

IL DIRITTO D'ASILO

REPORT 2017

MINORI RIFUGIATI VULNERABILI E SENZA VOCE



Fondazione
Migrantes

ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI



IL DIRITTO D'ASILO

REPORT 2017

MINORI RIFUGIATI
VULNERABILI E SENZA VOCE



Fondazione
Migrantes

ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI

Il Diritto d'Asilo. Report 2017.

Minori rifugiati vulnerabili e senza voce

a cura di Delfina Licata e Mariacristina Molfetta

Ente Titolare del Progetto

Fondazione Migrantes della Conferenza Episcopale Italiana

Autori che hanno collaborato

Giovanni Godio, Delfina Licata, Chiara Marchetti, Mariacristina Molfetta, Gian Carlo Perego, Elena Rozzi, Alessandro Salvi, Gianfranco Schiavone, Maria Teresa Spinelli, Ulrich Stege, Maurizio Veglio.

In copertina

Giovane rifugiato afghano al "silos", accampamento precario sorto presso la stazione centrale di Trieste, estate 2015.

Alberto Campi / WeReport © 2016

PER ORDINAZIONI E PRESENTAZIONI

Fondazione Migrantes

Via Aurelia, 796 - 00165 Roma - Tel. 06.6617901 - Fax 06.66179070

segreteria@migrantes.it

© Editrice Tau, 2017

Fraz. Pian di Porto, Via Umbria 148/7 - 06059 Todi (PG)

Tel. 075.8980433 - Fax 075.8987110

www.editricetau.com - info@editricetau.com

Proprietà letteraria riservata.

Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro senza l'autorizzazione scritta dei proprietari dei diritti e dell'editore.

L'editore è a disposizione degli eventuali detentori di diritti che non sia stato possibile rintracciare.

INDICE

Presentazione

Delfina Licata e Gian Carlo Perego VII

Introduzione

La Chiesa in Italia e i rifugiati: dalla tutela alla cittadinanza,
Delfina Licata e Gian Carlo Perego 1

PRIMA PARTE – Con lo sguardo rivolto all’Europa

La normativa europea sul diritto d’asilo:
storia, sfide e prospettive in questi ultimi 100 anni, *Ulrich Stege* 21
La protezione internazionale in Europa nel 2015-2016, *Mariacristina Molfetta* 43

SECONDA PARTE – Guardando all’Italia

Le prospettive di evoluzione del sistema unico di asilo nell’Unione Europea
e il sistema di accoglienza italiano. Riflessioni sui possibili scenari,
Gianfranco Schiavone 75
Diritto di asilo in Italia – “Vite a rendere”, *Maurizio Veglio* 109
L’accoglienza in Italia dalla nascita dei primi programmi nazionali
alla situazione attuale, *Chiara Marchetti* 145

TERZA PARTE – Per non perdersi tra i numeri

“Sistema” accoglienza, i dati, *Giovanni Godio* 169

QUARTA PARTE – La Chiesa in Italia, i richiedenti asilo e i rifugiati

La Chiesa italiana e l’accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati,
Maria Teresa Spinelli 203

QUINTA PARTE – Approfondimenti. Minori rifugiati, vulnerabili e senza voce

Minori e servizi sociali: dalla protezione alla promozione, *Alessandro Salvi* 235
In primo luogo minori? I diritti violati dei minori stranieri
non accompagnati in Italia, *Elena Rozzi* 247

Conclusioni

Per non essere prigionieri della paura, *Mariacristina Molfetta* 285



PRESENTAZIONE

Delfina Licata e Gian Carlo Perego

Io mi sento responsabile appena un uomo posa il suo sguardo su di me.
Fëdor Dostoevskij

La storia della immigrazione in Italia ha mostrato uno dei suoi volti più terribili il 3 ottobre 2013 quando, a poche miglia dal porto di Lampedusa, una imbarcazione libica carica di migranti eritrei si inabissa inghiottendo 368 vite accertate e 20 dispersi presunti, una delle più gravi tragedie del Mediterraneo. Si salvano dal mare 155 migranti di cui 41 minori.

Sono seguite tante altre tragedie purtroppo, ma questa del 2013 è l'inizio di una nuova "era delle migrazioni" per l'Italia, Stato europeo che non ha fatto ancora in tempo ad "abituarsi" all'inserimento permanente di quelli che vengono ancora considerati migranti di lungo corso, che si è trovato a dover "fare i conti" con la straordinarietà di un numero di arrivi, più consistenti di quanto già non accadesse, di persone in fuga da catastrofi ambientali, guerre, persecuzioni varie, fame, disoccupazione e povertà, uniti dalla comune ricerca di un destino migliore.

Il 15 aprile 2015 la Camera dei Deputati ha approvato l'istituzione, il 3 ottobre, di una Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione, decisione ratificata dal Senato il 16 marzo 2016. Una giornata che riporta alla mente, ogni anno, che andando alla ricerca di sopravvivenza e dignità si può purtroppo anche morire e che non è scontato che il progetto migratorio finisca sempre bene: molte volte accade che per poter contemplare la luce si debbano attraversare diverse oscurità oppure restarvi invischiati e non arrivare mai al superamento di tutti gli ostacoli.

Per chi si occupa – nello studio come nel servizio – di migranti è un po' scontato sapere che mai una cosa dura troppo a lungo perché si ha a che fare

con persone e la loro diversità e ricchezza fa sì che non si possano stabilire “modelli” calandoli dall’alto, ma si può solo operare a favore del loro accompagnamento nel rispetto della diversità e unicità.

L’Italia in questo momento è al centro di un crocevia di cammini: arrivi e partenze che rendono il Belpaese fulcro principale di interculturalità vissuta con più o meno consapevolezza, spesso con ignoranza o non riconoscenza di come, al di là delle leggi e dei regolamenti, le interconnessioni si creano nella vita vissuta realizzando prassi più o meno virtuose.

Il crocevia di cammini è fatto, in questo momento, di ricongiungimenti familiari di nuclei già da tempo residenti sul territorio italiano, di partenze di stranieri dopo almeno 10 anni di permanenza in Italia con cittadinanza italiana acquisita o meno, di figli di immigrati nati, cresciuti e formati in Italia i quali, al pari dei loro coetanei italiani, in questo momento di difficile congiuntura economica e occupazionale decidono di lasciare l’Italia. Fuggire dalla disoccupazione è sicuramente una causa importante e prioritaria, ma non l’unica. Nel mondo globalizzato, infatti, la transculturalità e la transnazionalità permettono modi diversi di vivere la propria formazione – sia nell’ambito dello studio che nel contesto lavorativo – ma anche in generale la propria vita. “Essere in viaggio” diventa sinonimo di “appartenenza” al mondo di oggi le cui parole chiave sono mobilità, interconnessione, meticciano, incontro, interculturalità.

Accanto a questa mobilità ci sono le fughe, quelle partenze di chi non ha scelta e per restare in vita è costretto ad abbandonare la propria terra, sfidare deserti e mari e, solo dopo l’attraversamento di tante oscurità e atrocità, riuscirà – forse – a vedere la luce di un destino diverso. Il presente volume riflette proprio sul popolo in fuga, ne descrive i motivi, i numeri, gli scenari di partenza e quelli di arrivo, la storia e l’attualità, quanto si dice e quanto si fa.

Un nuovo strumento al servizio della conoscenza

All’interno di una cornice di studi dedicati specificatamente alla mobilità come da mandato ricevuto dalla Conferenza Episcopale Italiana, la Fondazione Migrantes, all’inizio del 2017, ha voluto riservare un’analisi specifica al mondo dei richiedenti asilo, non concentrandosi solamente su dati e situazioni attuali, ma cercando di “afferrare” i tempi e le cause di un fenomeno storico recentemente ripreso, complice sicuramente una consistenza numerica più importante, ma anche una informazione volta più a “preoccupare” che a “informare”.

Le pagine qui presentate descrivono una storia diversa con protagonisti e tappe di cui poco si parla ma che è imprescindibile conoscere non solo per restituire verità alle cose e alle situazioni, ma anche per capire una serie di eventi diventati recentemente cardini imprescindibili per le politiche e le azioni adottate dai diversi Stati.

Ci troviamo, quindi, di fronte a uno studio originale che tratta il tema dell'asilo cercando di dare nozioni di base, a livello storico e quantitativo, per tracciare una storia del fenomeno che affonda le radici nelle tre religioni monoteiste dipanandosi poi lungo il corso dei secoli e degli eventi incontrando i protagonisti e le prassi adottate per risolvere, di volta in volta, le situazioni problematiche createsi.

Il Santo Padre così si è espresso ai partecipanti al IV Congresso Mondiale di Pastorale per gli Studenti internazionali: «Alla concezione moderna dell'intellettuale, impegnato nella realizzazione di se stesso e in cerca di riconoscimenti personali, spesso senza tener conto del prossimo, è necessario contrapporre un modello più solidale, che si adoperi per il bene comune e per la pace. Solo così il mondo intellettuale diventa capace di costruire una società più sana. Chi ha il dono di poter studiare ha anche una responsabilità di servizio per il bene dell'umanità. Il sapere è una via privilegiata per lo sviluppo integrale della società; e l'essere studenti in un paese diverso dal proprio, in un altro orizzonte culturale, permette di apprendere nuove lingue, nuovi usi e costumi. Consente di guardare il mondo da un'altra prospettiva e di aprirsi senza paura all'altro e al diverso. Questo porta gli studenti, e chi li accoglie, a diventare più tolleranti e ospitali. Aumentando le capacità relazionali, cresce la fiducia in sé stessi e negli altri, gli orizzonti si espandono, la visione del futuro si amplia e nasce il desiderio di costruire insieme il bene comune». Lo studio deve, dunque, servire al consolidamento di coscienze sensibili verso uno sviluppo più solidale, attento e rivolto alle persone in difficoltà, *in primis* i migranti. Il Papa, da migrante, non dimentica mai chi è in territorio straniero e soprattutto chi è costretto ad allontanarsi dalla propria casa e tuona parole pesanti a chi non accoglie i rifugiati definendoli non cristiani, ipocriti.

