena descritto sono le reazioni tipiche ai traumi. Tuttavia, per traumi complessi di natura intenzionale e con esposizione prolungata in condizioni di coercizione, la reazione psicotraumatica tende a essere più complessa. Herman (1992) ha descritto come *PTSD Complesso* un quadro clinico caratterizzato da una molteplicità e variabilità dei sintomi, che coinvolgono vari domini: somatico, cognitivo, affettivo, comportamentale e relazionale.

L'accento è in questo caso messo sulla presenza

Centro SA.MI.FO.
Salute Migranti Forzati

Il SAMIFO, nato nel 2006, è una *struttura sanitaria a valenza regionale per l'assistenza ai migranti forzati nonché punto di riferimento anche per enti che operano per la loro tutela in quanto si avvale di un modello organizzativo che, attraverso percorsi assistenziali integrati, riesce a soddisfare bisogni di salute complessi*. È un modello caratterizzato dalla collaborazione tra la ASL Roma 1, il Centro Astalli e la medicina di base. Un'attenzione speciale è riservata alle donne e alle vittime di torture.

Organizzazione

- front e back office, spazi di ascolto e orientamento;
- medicina generale per l'assistenza sanitaria di base;
- psichiatria, pur svolgendosi nella sede del SAMIFO è collegata con il DSM per quei pazienti che richiedono percorsi integrati sociosanitari di lunga durata;
- psicologia per il sostegno, *counseling* e psicoterapia;
- ostetricia e ginecologia, per prevenzione e cura, segue anche le gravidanze e la loro evoluzione;
- medicina legale, certifica gli esiti di trattamenti disumani e degradanti;
- vaccinazioni gratuite, per ridurre l'incidenza e le conseguenze delle malattie prevenibili da vaccino;
- malattie infettive, per attività di prevenzione e cura;
- ortopedia, per i bisogni di salute fisiche conseguenti alla tortura;
- mediazione linguistico-culturale, capace anche di filtrare e gestire le richieste;
- sono disponibili farmaci, forniti per i bisogni primari;
- si presta attenzione anche verso le tematiche e problematiche sociali degli utenti;
- formazione e tutela della salute degli operatori.

Contatto
samifo@aslromaa.it

di somatizzazioni, fenomeni dissociativi più marcati, reazioni depressive intense e prolungate, cambiamenti nel modo di relazionarsi agli altri (sfiducia, sospettosità, isolamento), disarticolazione della propria identità personale (*"Tutte le strutture del Sé – l'immagine corporea, l'immagine internalizzata degli altri, e i valori e gli ideali che danno un senso di coerenza e uno scopo – sono invalidate e sistematicamente danneggiate"*, Herman, 1992). Come abbiamo detto, nelle vittime di violenza estrema o tortura il corpo spesso si fa portavoce di drammi che non trovano parola per essere testimoniati: esso è qualche volta l'unico strumento possibile per un richiamo di aiuto da parte delle vittime di violenza estrema. Il corpo è testimone della violenza e spesso l'emersione degli eventi traumatici transita attraverso un'analisi accurata dei sintomi somatici che, come abbiamo visto, spesso emergono per primi nei luoghi di cura. Infatti, tra i fenomeni più tipici e per certi aspetti più criptici delle vittime di violenza c'è quello della somatizzazione, per cui i sintomi corporei non sono espressione di un danno organico o di un'alterazione funzionale di un determinato e conosciuto processo somatico, e devono essere interpretati come espressione corporea di un problema psichico.