Da qui gli elementi che hanno portato alla realizzazione di uno strumento culturale al servizio della conoscenza degli esordi di un tema che oggi è sulle prime pagine dei giornali e "prende" la maggior parte del tempo di un telegiornale: la conoscenza e l'interesse da un lato e il mettere sempre al centro della riflessione e delle analisi la persona, in questo caso migrante e, ancora più precisamente, migrante forzato e, quindi, richiedente asilo o protezione.

Lo sviluppo del testo

Se il primo passo è non dimenticare gli errori commessi, il secondo è sicuramente l'impegno a migliorare, a fare sempre di più e meglio.

La convinzione di chi scrive è che in questo momento sia utile fermarsi a riflettere sul tema della protezione internazionale legandolo all'Italia ricostruendone storia e caratteristiche, evoluzione della normativa e delle prassi, mettendo in luce elementi positivi e criticità, il tutto accompagnando il ragionamento con dati aggiornati, storie esemplificative, articoli di legge, sentenze e persino espressioni artistiche di richiedenti asilo che vivono sul territorio italiano.

La necessità che si avverte è di avere strumenti da utilizzare per conoscere il fenomeno, un aiuto alla riflessione che induca non solo il ragionamento, ma anche il confronto su temi complessi.

Siamo di fronte a un momento di grande sofferenza del mondo in cui il numero dei conflitti – per i quali l'Occidente ha la sua responsabilità sia nella creazione che nella mancata gestione – e il numero di spostamenti forzati è molto elevato. Sarebbe ingenuo pensare che questi movimenti di persone in fuga da guerre e conflitti e da cambiamenti climatici, sempre più numerosi, violenti ed imprevisi, non abbia una ricaduta anche in Europa e in Italia. E sarebbe altrettanto ingenuo, in questo momento, pensare a un naturale ridimensionamento. Non saranno certamente i controlli alle frontiere a fermare le persone in fuga o che sono state obbligate a spostarsi; né saranno sufficienti occasionali e sporadici corridoi umanitari non condivisi e costruiti dentro un Sistema europeo.

Occorre necessariamente ricostruire gli scenari e i collegamenti tra i luoghi del mondo, capire le dinamiche culturali ed economiche, non tralasciando i conflitti politici e gli accadimenti climatici per poi dialogare delle migrazioni e dello spostamento delle persone con competenza e serietà.

Il primo scoglio da superare è quello di una informazione allarmistica ed ideologica del fenomeno, che troppo spesso dimentica l'eterogeneità che in questo momento caratterizza le presenze straniere in Italia per cui confondere un immigrato con un richiedente asilo non solo porta a rappresentazioni sociali sbagliate, ma induce a comportamenti e atteggiamenti errati e contrari al riconoscimento di diritti che tanto hanno migliorato la vita dell'Italia e dell'Unione Europea. Quello "spazio comune" tanto desiderato affinché principi fondamentali quali la libertà, la dignità personale, la sicurezza e la pace sono stati condivisi nel bene di tutti, ma che oggi vengono molto spesso messi in discussione a causa, probabilmente, di conoscenze non del tutto veritiere o orientate in modo ideologico.

Proprio a tal fine si è voluta ricostruire la storia partendo dai fatti e dalla normativa in Europa per poi volgere lo sguardo all'Italia, e poi ai numeri che spiegano la realtà con la loro obiettività. Non poteva mancare la riflessione sull'azione della Chiesa in Italia a partire dalla Prima guerra mondiale quando i “profughi” erano gli italiani, fino all'accoglienza che essa sta oggi riservando ai richiedenti asilo e rifugiati attraverso le comunità presenti sul territorio mettendo sempre più in atto la tanto auspicata accoglienza diffusa.

Non si poteva di certo poi tralasciare come sezione di approfondimento una specifica riflessione sui minori e, anche in questo caso, utilizzando lo stesso procedimento logico, si è partiti dalla “storia italiana” dell'affidamento di un minore all'epoca solo italiano e che il tempo ha trasformato in bambino e ragazzo di altra cittadinanza, straniero, ma sempre solo.

I numeri di chi arriva spaventano, ma ciò che allarma e disorienta ancora di più, è la cifra di coloro che lasciano soltanto una traccia di sé, ovvero arrivano e si perdono, diventando invisibili e ancora più vulnerabili a fenomeni di violenza e sfruttamento. A settembre 2016, Oxfam denunciava che ogni giorno in Italia 28 bambini migranti e rifugiati non accompagnati scompaiono a causa di un sistema di accoglienza e di controllo inefficace, non dedicato a questa “particolare” categoria di vulnerabilità¹. In troppi restano confinati per un tempo indeterminato in centri da cui non possono uscire, costretti a vivere in alloggi inadeguati e insicuri, senza essere informati sui loro diritti. Molti di loro sono minori cosiddetti *transitanti* che hanno parenti in altri paesi europei e non vogliono fermarsi in Italia, ma solo attraversarla, e si ritrovano a scontrarsi con l'inadeguatezza dell'approccio europeo e italiano al fenomeno migratorio. Inevitabili le conseguenze come le numerose fughe dai centri e il sempre più elevato numero di minori che vivono per strada alla mercé delle organizzazioni criminali.

Oltre l'emergenza

Se c'è un limite che il testo ha cercato di superare è il fermarsi ai numeri della questione e alla loro “gestione”. Rispondendo all'appello di Papa Francesco, cioè, si è cercato di dare un volto alle storie e di “raccontare” la vita di chi arriva in fuga oggi o di chi vive, in questo momento in Italia, da richiedente.

¹ Oxfam, *Grandi speranze alla deriva*, settembre 2016, <http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/09/MSNA-Sicilia_mediabrief_8-set-2016_FINAL_DEF.pdf>.

Si è cercato di rendere visibili non solo le storie dei protagonisti, ma anche di quelle strutture impiegate per questo specifico servizio, quelle buone prassi che rendono particolarmente felici le pratiche adottate.

Si è anche cercato di dare “colore” al volume dando visibilità ad alcune opere artistiche realizzate dal senegalese Sarda Mballo e dal congolese Romain Mayoulou.

Si tratta di lavori molto diversi: disegni su carta i primi, oli su tela i secondi tutti caratterizzati da colori vivaci e da soggetti che riportano all’Africa o all’Italia. Narrazioni di sé, percezioni di sé prima e dopo il migrare, all’interno del percorso della vita, che restituiscono identità originali e trasformate con la migrazione nella continua e naturale ricerca della radice primigenia del proprio io e dell’identità plasmata dalle esperienze.

Il Diritto d’Asilo – Report 2017, Minori rifugiati vulnerabili e senza voce raccoglie, pertanto, le esperienze di lavoro e di studio di un più ampio gruppo di ricerca, maturate da un intenso dibattito che si è sviluppato dalle varie attività annuali svolte da ciascun studioso. Siamo grati a ciascuno per la collaborazione e la ricchezza dei contributi realizzati nella speranza che l’approccio scelto dalle curatrici sia condiviso e condivisibile dai lettori e che si riesca effettivamente a dare un contributo necessario, soprattutto utile, per districarsi all’interno di un tema sempre più oggetto di abusi mediatici nonostante l’analisi del panorama internazionale ci dica, senza alcun dubbio, che non siamo destinati a vedere, nel prossimo futuro, cambiamenti nei numeri degli spostamenti. E se attualmente il numero delle persone in fuga ha raggiunto il picco più alto dalla Seconda guerra mondiale, è altrettanto vero che occorre valutare serenamente una serie di fattori – quali il calo demografico e l’invecchiamento della popolazione – se si vuole “gestire” un fenomeno globale dando risposte globali, alleviando la pressione verso i primi paesi di arrivo, riallocando secondo le esigenze dei territori, ma pur sempre rispettando il diritto inalienabile alla vita e alla libertà che ogni uomo acquisisce con la nascita.

Il testo è dedicato a tutti quelli che, nel loro operare quotidiano derivato dallo studio di un fenomeno sociale non solo sui testi ma anche (e soprattutto) sul campo, temono sempre di aver lasciato qualcosa di irrisolto, di poter fare di più e meglio. Nasce, quindi, con l’intento di dare, come più volte sottolineato, una informazione corretta sicuramente, ma si spinge oltre, cercando di stimolare alla riflessione personale di ciascun lettore, nella certezza che solo “possedendo” un tema si possa porsi in posizione di dialogo costruttivo e non di contrasto. Abbiamo bisogno, soprattutto in questo particolare momento stori-

co, di poter riflettere con serenità e possedendo corretti “attrezzi” interpretativi di quanto ci accade intorno.

Questo volume, pur nella sua limitatezza di cui siamo consapevoli, ci auguriamo possa essere uno dei tanti attrezzi da mettere in valigia in questo faticoso cammino sociale che rispecchia anche (ma non solo) la nostra storia di donne e uomini, di cittadini, di studiosi e di operatori al servizio dei migranti.



Maschera del curatore di magia di Sarda Mballo

INTRODUZIONE

La Chiesa in Italia e i rifugiati: dalla tutela alla cittadinanza

Delfina Licata e Gian Carlo Perego

Premessa: le migrazioni oggi e la Chiesa

Le migrazioni, oggi, non sono un fenomeno limitato ad alcune aree del pianeta. Esse vanno sempre più assumendo le dimensioni di una questione mondiale allo stesso tempo drammatica e dolorosa. Non si tratta di persone solo in cerca di un lavoro dignitoso o di migliori condizioni di vita, ma di pace e sicurezza. Sono, sempre più spesso, famiglie costrette ad abbandonare le loro case con la speranza di sopravvivere a una guerra, a una catastrofe ambientale, a una persecuzione.

A loro Papa Francesco rivolge da tempo particolare attenzione spronando tutti i governi alla massima collaborazione per trovare strategie di protezione e soluzioni durature. In questo senso vanno letti i tanti appelli del Pontefice per la pace.