Tra i sintomi più di frequente riportati dai migranti traumatizzati e già segnalati da Herman (1992) vi sono cefalee tensive, disturbi gastrointestinali, dolore addominale, pelvico o alla schiena. Ricerche italiane (Aragona e coll., 2014) mostrano che:

a) almeno un quarto dei pazienti (25,6%) visitati in servizi di medicina di base dedicati ai migranti presenta una sindrome da somatizzazione, con conseguenti importanti ricadute per la terapia (ad esempio, scambiare una somatizzazione per un dolore infiammatorio comporta la prescrizione inappropriata di antinfiammatori, con rischi di cronicizzazione e di possibili danni iatrogeni);
b) non tutti i gruppi di migranti somatizzano allo stesso modo, essendovi una maggiore frequenza tra sud- e centro-americani e tra gli africani;
c) diversamente dalle aspettative (per cui si potrebbe pensare che chi ha una bassa scolarità ha una maggiore difficoltà a trovare le parole per esprimere la sofferenza sul piano psicologico, e dunque tende con più facilità a esprimerla attraverso il corpo), nei migranti non è stata riscontrata una correlazione significativa tra scolarità e somatizzazioni;
d) le donne somatizzano più degli uomini, ma ciò non sembra essere legato a differenze biologiche perché questa differenza non è presente in tutti i gruppi studiati: ciò accade solo nei caucasici e nei sud/centro americani, mentre questa differenza di genere non appare rilevabile in africani e asiatici. Dunque non è l'essere donna in sé, ma l'essere donna in un certo gruppo geografico/etnico/culturale che influenza la frequenza e il tipo di somatizzazioni;
e) i pazienti non si dividono in modo netto tra chi somatizza e chi invece esprime il disagio con sintomi mentali (*somatizers versus psychologizers*), perché i dati indicano che vi è un'alta correlazione tra somatizzazioni, ansia e depressione, che dunque tendono a coesistere.

Infine, ed è il dato più rilevante in questa sede, i migranti che somatizzano hanno maggior probabilità di avere un PTSD, quasi tutti i sintomi di PTSD sono più frequenti nei somatizzatori, e all'aumentare del numero di sintomi post-traumatici aumenta significativamente il rischio di avere una sindrome da somatizzazione.

Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà

L'INMP, Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà, è ente del Servizio sanitario nazionale vigilato dal Ministero della Salute, centro di riferimento della rete nazionale per l'assistenza socio sanitaria delle popolazioni fragili. Nella UOS Salute Mentale operano psichiatri e psicologhe in collaborazione con mediatori linguistico-culturali, antropologhe, assistente sociale, infermieri, medici di diverse specialità. L'accesso è diretto con modalità a bassa soglia. Tra i servizi per l'assistenza alle vittime di violenza intenzionale l'UOS Salute Mentale opera in collaborazione con lo sportello per i Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale dell'Istituto. Il percorso di presa in cura prevede:

- accoglienza da parte dei mediatori culturali che raccolgono dati anagrafici, storia traumatica e accompagnano il paziente dai vari specialisti;
- visite mediche per promuovere la salute fisica;
- colloqui psicologici e psichiatrici basati su un approccio culturalmente sensibile con la possibilità di trattamenti farmacologici e psicoterapici anche focalizzati sul trauma e sulle specificità culturali;
- attività di rete con consulenze legali gratuite;
- certificazione medico legale e psicologica degli esiti fisici e psichici delle violenze subite.
- L'Istituto è anche attivo nella formazione delle varie figure professionali che operano nel settore e nella ricerca sui temi della salute mentale dei migranti.