«Il secolo scorso – scrive Papa Francesco nel Messaggio per la celebrazione della 50a *Giornata mondiale della pace* – è stato devastato da due guerre mondiali micidiali, ha conosciuto la minaccia della guerra nucleare e un gran numero di altri conflitti, mentre oggi purtroppo siamo alle prese con una terribile guerra mondiale a pezzi. Non è facile sapere se il mondo attualmente sia più o meno violento di quanto lo fosse ieri, né se i moderni mezzi di comunicazione e la mobilità che caratterizza la nostra epoca ci rendano più consapevoli della violenza o più assuefatti ad essa»¹. Ma non bisogna scoraggiarsi, tutt'altro, è

¹ Papa Francesco, *Messaggio per la 50° Giornata Mondiale per la Pace*, gennaio 2017, <http://w2.vatican.va/content/francesco/it/messages/peace/documents/papa-francesco_20161208_messaggio-l-giornata-mondiale-pace-2017.html>.

doveroso credere e proporre concretamente la “*nonviolenza come stile di una politica di pace*”: «Che siano la carità e la nonviolenza a guidare il modo in cui ci trattiamo gli uni gli altri – continua Papa Francesco – nei rapporti interpersonali, in quelli sociali e in quelli internazionali. Quando sanno resistere alla tentazione della vendetta, le vittime della violenza possono essere i protagonisti più credibili di processi nonviolenti di costruzione della pace. Dal livello locale e quotidiano fino a quello dell’ordine mondiale possa la nonviolenza diventare lo stile caratteristico delle nostre decisioni, delle nostre relazioni, delle nostre azioni, della politica in tutte le sue forme»².

Non è probabilmente un caso che subito dopo la *Giornata Mondiale per la Pace* che inaugura puntualmente il primo giorno di ogni nuovo anno segue la *Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato*, quest’anno giunta alla 103esima edizione, dedicata dal Pontefice ai minori, coloro i quali pagano il prezzo più alto dell’assenza della pace, della vittoria della violenza: «Sono in primo luogo i minori a pagare i costi gravosi dell’emigrazione, provocata quasi sempre dalla violenza, dalla miseria e dalle condizioni ambientali, fattori ai quali si associa anche la globalizzazione nei suoi aspetti negativi. La corsa sfrenata verso guadagni rapidi e facili comporta anche lo sviluppo di aberranti piaghe come il traffico di bambini, lo sfruttamento e l’abuso di minori e, in generale, la privazione dei diritti inerenti alla fanciullezza sanciti dalla *Convenzione Internazionale sui Diritti dell’Infanzia*»³.

Riprendendo la traccia indicata da Papa Francesco, in questa sede la Fondazione Migrantes ha voluto a pochi giorni dall’inizio del nuovo anno – alla luce di quanto è successo e sta ulteriormente capitando in Europa e in Italia, in particolare, per quanto riguarda lo specifico mondo della mobilità che reclama sempre più attenzione e preparazione – riservare una riflessione al mondo dei richiedenti asilo dedicando uno speciale ai minorenni “*vulnerabili e senza voce*”, per entrare in dialogo con le istituzioni e con le persone sempre più chiuse di fronte, invece, ad un’accoglienza diffusa e inglobante sempre più necessaria e dovuta.

² Ibidem.

³ Papa Francesco, *Messaggio per la 103esima Giornata Mondiale per il Migrante e il Rifugiato*, gennaio 2017, <https://w2.vatican.va/content/francesco/it/messages/migration/documents/pa-pa-francesco_20160908_world-migrants-day-2017.html>.

Una storia di tutela e di accoglienza che nasce da lontano

L'attività della Chiesa cattolica a favore dei profughi e degli esuli, in epoca contemporanea, inizia il 18 aprile 1914, con la costituzione della Pontificia Commissione Assistenza Profughi da parte di Pio X, pochi mesi prima dello scoppio della Prima guerra mondiale. Solamente tre mesi più tardi, infatti, il primo conflitto ha inizio e in agosto il Pontefice muore.

«Il 6 dicembre 1914, a pochi mesi dall'inizio del pontificato di Benedetto XV, che ereditava da San Pio X un fecondo e dinamico patrimonio di sensibilità e di concrete iniziative nell'ambito della pastorale delle migrazioni, la Congregazione Concistoriale inviava agli Ordinari Diocesani Italiani la lettera circolare *Il dolore e le preoccupazioni*, nella quale si chiedeva, per la prima volta, di istituire una Giornata annuale di sensibilizzazione e, poi, di raccolta di denaro in favore delle opere pastorali per gli emigrati italiani e per il sostentamento economico del Collegio, appositamente fondato a Roma, per la preparazione dei missionari d'emigrazione»⁴.

Detto in altri termini, alla luce di quanto accade a livello mondiale, nella Lettera per la prima volta si chiede l'istituzione di una giornata annuale di sensibilizzazione sulle vicende dei migranti, di chi cioè affamato dalla guerra, impoverito dalle carestie, perseguitato dai regimi politici, abbandona il proprio paese alla ricerca di pace e sicurezza. Con la stessa lettera si avvia anche la raccolta di fondi a favore delle opere missionarie sempre più numerose a favore degli emigrati, italiani in particolare, profughi si diceva, o esuli.

In quegli anni si calcola che gli esuli nel mondo fossero poco meno di un milione: è la prima attenzione della Chiesa al mondo dei profughi di guerra che, nel corso del Primo conflitto mondiale si allargherà con la nomina, il 3 settembre 1918 da parte della Sacra Congregazione Concistoriale mediante decreto, di un Ordinario per la cura pastorale dei profughi in Italia e con il sostegno al lavoro dell'Opera Bonomelli per i profughi e i rifugiati in Italia e in Europa⁵.

La Chiesa, si può dire, da questo momento in poi non ha più smesso di prestare attenzione al mondo dei profughi e dei rifugiati: Pio XI si dedica particolarmente al genocidio armeno, riservando, nel 1922, anche la sede pontificia di Castel Gandolfo all'accoglienza di 400 orfane armene giunte in Italia⁶. Tre anni

⁴ Sulla storia e l'evoluzione della Giornata delle Migrazioni si veda: G. Bentoglio, "Cento anni di Giornata delle Migrazioni", in Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo 2014*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2014, pp. 385-395.

⁵ Per approfondire l'argomento si veda: G. C. Perego, "L'Opera Bonomelli e i profughi della Grande Guerra", «Archivio storico dell'emigrazione italiana», n. 13, 2017, in corso di pubblicazione.

⁶ Pio XI, *Discorso al sacro collegio in risposta agli auguri natalizi*, 27 dicembre 1922.

più tardi, egli assegna alla Commissione per la Russia il compito di assistere i fuoriusciti e i rifugiati dopo la rivoluzione russa del 1917 e sostiene la liberalità delle Chiese in Polonia per i profughi e rifugiati dell'Est Europa⁷.

Ritornando in Italia diverse e tragiche sono le storie che si possono raccontare a cominciare da quella dell'esodo dei trentini i quali, dopo l'entrata in guerra del Regno di Italia il 24 maggio 1915 e, soprattutto dopo la spedizione punitiva – Strafexpedition – del 1916 organizzata dagli austriaci contro gli ex alleati italiani⁸, vengono dislocati in tutto il territorio italiano di allora da Nord a Sud, Isole comprese. Sono 35.515 esuli, molte le famiglie divise e 757 i fuoriusciti, cittadini austro-ungarici di nazionalità italiana che, per evitare persecuzioni politiche, lasciano il Trentino.

La valutazione dell'esodo trentino nel Regno d'Italia è assai controversa. Una parte della storiografia sottolinea che i trentini riescono nel complesso a inserirsi nelle comunità italiane cui sono stati destinati, aiutati dai sussidi governativi. Molti trovano anche un lavoro. In questo modo l'esodo contribuisce a rinforzare il legami con la nuova patria italiana. Altri danno rilievo agli aspetti negativi dell'esodo. I profughi, cioè, sono oggetto di attenzione da parte delle autorità governative italiane soprattutto in termini di controllo. I parenti di amministratori, di gendarmi e di soldati asburgici sono sottoposti a particolari controlli perché ritenuti capaci di dare vita ad una propaganda filo-austriaca. Lo stesso fatto di avere un cognome austriaco può essere considerato pericoloso e motivo d'internamento e proprio per questo i trentini considerati filo austriaci vengono deportati soprattutto nel Meridione d'Italia.

L'assistenza ai profughi viene in gran parte demandata alle amministrazioni locali. In generale, mentre le condizioni sono sensibilmente migliori nelle città del centro-nord dove i trentini riescono a trovare più possibilità di inserimento e occupazione, nelle regioni meridionali donne e bambini incontrano maggiori disagi e la mortalità è elevata anche per l'imperversare di malattie.

«Sorte peggiore venne riservata ai profughi in Italia, tranne che in alcune colonie modello situate nel settentrione. L'evacuazione non era stata preparata nella parte logistica, ed i profughi conobbero una diaspora in 264 comuni di 69 prefetture collocate in tutte le regioni del Regno, comprese quelle del sud; alcuni di essi vennero internati perché sospettati di austriacantesimo. La maggioranza si trovò costretta a fare fronte a condizioni igieniche disastrose, a

⁷ Pio XI, Lettera *Laeto iucundoque animo*, 6 gennaio 1933.

⁸ G. Pieropan, *1914-1918. Storia della Grande Guerra sul fronte italiano*, Mursia, Milano, 1988.

malattie causate da sporcizia e da intolleranza all'alimentazione ed al clima, alla carenza di strutture scolastiche per i giovani, alla mancanza di lavoro, nonostante le iniziative delle Commissioni di patronato e le pubbliche denunce apparse sul giornale dei fuorusciti trentini, "La libertà"⁹.

La fine dell'internamento dei trentini in Italia è dichiarata e comunicata, con una Circolare del Ministero dell'Interno, il 19 gennaio 1919, e l'effettivo rimpatrio degli internati trentini avviene nell'agosto dello stesso anno¹⁰.