Contatto
aragona@inmp.it

Le somatizzazioni possono quindi essere un sintomo sentinella di una possibile patologia post-traumatica nascosta: la persona traumatizzata può non parlare della sua sofferenza post-traumatica (a volte semplicemente perché non sa che può essere curata, altre volte per vergogna, o per i fenomeni di evitamento di cui abbiamo parlato), la quale rimane sostanzialmente invisibile, mentre può richiedere un aiuto per i sintomi che esperisce nel corpo.
È allora importante che i medici, così come gli operatori che si occupano di accoglienza e assistenza, siano preparati a cogliere nelle somatizzazioni la spia di una possibile violenza subita. Come le somatizzazioni, così l'abuso di alcool e di sostanze può essere connesso a un malessere profondo, esito di violenza estrema: in effetti, tanti migranti ci hanno raccontato di usare l'alcool come auto-terapia per silenziare, nello stordimento dovuto all'ebbrezza, il rimuginio del pensiero o l'*iperarousal*, di cui si è parlato in precedenza. Ancora, una reazione post-traumatica già prevista nel DSM-5, ma che necessita di un approfondimento per le sue implicazioni terapeutiche, è la paranoia. Qui è importante differenziare la paranoia quale esito da trauma estremo dalle psicosi primarie (come la schizofrenia). Nel caso di psicosi primarie spesso la storia clinica è iniziata prima del viaggio e non ci sono eventi traumatici strettamente collegati all'esordio clinico (ma ovviamente storie traumatiche in senso lato non sono infrequenti). Il delirio è molto disorganizzato (assenza di nessi logici) oppure sistematizzato ma su contenuti di solito tendenti alla bizzarria e con i quali è difficile empatizzare (è difficile immaginarsi di essere al posto del paziente, farsi un'idea di cosa egli provi); inoltre, il delirio è difficilmente modificabile, la persona non si tranquillizza con le rassicurazioni e non accetta punti di vista diversi dal proprio o confutazioni logiche di quanto asserisce. Nel caso di reazioni paranoidi secondarie al trauma, invece, l'esordio è successivo alla vio-

SARA PRESTIANNI

Servizio di Etnopsicologia
Unità Operativa Medicina delle Migrazioni Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "P. Giaccone" di Palermo

IL SERVIZIO DI ETNOPSICOLOGIA di Palermo è nato nel 2008 come esperienza di volontariato, in seno all'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "P. Giaccone", come parte integrante dell'U.O. di Medicina delle Migrazioni.
Il Progetto ha previsto l'apertura del Servizio due pomeriggi a settimana, con l'obiettivo di prendere in carico pazienti stranieri vulnerabili (MSNA, vittime di tortura, della tratta, etc.), attraverso una metodologia che integra l'approccio della psicologia transculturale a quello dell'antropologia: una psicoterapeuta e un antropologo conducono colloqui per le seguenti attività:

- percorsi di assessment su situazioni di disagio mentale quale esito di violenza intenzionale;
- percorsi di psicoterapia;
- percorsi di sostegno per implementare i processi di integrazione avviati dai centri di accoglienza (nel caso dei minori non accompagnati erano previsti colloqui con gli operatori per incrementare le loro capacità nell'educativa transculturale e nell'emersione di fenomeni di disagio mentale da trauma estremo difficili da riconoscere);
- stesura di certificazioni cliniche.

Il Servizio lavora in rete con il territorio, con i centri di accoglienza (che hanno iniziato a sviluppare una sensibilità verso le vulnerabilità), gli avvocati che si occupano di migrazione, il comune (Ufficio Nomadi e Immigrati), la salute mentale dell'ASP, etc.
Nell'ultimo anno sono stati incontrati più di 100 pazienti vulnerabili, tra adulti vittime di violenza o tratta, e minori stranieri non accompagnati.

Contatto
mkmonti@hotmail.com

lenza subita, la base è emotiva (di solito la paura che gli si possa fare ancora del male) e le idee sono coerenti rispetto a questa paura di base (ad esempio, se ho paura che i servizi segreti del mio paese mi possano rintracciare e uccidere è coerente che eviti di andare in posti frequentati dai miei connazionali). È più facile per l'osservatore mettersi nei panni del paziente, le idee possono essere discusse e spesso il paziente può sentirsi rassicurato nell'apprendere che in Italia la protezione internazionale rende difficile che possa subire attacchi. Coerentemente, queste reazioni usualmente si riducono fino a scomparire nel corso della psicoterapia senza che sia necessaria una terapia farmacologica antipsicotica. Nel caso delle gravi reazioni post-traumatiche erroneamente scambiate per psicosi, invece, occorre considerare che nei pazienti con importanti stati dissociativi della coscienza la persona appare spaesata, o può avere delle assenze, dei blocchi del discorso, dire cose sconnesse, sentire voci e vedere immagini relative al trauma (*flashback*). Può inoltre avere dei comportamenti grossolanamente disorganizzati e senza senso, e questi sintomi possono essere scambiati per un quadro psicotico (dissociazione delle idee, allucinazioni, comportamento disorganizzato e/o catatonico). Benché in apparenza questi sintomi possano assomigliarsi, è importante differenziarli perché la psicoterapia per i disturbi da violenza estrema ha una metodologia e obiettivi differenti rispetto a una psicoterapia per una psicosi vera e propria.

In questa sede possiamo, infine, fare solo un accenno a una questione che certamente meriterebbe uno spazio a parte e più approfondito: secondo il nostro approccio, tutti i fenomeni psicopatologici descritti in questo paragrafo e nei precedenti si intrecciano a doppia trama con le modalità dell'ammalarsi tipiche delle culture di provenienza dei pazienti stranieri.

Per esempio, un'esperienza di grave violenza potrebbe rendere la persona vulnerabile (come se un involucro esistenziale protettivo – noi diremmo psichico – si infrangesse) ed esporla ad attacchi stregoneschi, dell'ordine di mondi invisibili (spiriti ancestrali, demoni, spiriti maligni, fenomeni di influenzamento). Per tali ragioni è centrale che nei dispositivi della cura con i migranti forzati e le vittime di violenza estrema siano imprescindibili aspetti disciplinari della psicologia transculturale, dell'antropologia e della geopolitica, perché si possano esplorare le complessità delle sofferenze portate dai nostri pazienti.

Conclusioni

Come abbiamo visto, ci troviamo di fronte a una situazione ad alta complessità. Lo scenario attuale della salute mentale tra i profughi richiede infatti complessità di analisi e di intervento. Le caratteristiche demografiche dei flussi in entrata nel paese sembrano essersi modificate negli ultimi anni, e questo inevitabilmente richiede dati e analisi di cui al momento non siamo ancora del tutto in possesso per comprendere nei dettagli che cosa stia avvenendo, come queste variazioni impattino sulla salute mentale dei richiedenti protezione e quali possano essere gli interventi di tutela più efficaci.

I primi indicatori sembrano suggerirci che la richiesta di cure psichiatriche da parte di questa utenza sia effettivamente in aumento, anche se le caratteristiche qualitative del fenomeno appaiono ancora nebulose. I fattori riconosciuti come in grado di aumentare il rischio di sofferenza psichica tra gli immigrati sembrano tuttavia essere in crescita, secondo quanto è possibile sapere sui nuovi flussi in entrata nel paese.

Per quanto riguarda l'offerta di assistenza, essa vede al momento i servizi psichiatrici in difficoltà, per ragioni organizzative e clinico-operative. Le caratteristiche dell'utenza fanno sì che la necessità di traduttori competenti si sia fatta particolarmente elevata e difficile da soddisfare, perché servono con grande frequenza mediatori in lingue africane poco diffuse e conosciute. I servizi psichiatrici, già in molte aree del paese sotto pressione per la scarsità di personale, oltre a essere sottodimensionati soffrono a volte della mancanza di competenze specifiche, sia per quanto riguarda la psicotraumatologia da violenza intenzionale, un settore della psicopatologia relativamente recente, sia per la capacità di intervenire in modo culturalmente sensibile.

Per quanto tuttavia la situazione possa apparire complessa, e anche francamente difficile, la fermezza nel guardare con realismo alla situazione attuale non potrà che accrescere le competenze del sistema di accoglienza nel nostro paese. E come in genere accade, affrontare difficoltà si rivela spesso un'opportunità da cogliere per la crescita e la maturazione complessiva di tutti i servizi assistenziali e sanitari coinvolti, con potenziali ricadute positive su tutto il sistema, di cui potrà, auspicabilmente, avvantaggiarsi il paese nel suo complesso.