Per una strana coincidenza anche lo scoppio del secondo conflitto mondiale del 1939 coincide con il nuovo pontificato, quello di Pio XII. Di fronte al dramma, sempre più grave, di profughi e rifugiati, perseguitati dalle leggi razziali, il Papa istituisce presso la Segreteria di Stato un ufficio per la ricerca dei prigionieri che opera dal 1 settembre 1939 al 31 ottobre 1947, ma soprattutto, nel 1944, dà vita a una Pontificia Commissione Assistenza Profughi (PCAP) destinata ad operare per i soccorsi a tutti i profughi e i rifugiati nel mondo affidandola all'opera meritoria di mons. Ferdinando Baldelli (1886-1963). Tra il 1945 e il 1948 questa Commissione soccorre quasi mezzo milione di profughi italiani e rifugiati stranieri in Italia. Nel 1953 la PCAP prende il nome di Pontificia Opera Assistenza (POA)¹¹. Nel 1965 viene istituito l'Ufficio Centrale per l'Emigrazione Italiana (UCEI), organo della Conferenza Episcopale Italiana che si occuperà anche dei profughi e dei rifugiati in Italia.

Attraverso le diverse annualità della storica rivista dell'UCEI prima e della Fondazione Migrantes poi, «Servizio Migranti», e il lavoro certosino di Giuseppe Lucrezio Monticelli¹², è possibile ricostruire la storia e i numeri della presenza dei profughi in Italia italiani e di altre nazionalità. In particolare, la tabella che segue ricostruisce le cifre relative agli anni 1945-1970.

⁹ L. De Finis, a cura di, *Percorsi di storia trentina*, Didascalie – Provincia Autonoma di Trento, 2000, p. 168.

¹⁰ Per una bibliografia iniziale sul tema si vedano: M. Ermacora, "Le donne internate in Italia durante la Grande Guerra. Esperienze, scritture e memorie", «DEP, Deportate, esuli e profughe», n. 7, 2007, pp. 1-32, <www.unive.it/media/allegato/dep/n7/Ricerche/Ermacora.pdf>; P. Piccoli – A. Vadagnini, *Degasperi: un trentino nella storia d'Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz), 2004; G. Procacci, "L'internamento di civili in Italia durante la prima guerra mondiale. Normativa e conflitti di competenza", «DEP, Deportate, esuli e profughe», n. 5-6, 2006, pp. 33-66.

¹¹ Sul primo decennio di attività della Pontificia Commissione Assistenza Profughi si veda il volume commissionato da mons. Baldelli a don Primo Mazzolari che uscirà postumo solo nel 1991: P. Mazzolari, *La carità del Papa. Pio XII e la ricostruzione dell'Italia (1943-1953)*, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo (Mi), 1991.

¹² Per approfondire la figura di Giuseppe Lucrezio Monticelli si veda: D. Licata, *Il mondo delle migrazioni. Giuseppe Lucrezio Monticelli: quando la memoria si fa storia*, Quaderno di «Servizio Migranti», n. 50 della Fondazione Migrantes, Edizioni Idos, Roma, 2005.

Profughi in Italia per nazionalità. Valori assoluti (cifre arrotondate). Anni 1945-1970.

Veneto Giuliani	300.000
Profughi d'Africa di cui registrati	450.000
<i>Algeria</i>	6.500
<i>Congo</i>	500
<i>Egitto</i>	30.000
<i>Etiopia (soprattutto Eritrea)</i>	55.000
<i>Libia</i>	60.000
<i>Marocco</i>	3.000
<i>Somalia</i>	2.000
<i>Tunisia</i>	75.000
Totale	750.000
Altri profughi e rifugiati	350.000
Totale generale	1.100.000

Le fonti utilizzate per queste tabella sono varie tra cui l'Opera per l'Assistenza ai Profughi Giuliani e Dalmati ed ai Rimpatriati

Fonte: G. Lucrezio Monticelli, "Alcune cifre sugli stranieri", «Servizio Migranti», n. 4, p. 9.

«Nella grande famiglia degli emigrati – scrive padre Flaminio Rocchi nel 1971 – i profughi politici e di guerra occupano un settore particolare. Secondo un recente rapporto del Principe Sadruddin Aga Khan, Alto Commissario dei Rifugiati dell'O.N.U., i profughi dal 1940 ad oggi hanno raggiunto i 50 milioni di unità.

È una lunga e silenziosa peregrinazione che è passata alla periferia delle grandi città, ha sostato per anni nelle baracche dei campi e si è poi dispersa con gli emigrati in Europa occidentale, nelle Americhe in Australia»¹³. A completare l'esperienza del sacerdote alcuni dati fondamentali: padre Rocchi, infatti, parla di 13 milioni di tedeschi provenienti dalla Germania comunista accolti nella Germania federale e di circa 50 mila profughi che annualmente fuggono dai paesi Oltre Cortina. Il sacerdote attesta, inoltre, che in Italia nel 1970 sono giunti 18.188 profughi di cui 17.143 dalla sola Libia, per cui in Italia si ravvedono sostanzialmente tre categorie:

- 316 mila giuliani, fiumani e dalmati provenienti dalle provincie di Pola, Fiume e Zara cedute alla Jugoslavia in base al Trattato di Pace.

¹³ F. Rocchi, "L'esodo silenzioso di 300 mila giuliani", «Servizio Migranti», n. 4, 1971, p. 17.

- 520 mila profughi (tutti rimasti in Italia) giunti dagli ex territori italiani della Francia.
- 200 mila rifugiati internazionali giunti da Oltre Cortina di cui 15 mila rimasti in Italia mentre gli altri hanno proseguito il viaggio¹⁴.

La storia dei profughi giuliani, fiumani e dalmati è una delle pagine sicuramente più buie. Dopo l'8 settembre 1943 le forze armate comuniste iugoslave hanno invaso la Venezia Giulia infoibando oltre 8 mila persone. La gente di quei territori ha iniziato a fuggire e tra loro anche i prelati come i tre vescovi di Pola, Fiume e Zara e oltre 300 sacerdoti: la Chiesa è intervenuta in loro soccorso grazie al lavoro di mons. Montini. L'esodo, iniziato nel 1943, ha raggiunto il suo apice nel 1947 quando c'è stata la cessione alla Jugoslavia della Venezia Giulia. La fuga, in quell'anno, avviene con tutti i mezzi a disposizione: via terra, a piedi e mediante la ferrovia, via mare con piroscafi, seguendo i percorsi dei treni merci, attraversando l'Adriatico o le frontiere¹⁵. Le cifre sono imponenti: da Capodistria partono 14.000 persone su 15.000; da Pola 36.000 su 40.000; da Lussinpiccolo 6.000 su 7.000; da Fiume 58.000 su 66.000 e da Zara 21.200 su 21.372¹⁶.

Si contano in totale oltre 135 mila profughi di tutte le età portatori di problematiche psicologiche e sociali. In Italia vengono allestiti 193 campi all'interno principalmente di ex caserme o, comunque, di edifici militari. Ogni famiglia ha un piccolo box con pareti di cartone. A ciascuno viene data una coperta militare e un sussidio per i poveri. La sistemazione è in carico allo Stato, all'iniziativa privata, agli organismi associativi dei profughi. Si lavora anche per favorire l'emigrazione: gli Stati Uniti e l'Australia accolgono oltre 50 mila persone. L'UCEI opera da coordinamento per l'assistenza ma non può non essere menzionato il lavoro egregio realizzato dall'Opera per l'Assistenza ai Profughi Giuliani e Dalmati, un ente privato che – stando ai dati riportati nella relazione di padre Rocchi – nel 1970 ha già costruito 7 mila alloggi, realizzato 17 istituti di ricovero per 1.600 studenti, assistito 60 mila giovani, trovato una sistemazione lavorativa a 55 mila persone e costruito 4 case di riposo per 280 anziani¹⁷.

Sul finire degli anni Settanta – e più precisamente nel 1976-1977 – la situazione statistica riporta la presenza in Italia di 1.417 profughi stranieri suddivisi in 939 in carico alla fine del 1976 e 478 assunti in carico durante il 1977. Di

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ivi, p. 18-19.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

questi, 522 emigrati nel 1977 e 33 cancellati per trasferimento o morte. Un saldo, dunque, di 862 persone di origine soprattutto polacca e russa.

Un caso “particolare” subentrato sul finire degli anni Settanta è quello dei vietnamiti e cambogiani. I racconti di quegli anni sono incredibilmente simili a quanto accade oggi. «Le navi incrociano le imbarcazioni di fortuna stracariche di questi sventurati, molte volte non li raccolgono per paura di non poterli sbarcare perché nessuno li vuole. Ne abbiamo esempi continui di cui anche la TV dà notizia»¹⁸. All'impegno dell'Ufficio profughi dell'UCEI si unirà la straordinaria iniziativa di un “corridoio umanitario” sollecitato da mons. Giovanni Nervo, presidente della Caritas Italiana, che impegnerà il Governo italiano a salvare 3.000 profughi vietnamiti e cambogiani dalle acque dell'Oceano Indiano, che verranno poi accolti nelle parrocchie italiane. Un'esperienza straordinaria di accoglienza diffusa sul piano ecclesiale¹⁹.

Ai vietnamiti si aggiungono, all'inizio del 1980, gli etiopi e gli iracheni. I primi arrivano in Italia totalmente sprovvisti di qualsiasi mezzo, soprattutto da clandestini con passaporti falsi o manomessi, altri privi di documento²⁰. Nel caso degli iracheni, invece, viene posto in evidenza che si tratta di un problema che tende a crescere a ritmo impressionante a causa, soprattutto per i profughi del Nord dell'Iraq, della persecuzione religiosa e razziale. Nella maggior parte dei casi si tratta di assiri e armeni cristiani che hanno subito tortura. Sia gli etiopi che gli iracheni non vengono riconosciuti dal Governo italiano come nazionalità che possono richiedere asilo politico e viene detto a chiare lettere che, nonostante i tanti sforzi di accoglienza, arrivando in Italia numerosi e con pochi mezzi di sussistenza, l'unica via possibile per la loro autonomia è l'emigrazione²¹. E in molti ripartono dall'Italia alla volta, soprattutto, degli Stati Uniti.