“
Affrontare difficoltà si rivela spesso un'opportunità da cogliere per la crescita e la maturazione complessiva di tutti i servizi assistenziali e sanitari coinvolti, con potenziali ricadute positive su tutto il sistema, di cui potrà, auspicabilmente, avvantaggiarsi il paese nel suo complesso.

Linee Guida Ministeriali

Come disposto dal d.lgs 21 febbraio 2014, n.18, il Ministero della Salute ha elaborato le "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". Sono linee d'indirizzo per l'organizzazione di interventi *appropriati* ed *uniformi* su tutto il territorio nazionale. Il documento sottolinea l'importanza dell'*approccio multidisciplinare* e di un *percorso di assistenza* che accompagni la persona nelle varie fasi, dall'identificazione precoce delle problematiche sanitarie sino alla riabilitazione (nel senso più ampio che include terapie mediche e psicologiche). Un'attenzione speciale è dedicata alle peculiarità relative a donne e minori. Rispetto alla mediazione, di sistema e linguistico-culturale, si sottolinea che il ruolo del mediatore è indispensabile per la costruzione della relazione.
Infine, viene sottolineata l'importanza della formazione e della tutela della salute degli operatori (che essendo esposti a racconti di vita molto duri sono a rischio di traumatizzazione vicaria e *burnout*).
Una parte importante è dedicata alla certificazione, che non è solo atto medico a fini legali, ma in senso più ampio è parte del processo terapeutico. Infatti, l'esito della richiesta di asilo influirà anche sul percorso di buon inserimento nella società ospitante, oppure al contrario su una possibile marginalizzazione sociale che aumenta il rischio medico e psicopatologico.
L'organizzazione del percorso di assistenza è pensata in ottica transculturale e multidisciplinare e articolata per seguire le esigenze di salute nelle varie fasi del percorso. Si parte dalla individuazione precoce dei bisogni di salute più urgenti, fisici e psicologici, per passare all'eventuale presa in carico e trattamento e quindi alla riabilitazione.
Rispetto alla prevenzione viene data enfasi al rischio di *ritraumatizzazione secondaria*, termine con cui si intende che i soggetti traumatizzati subiscono frequentemente nuovi traumi successivi, riattivando e/o peggiorando le reazioni psicotraumatiche. Qui il documento sottolinea l'importanza che le strutture di accoglienza siano adeguate strutturalmente e funzionalmente.
L'équipe dovrà essere multidisciplinare e integrata, in rete con i servizi di supporto sociale e legale. Le sue funzioni sono:

1. prevenzione primaria e secondaria;
2. formazione rivolta al personale sanitario, a quello degli enti pubblici e degli enti gestori dei servizi e ai mediatori linguistico-culturali;
3. valutazione e presa in carico delle situazioni vulnerabili;
4. certificazione degli esiti fisici e psichici delle torture o delle violenze;
5. elaborazione di un rapporto annuale sulle attività e sulle problematiche riscontrate a livello clinico, organizzativo e di bisogni formativi.

Piano licenziato dal Ministero della Salute, e attualmente in fase di adozione.

Bibliografia

Aragona M., Geraci S., Mazzetti M. (2014): *Quando le ferite sono invisibili. Vittime di tortura e di violenza: strategie di cura.* Bologna: Edizioni Pendragon.

Aragona M., Pucci D., Carrer S., Catino E., Tomaselli A., Colosimo F., Lafuente M., Mazzetti M., Maisano B., Geraci S. (2011): The role of post-migration living difficulties on somatization among first-generation immigrants visited in a primary care service. *Annali dell'Istituto Superiore di Sanità*, 47: 207-213.

Aragona M., Pucci D., Mazzetti M., Geraci S. (2012): Post-migration living difficulties as a significant risk factor for PTSD in immigrants: a primary care study. *Italian Journal of Public Health*, 9: 67-74.