Nel 1988 la novità alla quale si presta attenzione è l'arrivo massiccio di profughi russo-armeni così come resta difficile la situazione dei profughi polacchi giunti l'anno prima. È il Canada, questa volta, ad accogliere i numeri più consistenti di chi riparte dall'Italia. A seguire l'Australia anche se con numeri ridotti; molto meno coinvolti gli Stati Uniti.

¹⁸ “L'Ufficio Profughi Stranieri UCEI per i vietnamiti”, «Servizio Migranti», n. 12, 1978, p. 492.

¹⁹ Su questa esperienza di accoglienza si veda: M. T. Tavassi - F. M. Carloni, “I boat people: accoglienza dei profughi e impegno di *advocacy*”, in G. Perego, a cura di, *La Chiesa della carità*, EDB, Bologna, 2009, pp. 91-116.

²⁰ “Profughi emigrati nel 1980”, «Servizio Migranti», n. 7, 1981, p. 222.

²¹ Ivi, p. 223.

Il 16 dicembre 1988 ha inizio la cosiddetta “Operazione Pentecostali” con l’arrivo del primo contingente di profughi russi da Vienna. È la Fondazione Migrantes – istituita l’anno prima – a ricevere l’impegno da parte dell’International Catholic Migration Commission (ICMC) di Ginevra dopo la chiusura dell’ufficio di Roma decisa dal World Council of Churches (WCC)²². Si tratta di una responsabilità rilevante: 170-300 persone alla settimana e parecchie migliaia in totale²³.

I dati a disposizione sono raccolti nelle tabelle a seguire.

Situazione profughi in Italia. Valori assoluti. Anno 1988.

Profughi in forza al 1 gennaio 1988	4.221
Registrati durante il 1988	3.605
Casi aggiunti nel 1988	121
Emigrati durante il 1988	3.769
Profughi in forza al 31 dicembre 1988	4.178

Fonte: «Servizio Migranti», n. 6-7, 1989, p. 191.

Profughi registrati. Valori assoluti. Anno 1988.

Paesi di provenienza	v.a.
Afghani	32
Albanesi	3
Angolani	37
Bulgari	3
Cecoslovacchi	15
Etiopi	251
Ghanesi	2
Iraniani	98
Iracheni	51
Jugoslavi	2
Malawiani	4
Rumeni	298

²² “Assistenza ai rifugiati e agli immigrati esteri”, «Servizio Migranti», n. 6-7, 1989, p. 190.

²³ Per motivi di spazio non è possibile qui affrontare, in maniera esaustiva, il passaggio dall’U-CEI alla Fondazione Migrantes. A tale proposito, però, si vedano: S. Ridolfi, “Dall’U.C.E.I. alla Migrantes”, «Servizio Migranti», n. 2, pp. 103-109 e “Ventennale della Migrantes. 1987-2007”, Quaderno di «Servizio Migranti», n. 55, 2009.

Polacchi	704
Russi	2.029
Sudanesi	10
Sud-Africani	3
Ungheresi	52
Zairesi	5
Vietnamiti	6
Totale	3.605

Fonte: «Servizio Migranti», n. 6-7, 1989, p. 191.

Profughi emigrati. Valori assoluti. Anno 1988.

Paesi di provenienza	v.a.
Afghani	20
Albanesi	4
Angolani	20
Bulgari	5
Cecoslovacchi	57
Etiopi	185
Iracheni	20
Iraniani	118
Malawiani	4
Polacchi	965
Rumeni	280
Russi	2.035
Sri Lanka	2
Sudafrica	3
Sudanesi	2
Ungheresi	41
Vietnamiti	4
Zairesi	4
Totale	3.769

Fonte: «Servizio Migranti», n. 6-7, 1989, p. 191.

L'accoglienza dei profughi nei vari paesi d'asilo. Valori assoluti. Anno 1988.

Paesi di accoglienza	v.a.
USA	2.667
Canada	870

Australia	174
Altri Paesi	58
Totale	3.769

Fonte: «Servizio Migranti», n. 6-7, 1989, p. 192.

Alla luce di quanto accade ai nostri giorni fa un certo effetto soffermarsi sulla descrizione dello *status* dei campi funzionanti nel 1988 soprattutto perché potevano e venivano accolti solo i cosiddetti profughi *de iure*, ovvero quelli che teoricamente potevano chiedere asilo politico all'Italia in attesa di partire per un nuovo paese di destinazione, così come fa un certo effetto leggere che rimane vaga la conoscenza della realtà vera del fenomeno dei profughi *de facto* presenti in Italia «[...] anche per il permanere in vigore della anacronistica “limitazione geografica” che riserva lo *status* di rifugiato a chi proviene dall'Europa orientale. Da anni vengono ripetute le promesse di una sua rapida abolizione, richiesta pertanto anche dai patti di Schengen, ma a tutto il 1988 nulla si è fatto»²⁴.

Dislocazione profughi in Italia. Valori assoluti. Anno 1988.

Campo di Latina	441
Campo di Capua	1.263
Alberghi di Roma	1.880
Alberghi Latina	363
Castelnuovo di Porto	339
Alberghi e camping vari	1.722
Totale	6.008

Fonte: «Servizio Migranti», n. 6-7, 1989, p. 192.

Gli anni Novanta e il primo decennio del Duemila

Gli anni Novanta si aprono con la crescita di arrivi in Italia di 25.000 migranti albanesi, dopo il crollo del governo del dittatore, con lo straordinario impegno di accoglienza delle diocesi pugliesi, e capofila lo straordinario vescovo di Mol-fetta, mons. Tonino Bello. Nello stesso anno inizia la tremenda guerra che porterà lo sfaldamento della ex-Jugoslavia e l'arrivo in Italia e in Europa di milioni

²⁴ Ivi, p. 192.

di profughi e rifugiati: un impegno che durerà per tutto il decennio. Ancora una volta le diocesi italiane insieme alla società civile costituita da comuni ma anche da privati cittadini, apriranno le porte delle loro case e strutture, oltre che sostenere direttamente le popolazioni con viaggi a bordo di tir, piccoli furgoni o, addirittura, automobili private²⁵. Una grande solidarietà, un forte movimento pacifista che coinvolge la società civile, anime della Chiesa e personalità laiche, che non si esaurisce durante la guerra ma che continua anche nella fase di ricostruzione alla fine del conflitto giungendo anche alle iniziative di riconciliazione, quali, ad esempio, le scuole interetniche di Sarajevo. Nel 1993 uscirà anche il documento della Commissione Ecclesiale per le Migrazioni, *Ero forestiero e mi avete ospitato. Orientamenti pastorali per l'immigrazione*, che accompagna il lavoro delle comunità ecclesiali a favore dei migranti e dei profughi.

Nel 1994 l'attenzione della Chiesa italiana si concentra sul dramma della guerra in Rwanda, con l'impegno di accoglienza e affidamento anche di bambini in fuga, una grande catena solidale di aiuti a favore dei fedeli delle 10 diocesi del Paese africano. Nel 1999 scoppia la guerra in Kosovo e migliaia di persone in fuga vengono ospitate, ancora una volta, nelle parrocchie delle diocesi italiane oltre che da privati cittadini e da alcune amministrazioni comunali e provinciali.

Gli anni Duemila si aprono con la guerra in Afghanistan a cui segue quella in Iraq: l'impegno della Chiesa italiana a favore dei migranti forzati, con anche l'accoglienza di persone e famiglie, continuerà nel decennio. All'inizio del 2011 le primavere arabe e la fine del Governo di Gheddafi, oltre che la guerra in Siria e l'instabilità ancora in Iraq e in Ucraina, porteranno a una crescita del numero di persone in cerca di salvezza in Italia e in Europa: oltre mezzo milione sbarcheranno sulle coste italiane tra il 2014 e il 2016. Ancora una volta, ancora prima dell'appello di Papa Francesco all'Angelus del 6 settembre 2015, in cui il Pontefice invita le parrocchie, gli istituti religiosi, i monasteri e i santuari di tutta Europa ad aprirsi all'accoglienza, le parrocchie e le diocesi italiane aveva-

²⁵ Durante i conflitti nei Balcani degli anni Novanta furono decine di migliaia gli italiani che parteciparono a missioni umanitarie in favore delle popolazioni colpite dalla guerra. Una solidarietà che purtroppo causerà anche la morte di alcuni volontari. Tra questi si ricordano Fabio Moreni, Sergio Lana, Guido Puletti caduti in un agguato il 29 maggio 1993 mentre erano a bordo di un convoglio di aiuti della Caritas bresciana e cremonese, proveniente da Spalato, che stava percorrendo la strada da Gornji Vakuf per portare aiuti agli abitanti della cittadina bosniaca di Zavidovici. Ancora, il 3 ottobre dello stesso anno il religioso Gabriele Moreno Locatelli viene raggiunto dai colpi di un cecchino mentre era impegnato con altri quattro pacifisti italiani – Luigi Ceccato, padre Angelo Cavagna, Pier Luigi Ontanetti e Luca Berti – nel progetto *Si vive una sola Pace*.

no già accolto 20.000 persone in fuga, aumentate a 23.000 nei primi mesi del 2016, sperimentando un'accoglienza diffusa, che stimolerà a rivedere anche il sistema di accoglienza richiedenti asilo e rifugiati in Italia.

La Chiesa oggi tra speranza e azioni concrete

Guardando al tema dei rifugiati e dei richiedenti asilo, oggi, non si può non notare quanto la Chiesa sia particolarmente presente descrivendo il fenomeno migratorio, inteso nella sua accezione più generale, come “segno dei tempi”. In particolare, l'anno 2017 proprio in virtù della crescita numerica dei rifugiati e dei richiedenti asilo che arrivano in Europa, e in Italia e in Grecia in particolare, a cui occorre unire le chiusure di una Europa sempre più lontana dai principi originari che l'anno costituita e resa unita, è iniziato per la Chiesa italiana all'insegna dei rifugiati. In particolare il Santo Padre ha dedicato la *Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato* ai minori spronando la società e gli operatori a “lavorare” per sensibilizzare all'incontro e al dialogo con lo straniero. Solo così, infatti, a detta del Pontefice è possibile superare paure e tensioni, rendendo lo straniero prossimo, mai fisso nel tempo, ma costantemente in cambiamento assecondando la ricchezza della persona e dell'esperienza storica.

Il teologo Theo Sundermeier segnala, a tal proposito, quattro modelli di incontro²⁶:

- *il modello dell'uguaglianza*. Esso ricorda che siamo sulla stessa strada, con altri, in cammino condividendo una stessa identità data dall'unico Creatore. L'uguaglianza chiede il superamento di barriere, di elementi di separazione e distinzione, classi, stati di vita, posizioni sociali per condividere un comune percorso di diritti e fraternità.
- *il modello dell'alterità*. Affermare l'uguaglianza non significa negare la differenza, ma guardare al particolare, ai pochi rispetto ai molti. È il rispetto del piccolo, delle minoranze.
- *il modello della complementarità*. Ricorda come l'esclusione non aiuta a crescere. La chiusura rende poveri; l'arricchimento passa dalla valorizzazione di chi è altro da me, diverso ma complementare.

²⁶ T. Sundermeier, *Comprendere lo straniero. Un ermeneutica interulturale*, Queriniana, Brescia, 1999.

- *il modello degli spazi di comprensione*. Costruire luoghi di vita, città che favoriscano lo scambio e l'incontro, luoghi comuni di crescita e di vita condivisa.

L'insieme di questi modelli ci dice come non sia costruttivo intendere la relazione con lo straniero solo e unicamente come "fatto assistenziale". Occorre, invece, porre il migrante al centro della relazione, renderlo protagonista attivo, entrare in uno spazio condiviso di dialogo²⁷.

La parola dialogo riporta anche a un altro tema oggi fondamentale, quello della comunicazione la cui importanza non deve essere sottovalutata. L'informazione ha il dovere di non essere strumentale, ma di accompagnare obiettivamente la realtà, di educare se vogliamo, lasciando gli individui liberi nell'ulteriore fase di riflessione e di assimilazione del cambiamento sociale a cui la velocità del tempo sottopone, con rara clemenza per chi ha bisogno di tempi più lunghi.

Tante cose sono cambiate: bisogna dare adito che molti, tra gli operatori della comunicazione stanno sensibilmente evitando di alimentare scorrettamente equazioni tra migrazioni e criminalità, tra migrazioni e terrorismo e tra terrorismo e islamismo. Essi operano con altruismo sociale, informandosi e conoscendo il fenomeno per poi comunicarlo. Si va facendo strada la consapevolezza del carattere complesso del fenomeno migratorio che domanda di essere guardato nei numeri reali e in tutto ciò che questi numeri trasmettono. A tale scopo, prima del lavoro comunicativo è utile riflettere, analizzare, comprendere, conoscere.

Se a una conclusione – seppure con i limiti evidenti di esaustività – questa riflessione sull'impegno della Chiesa in Italia per un tema così importante deve arrivare non può che concludersi con la posizione assunta solo pochi giorni fa dal Segretario Generale della Conferenza Episcopale Italiana – mons. Nunzio Galantino – proprio durante la conferenza stampa per la *Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato*. Sorprendendo, probabilmente, il pubblico ha individuato i Cinque "Sì", due "No" e un 'No condizionato', testo che riportiamo fedelmente:

1. **Sì** a sbloccare e approvare una legge ferma che allarga la cittadinanza ai minori che hanno concluso il primo ciclo scolastico, così da allargare la partecipazione, cuore della democrazia, e favorire processi di inclusione e integrazione.
2. **Sì** a sbloccare e approvare una legge ferma che tutela i minori non accompagnati, non destinandoli a nuovi orfanotrofi, ma a case famiglia, a famiglie

²⁷ G. C. Perego, *Uomini e donne come noi. I migranti, l'Europa, la Chiesa*, Editrice La Scuola, Roma, 2015, pp. 30-31.

affidatarie, accompagnate da una formazione attenta a minori preadolescenti e adolescenti. Le oltre 500 storie di accoglienza familiare nate nelle nostre parrocchie – col progetto Una famiglia per una famiglia, Rifugiato a casa mia, o il Rifugio diffuso che coinvolge un centinaio di famiglie in città come Torino, Parma, Milano – ci dicono come questa strada non solo sia percorribile per gli adulti ma anche per i minori, favorendo una individuale storia educativa e sociale. Questa non è fantascienza! Vi sono famiglie disponibili ad accogliere – l’ho appreso seguendo la rassegna stampa di «Prima pagina» il 6 Gennaio scorso. Sono intervenute due famiglie, una di Trieste e una del Piemonte, che, pur pronte ad accogliere in casa non hanno trovato interlocutori per dar seguito a questa loro offerta di disponibilità.

3. **Si** all’identificazione dei migranti che arrivano tra noi, anzitutto per un’accoglienza attenta alla diversità delle persone e delle storie, pronta a mettere in campo forme e strumenti rinnovati di tutela e di accompagnamento che risultano una sicurezza per le persone migranti e per la comunità che accoglie.
4. **Si** a un’accoglienza diffusa, in tutti i comuni italiani, dei migranti forzati, in fuga da situazioni drammatiche. Si tratta di creare un servizio nuovo nelle nostre comunità per accogliere alcune persone e famiglie in fuga, 2 su tre delle quali potrebbero fermarsi solo per alcune settimane o mesi – come è avvenuto in questi tre anni – in collaborazione con le realtà associative, della cooperazione sociale ed ecclesiali presenti sul territorio. A chi giova demonizzare con lo stigma della delinquenza e del puro interesse tutte le realtà impegnate nel campo dell’accoglienza? A che serve appiccicare su tanti giovani, uomini e donne che compiono con professionalità questo lavoro la stessa etichetta di alcune famigerate esperienze, per fortuna scoperte e condannate?

Si tratta di scrivere una nuova pagina del nostro Welfare sociale guardando anche a tutto quello che di positivo si sta facendo.

5. **Si** a un titolo di soggiorno come protezione umanitaria o come protezione sociale a giovani uomini e donne che da oltre un anno sono nei CAS e nei centri di prima accoglienza e hanno iniziato un percorso di scolarizzazione o si sono resi disponibili a lavori socialmente utili o addirittura già hanno un contratto di lavoro; a coloro che hanno potuto, speriamo presto, fare un’esperienza di servizio civile, ma anche a chi ha una disabilità o un trauma grave, è in fuga da un disastro ambientale o dal terrorismo.

Ripartire dalla legalità è un atto di intelligenza politica, che non va confuso con la proposta di allargare l’irregolarità e creare insicurezza per i migranti e per il territorio.

6. **No** a forme di chiusura di ogni via legale di ingresso nel nostro Paese che sta generando un popolo di irregolari, che alimenta lo sfruttamento, il lavoro nero,

la violenza. È contraddittorio chiudere forme e strade per l'ingresso legale e poi approvare leggi per combattere lo sfruttamento lavorativo e il caporalato.

7. **No** a investire più nella vendita delle armi che in cooperazione allo sviluppo, in accordi internazionali per percorsi di rientro, in corridoi umanitari: è un'ipocrisia di cui dobbiamo liberarci per favorire finalmente il diritto delle persone di vivere nella propria terra. Come Chiesa italiana stiamo in attesa di firmare un protocollo di intesa col Ministero competente per aprire un "corridoio umanitario" con l'Etiopia per i profughi provenienti da Eritrea e Somalia, utilizzando anche per questo fondi provenienti dall'8x1000.

Quanto alla riapertura dei CIE, non possiamo non condividere il "No" affermato dalle realtà del mondo ecclesiale (Migrantes, Caritas, Centro Astalli, ecc.) e della solidarietà sociale (CNCA), oltre che di giuristi (ASGI) impegnati da anni nella tutela e la promozione dei migranti, se questi dovessero continuare ad essere di fatto luoghi di trattenimento e di reclusione che, anche se con pochi numeri di persone, senza tutele fondamentali, rischiano di alimentare fenomeni di radicalizzazione, e dove finiscono oggi, nella maggior parte dei casi, irregolari dopo retate, come le donne prostitute, i migranti più indifesi e meno tutelati.

L'assicurazione successiva del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Interno sulla diversa natura, anche se non ancora precisata, dei CIE, l'articolata posizione espressa dai Sindaci italiani²⁸, la decisa richiesta del Capo della Polizia, uniti, però, al dubbio che tali Centri risultino necessari realisticamente nel caso di chi irregolare ha commesso un reato, per il quale dal carcere stesso o attraverso misure cautelari, seppur eccezionali, previste dalla legge, potrebbe venire poi direttamente espulso, mi fanno dire in questo momento un 'No condizionato'²⁹.

Conclusione. "Troppe volte non vi abbiamo accolto"³⁰

Nel frattempo, il 12 gennaio è stato siglato al Ministero dell'Interno il protocollo d'intesa tra Viminale, Ministero degli Esteri, Conferenza Episcopale Italiana e Comunità di Sant'Egidio, per l'apertura di un corridoio umanitario

²⁸ AN. MARI., *Sui Cie sindaci divisi, dubbi nel centrosinistra*, «Il Sole 24 Ore», 7 gennaio 2017, p. 9.

²⁹ N. Galantino, *Cinque "Sì", due "No" e un 'No condizionato'*, <www.siti.chiesacattolica.it/siti/allegati/18329/Nunzio%20Galantino%20Segretario%20generale%20della%20CEI.pdf>.