Aragona M., Pucci D., Mazzetti M., Maisano B., Geraci S. (2013): Traumatic events, post-migration living difficulties and post-traumatic symptoms in first generation immigrants: a primary care study. *Annali dell'Istituto Superiore di Sanità*, 49: 169-175.

Autori Vari (2005-2016): Salute delle popolazioni immigrate. *Rapporto Osservasalute. Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane.* Milano: Prex SpA. *(rapporti usciti annualmente, n.d.r.).*

Coccia, B., Pittau, F. (2016): *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive.* Roma: Edizioni Idos.

Contini, M., Stirone, V., Ruffetta, C., Marzagalia, M., Pagani C. (2016): Servizio di Etnopsichiatria: presentazione dati. Poster presentato al XIV Congresso della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni, Torino, 11-13 maggio 2016.

Da Silva E., Mazzetti M., Aragona M., Geraci S. (2016): Variazioni demografiche e impatto sulla salute psichica dei richiedenti asilo in Italia. In: Affronti, M.: *Persone e popoli in movimento. Promuovere dignità, diritti e salute.* Atti del XIV Congresso Nazionale della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni, Torino, 11-13 maggio 2016. Bologna: Edizioni Pendragon.

Foville, A. (1875): Les aliénés voyageurs ou migrateurs. Etude de clinique sur certains cas de lypemanie. *Annales méd-psychol*, 5e série, 14, 2.

Geraci, S. (1995): Argomenti di Medicina delle Migrazioni, ed. Perì Tecnés, Roma.

Geraci S. (2001): Il profilo di salute dell'immigrato tra aree critiche e percorsi di tutela. *Annali Italiani di Medicina Interna*. Volume 16, Supplemento 1: 167S-171S.

Idos (2010): Dossier Statistico Immigrazione Caritas Migrantes 2010. Roma: Imprinting srl.

Idos (2012): Dossier Statistico Immigrazione Caritas Migrantes 2012. Roma: Imprinting srl.

INAIL (2012): Rapporto Annuale 2011, Parte quarta/Statistiche Infortuni e malattie professionali. Roma: INAIL.

Kinzie J.D. (2006): Immigrants and refugees: The psychiatric perspective. *Transcultural Psychiatry*, 43: 577-591.

Mazzetti, M. (2008): Trauma and Migration. A Transactional Analytic Approach towards refugees and torture victims. *Transactional Analysis Journal,* 38, 4: 285-302.

Medici Senza Frontiere (2016): *Traumi ignorati. Richiedenti asilo in Italia: un'indagine sul disagio mentale e l'accesso ai servizi sanitari territoriali.* Roma: Medici Senza Frontiere.

Ødegaard, O. (1932): Emigration and Insanity. Study on Mental Diseases among Norvegian Born Population of Minnesota. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, Suppl. 4.

Ranney, M. H. (1850): On Insane Foreigners. *American Journal of Insanity*, 7, 53.

Viñar M. (2005): "Especificidad de la tortura como trauma. El desierto humano cuando las palabras se extinguen". *Revista Uruguaya de Psicoanalisis*, n. 100: 29-63.

PROFILO DEI 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).

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.

SERVIZIO CENTRALE dello SPRAR Istituito dalla Legge 189/2002, il Servizio Centrale coordina e monitora il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), rete degli enti locali che - accedendo al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e con il supporto delle realtà del terzo settore - realizzano progetti e interventi di "accoglienza integrata" a favore di persone richiedenti asilo e rifugiate. Affidato con convenzione ad ANCI - che per l'attuazione delle attività si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia – il Servizio Centrale ha inoltre compiti di informazione, promozione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, nonché di monitoraggio sulla presenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio nazionale. 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 socioeconomico.

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 ottobre 2016.

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016

HaunagDesign

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

ISBN 978-88-6306-050-8

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