³⁰ Dal videomessaggio di Papa Francesco per il 35° anniversario della fondazione del Centro Astalli, 19 aprile 2016, <<http://centroastalli.it/tag/papa-francesco/>>.

con l’Etiopia per 500 profughi provenienti da Eritrea, Somalia e Sud Sudan. «Perché insieme – ha affermato mons. Galatino in questa occasione – non dico che scriviamo una pagina nuova – si tratta di un’esperienza che è stata già fatta – ma di sicuro, con questa firma, diamo un impulso molto più ampio in tutti i sensi e a tutti i livelli perché si capisca che un fenomeno complesso come l’immigrazione non può essere lasciato in mano a coloro che semplificano. Dove ci sono volti, problemi, ma anche attese e speranze, non si può lasciare il tema dell’immigrazione in mano soltanto ad alcuni che tendono a sottolineare il drammatico che esiste»³¹.

Uno spirito nuovo, propositivo dunque, quella speranza che trova forza nel mondo dei giovani e dei minori in particolare.

La città oggi è chiamata a vedere in tutto il mondo dei minori, migrati e rifugiati, delle seconde generazioni un tassello importante della crescita di un futuro, che passa necessariamente attraverso un dialogo interculturale – anche attraverso modelli educativi nuovi, come la *peer education* (educazione alla pari) –, che rifiuta nuove forme di esclusione o provvisorietà sociale, ma soprattutto il riconoscimento della cittadinanza, quale punto di partenza per un percorso di responsabilità e partecipazione, che riconosca e valorizzi un nuovo “capitale umano” giunto in Italia da 200 paesi del mondo. Nel rapporto con i minori migranti è cresciuta anche la Chiesa, una Chiesa plurale, da una parte nella sua capacità caritativa di costruire servizi, progetti di educazione interculturale, di genitorialità attiva e partecipativa, per costruire “segni di fraternità”, ma anche per avviare esperienze di pastorale giovanile che rinnovano gli ambienti di aggregazione giovanile e gli oratori, sperimentando percorsi di incontro e di intervento specifici. Con il minore migrante, è necessario da una parte ricercare forme di collegamento e conoscenza familiari anche a distanza, dall’altra costruire, in assenza di figure genitoriali, un percorso educativo e di crescita integrale, attento anche alle diverse dimensioni della vita giovanile (sport, scuola, affetti, amicizie, formazione al lavoro, ecc.). Il riconoscimento, la prima accoglienza, la seconda accoglienza: sono questi i livelli di un percorso teso all’integrazione, i tre momenti fondamentali di un “affido” che spesso non passa immediatamente attraverso la famiglia, ma attraverso la città e le sue strutture per un welfare sempre più comunitario. Si tratta di luoghi e di strumenti per costruire anche la Chiesa come casa attorno e insieme ai piccoli. In un tempo di “educazione

³¹ *Monsignor Galatino: corridoi umanitari possibili grazie all’otto per mille*, «Agensir», 12 gennaio 2017, <<http://agensir.it/quotidiano/2017/1/12/monsignor-galatino-corridoi-umanitari-possibili-grazie-allotto-per-mille/>>.

debole” è importante che la Chiesa sempre più diventi casa, famiglia di famiglie, comunità dove i minori possano trovare una casa e una famiglia, “sentirsi a casa e in famiglia”. I servizi per i minori rispondono nella Chiesa non solo a un bisogno sociale, ma anche al diritto che nessuno sia solo, nessun minore sia privo di una famiglia. Chiesa, dunque, quale luogo educativo fondamentale in cui tutti possano “sentirsi a casa”.

Delfina Licata

Sociologa impegnata da più di 10 anni nel settore della mobilità umana. Specializzata in metodologie qualitative applicate alla ricerca sociologica, ha condotto, in Italia e all'estero, diverse ricerche sul tema della mobilità. È responsabile dell'Area Ricerca e Documentazione della Fondazione Migrantes curando, per la stessa organizzazione, il *Rapporto Italiani nel Mondo* e, con altri redattori, il *Rapporto Immigrazione*. È nel Comitato di Direzione, per la Fondazione Migrantes, del *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia*. Ha partecipato a numerosi convegni, conferenze, seminari e lezioni accademiche, in Italia e all'estero, sul tema della mobilità in generale e, in particolare, dell'emigrazione italiana e dell'immigrazione in Italia. Sugli stessi argomenti ha pubblicato diversi volumi, saggi e articoli in prestigiose sedi nazionali e internazionali.

Gian Carlo Perego

Sacerdote diocesano di Cremona, laurea in Teologia alla Pontificia Università Gregoriana di Roma, insegnante di Teologia Dogmatica e Patrologia nello Studio teologico del Seminario di Cremona, dal 1997 al 2001 è stato direttore della Caritas Diocesana di Cremona. Responsabile dell'Area nazionale di Caritas Italiana dal 1 gennaio 2002 al 2006, e del Centro Documentazione Caritas e Migrantes dal 2006 al 2009, nel dicembre 2009 è stato nominato dalla CEI Direttore generale della Fondazione Migrantes. Dall'ottobre del 2012 è stato nominato Consultore del Pontificio Consiglio dei migranti e itineranti. È insegnante di Teologia all'Università Cattolica di Brescia, alla LUMSA e al Camillianum di Roma. Tra le sue pubblicazioni: *La Chiesa della carità*, EDB, Bologna, 2009; *Per una cultura dell'altro. La Chiesa e l'immigrazione*, Todi, TAU editrice, 2011; *Uomini e donne come noi. I migranti, l'Europa, la Chiesa*, Brescia, La Scuola, 2015.

A man in a dark jacket and plaid shirt is climbing a rope structure, smiling broadly. The background is a textured wall. The image is darkened for text overlay.

PRIMA PARTE

**CON LO
SGUARDO
RIVOLTO
ALL'EUROPA**



I cacciatori di Romain Mayoulou

LA NORMATIVA EUROPEA SUL DIRITTO D'ASILO: STORIE, SFIDE E PROSPETTIVE IN QUESTI ULTIMI 100 ANNI

Ulrich Stege¹

Right to have rights
Hannah Arendt

A. Introduzione

Nel corso degli ultimi anni il diritto di asilo è diventato uno dei temi maggiormente controversi nell'ambito delle politiche pubbliche. In termini contemporanei, l'asilo² – quale espressione della sovranità statale – si riferisce alla protezione che uno Stato garantisce ad un individuo nel proprio territorio (cosiddetto asilo territoriale) o in altri luoghi sotto il proprio controllo (come sedi diplomatiche e navi militari).

Per quanto la definizione possa sembrare chiara, la stessa ha generato (non solo in anni recenti) notevoli contrasti. Negli anni Ottanta Grahl-Madsen³ ha sostenuto che un autentico diritto di asilo deve comprendere l'obbligo del paese (1) di ammettere l'individuo nel proprio territorio, (2) di consentirne il

¹ L'Autore ringrazia Carla Landri e Maurizio Veglio per la collaborazione nella redazione del testo in lingua italiana.

² Il termine asilo deriva dal greco *asylós*, che indica ciò che è inviolabile o che non può essere afferrato.

³ A. Grahl-Madsen, *Territorial Asylum*, Almqvist & Wiksell International, Stoccolma, 1980, p. 50.

soggiorno, (3) di astenersi dall'allontanamento, (4) dall'extradizione, (5) dalla persecuzione o punizione o limitazione della libertà personale. In realtà gli Stati europei attuano il diritto di asilo in termini assai distanti dall'ideale di tale definizione, enfatizzando la notevole (e crescente) distanza tra la dottrina umanitaria e la pratica dei diritti.

Nell'attuale contesto di crisi – che non dovrebbe essere ritenuta una “crisi dei rifugiati”, bensì la crisi del “sistema asilo” – questo capitolo intende analizzare la nascita e lo sviluppo della normativa europea in materia di asilo. Si cercherà quindi di analizzare le ragioni alla base delle scelte politiche che lo hanno modellato e di valutarne la consistenza rispetto al principio ideale definito da Grahl-Madsen. Da ultimo si porrà l'attenzione sui principali elementi di criticità del sistema e sulle possibilità di modifica.

B. Gli sviluppi del sistema normativo europeo in tema di asilo

Le basi del sistema europeo di asilo affondano le radici nella disciplina internazionale per la protezione dei rifugiati, sviluppatasi in conseguenza delle molteplici crisi e dei conflitti europei del XX secolo. Prima di analizzare il contesto normativo europeo è pertanto opportuno ripercorrere rapidamente quello internazionale, sviluppatosi nel corso dell'ultimo secolo e capace di esercitare una notevole influenza sui sistemi nazionali e transnazionali.

1. Il quadro internazionale di protezione dei rifugiati

Storicamente la pratica dell'asilo preesiste alla normativa internazionale a tutela dei rifugiati (risalente al periodo tra le grandi guerre del 1900) e dei diritti umani, associata alla fondazione delle Nazioni Unite.

Fino alla Prima guerra mondiale, la protezione delle persone a rischio di persecuzione non atteneva a principi di diritto, bensì a dinamiche di potere e indulgenza. Ciò nonostante la storia europea ha conosciuto molteplici forme di asilo offerto da diverse organizzazioni politiche e sociali.

A tale scopo sono stati destinati, per esempio, edifici religiosi (templi, chiese, ecc.) e santuari, in virtù di un principio solidaristico comune a tutte le più importanti religioni mondiali. Le 3 fedi monoteiste prevedono il dovere di ospitalità e protezione degli stranieri, ciò che rappresenta la premessa storica e antropologica alla teoria e alla pratica del diritto di asilo. Un esempio proviene dalla Bibbia, che – tra le altre affermazioni – ricorda come «*Quando qualche*

forestiero soggiornerà con voi nel vostro paese, non gli farete torto»⁴. Un simile principio di tutela degli stranieri in condizione di necessità è radicato nell'Islam, ed in particolare nel concetto di *Djiwar*.

Il medesimo assunto vale anche per diversi regimi politici che hanno offerto protezione ad altre comunità. All'epoca delle persecuzioni religiose del XVII secolo, fu l'editto di Potsdam, promulgato dal principe elettore prussiano Federico Guglielmo I, a fornire protezione nel proprio territorio agli ugonotti francesi⁵. Esistono numerosi esempi di tali decisioni, come per il grande numero di rifugiati politici a seguito della rivoluzione francese del 1789.

La premessa filosofica del diritto di asilo quale dovere di protezione a carico degli Stati risale ai primi teorici del diritto internazionale. Già nel 1795, nella sua opera *Per la pace perpetua*,⁶ Kant riconosceva che: «*La parola ospitalità (Wirthbarkeit) vi significa il diritto spettante ad uno straniero di non essere trattato ostilmente a cagione del suo arrivo sul territorio altrui. Può essere allontanato, ove ciò avvenga senza la di lui rovina, ma finché egli si contiene pacificamente al proprio posto, non deve essere trattato da nemico [...] gli uomini [...] si aggregano alla società in virtù del diritto di possesso comune della superficie terrestre. Nessun individuo, avendo, in origine, diritti maggiori di un altro sovra una porzione della terra, e questa essendo sferica, gli uomini devono sempre, alla fine, tollerarsi reciprocamente*».

In merito all'esistenza di un obbligo legale di protezione, Kant proseguiva affermando che: «*Siccome ora i comuni rapporti, più o meno stretti, dei popoli fra loro hanno talmente progredito che l'offesa fatta al diritto in un luogo è risentita egualmente in tutti, così l'idea di un diritto universale o cosmopolitico non è punto fantastica od esaltata, ma complemento necessario del codice non scritto di un giure pubblico delle genti, sia interno che internazionale, ed avviamento alla pace perpetua cui solo in tal guisa potremo man mano approssimarci*».

Ad ogni buon conto la storia della protezione internazionale nasce solo con l'istituzione della Società delle Nazioni all'inizio del XX secolo. In tale periodo l'Europa affrontava non solo la prima guerra mondiale (1914-1918), ma diversi conflitti armati come le guerre balcaniche (1912-1913), il conflitto nel Caucaso (1918-1921) e la guerra greco-turca (1919-1922), che costrinsero un grande numero di persone a fuggire dalle proprie abitazioni. In aggiunta molti rifugiati (stimabili tra 1 e 2 milioni di persone) abbandonarono la Russia/Unione

⁴ Levitico 19:33.

⁵ Editto di Potsdam, 29 ottobre 1685.

⁶ I. Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, 1795.

sovietica dopo la rivoluzione. Solamente in seguito a tali eventi la comunità internazionale cominciò ad elaborare il concetto di protezione dei rifugiati quale dovere universale a carico degli Stati.

Lanciata dal Comitato internazionale della Croce Rossa, nel 1921 la Società delle Nazioni designò il diplomatico norvegese Fridtjof Nansen quale Alto commissario per i rifugiati. Nansen chiarì subito di intendere la protezione per i rifugiati non come una forma di carità, ma come un obbligo ineludibile degli Stati. A lui si deve, nel 1922, la creazione del cosiddetto passaporto Nansen, il primo documento internazionale per le persone con necessità di protezione. Durante la vigenza della Società delle Nazioni (1920-1946), il mandato dell'Alto commissario per i rifugiati si è ampliato attraverso la creazione di diversi enti, quali il Nansen International Office for Refugees (1931-1938), l'Office of the High Commissioner for Refugees coming from Germany (1933-1938), l'Office of the High Commissioner of the League of Nations for Refugees (1939-1946) e l'Intergovernmental Committee on Refugees (1938-1947).

Tali sforzi non furono però sufficienti ad impedire il più grande fallimento della storia contemporanea nell'ambito della tutela dei rifugiati, vale a dire la mancata protezione dei moltissimi ebrei in fuga dalle persecuzioni naziste. Alorché più di 30 paesi si riunirono in Francia nel 1938 per valutare le risposte alle esigenze di quanti fuggivano dal regime di Hitler, solo uno Stato (la Repubblica Dominicana!) si offrì di accogliere più rifugiati⁷. Allo stesso modo si può ricordare il famigerato caso della nave *St. Louis*, che nel 1939 – con a bordo ebrei in fuga dalla Germania – raggiunse le coste del Nord America. All'imbarcazione venne impedito l'attracco e dovette ritornare in Europa. Molti dei passeggeri sarebbero successivamente diventati vittime dell'Olocausto⁸.

Lo shock per la Seconda guerra mondiale ed il consistente numero di rifugiati in Europa diedero nuova spinta al tentativo di riconoscere una serie di diritti soggettivi per le persone sfollate alla ricerca di protezione. Dal 1946 al 1952 l'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati (IRO) contribuì al reinsediamento di rifugiati e sfollati principalmente dall'Europa centrale negli Stati Uniti, in Australia, nell'Europa occidentale, in Israele, in Canada e in America Latina.

Ulteriori sforzi di portata internazionale seguirono la stesura della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), che contiene – agli articoli 13

⁷ D. Ross Laffer, *The Jewish Trail of Tears e Evian Conference of July 1938*, 2011. Graduate theses and Dissertations, <<http://scholarcommons.usf.edu/etd/3195>>.

⁸ S. A. Ogilvie – S. Miller, *Refuge Denied - The St. Louis Passengers and the Holocaust*, United States Holocaust Memorial Museum, 2010.

(2) e 14 – previsioni relative all'asilo territoriale⁹. L'art. 14, in particolare, prevede che «*Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni*».

A ciò seguì l'istituzione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) nel 1950 e la redazione del più importante trattato internazionale in materia di rifugiati, la Convenzione sullo statuto dei rifugiati (la cosiddetta Convenzione di Ginevra, adottata nel 1951 e modificata dal Protocollo del 1967)¹⁰. La Convenzione di Ginevra definisce il concetto di "rifugiato"¹¹, delineandone i diritti e prevedendo i doveri a carico dello Stato che fornisce protezione. Ciò che è più importante, la Convenzione stabilisce la regola del *non-refoulement*, vale a dire il divieto di rimpatrio del rifugiato, di una persona cioè che rischi la persecuzione sulla base di uno dei motivi elencati nella Convenzione.

I tentativi sin qui illustrati non hanno portato al recepimento del diritto di asilo – nella forma dell'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio di uno Stato – nel contesto del diritto internazionale. Sebbene nel corso degli ultimi anni si sia assistito ad un progressivo ampliamento degli obblighi di accoglienza dei rifugiati sulla base di vincoli umanitari (ad esempio in virtù del principio di *non-refoulement*), tale diritto rimane in concreto nella discrezione delle sovranità statali. L'importanza della sovranità statale – argomento che ancora domina la discussione politica sull'asilo – può essere agevolmente dedotta dalla premessa generale con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo introduce le proprie pronunce in materia di asilo e immigrazione: «*La Corte non sottovaluta in alcun modo l'esigenza degli Stati membri di tutelare l'ordine pubblico, in particolare nell'esercizio delle proprie prerogative, quale prassi di diritto internazionale e soggetta alle obbligazioni del Trattato, di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri*»¹².

⁹ L'art. 13 (2) stabilisce che «*Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese*».

¹⁰ Si veda: <www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>.

¹¹ L'art. 1 della Convenzione, come modificato dal Protocollo del 1967, definisce il rifugiato «*chiunque, nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi*».

¹² CEDU, Moustaqim c. Belgium, 18 febbraio 1991, paragrafo 43.

2. Gli impulsi normativi verso un sistema europeo sul diritto di asilo

L'assenza dell'asilo nel diritto internazionale non significa che gli Stati abbiano rifiutato di fornire protezione alle persone in stato di bisogno. I paesi garantiscono la tutela in chiave discrezionale, allorché esistano ragioni di connessione fra gli Stati (ad esempio, quando esiste uno specifico legame tra il paese di origine e il paese ospitante) e/o questioni umanitarie (fondate su principi morali di origine religiosa o secolare). Da ultimo gli Stati possono essere costretti dagli obblighi derivanti dagli ordinamenti legali (nazionale, europeo o internazionale) applicabile¹³.

Analizziamo ora i fattori normativi che hanno spinto gli Stati europei a fornire protezione ai richiedenti asilo e ai rifugiati e le specifiche ragioni che hanno portato all'individuazione di un *corpus* di obblighi legali nella cornice del diritto europeo.

a) Tradizioni costituzionali degli Stati membri

In primo luogo il diritto di asilo è stato riconosciuto come principio generale del diritto comunitario¹⁴ nonché primo diritto fra tutti, poiché deriva dalle Costituzioni dei propri Stati membri, in molti casi scritte o modificate nel periodo postbellico.

In effetti molti paesi membri (tra cui Germania ed Italia) riconoscono all'asilo lo *status* di diritto costituzionale. Spesso si tratta però di dichiarazioni retoriche, piuttosto che di previsioni precettive in grado di attribuire una posizione soggettiva.

L'art. 10, comma 3, della Costituzione italiana del 1948, nella sezione relativa ai "Principi fondamentali", prevede: «*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*». La disposizione suona come un forte ed ampio riconoscimento per le persone in condizioni di bisogno. Alcuni studiosi¹⁵ giungono a individuare in tale norma un diritto soggettivo pieno all'ingresso e al soggiorno in

¹³ J. Carens, *The Ethics of Immigration*, Oxford, 2013, p. 192.

¹⁴ Si veda l'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (in collegamento con l'art. 6 della Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea), che prevede il diritto di asilo con espresso richiamo alla Convenzione di Ginevra.

¹⁵ P. Bonetti, "Il diritto d'asilo - Profili generali e costituzionali del diritto d'asilo nell'ordinamento italiano", in B. Nascimbene (ed.), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova, 2004, pp. 1137-38.

Italia in capo a qualunque straniero a cui sia concretamente impedito l'esercizio di qualunque libertà democratica nel proprio paese di origine. In realtà è stato necessario molto tempo prima che la disposizione ricevesse concreta visibilità. Solamente nel 1997, in seguito ad una decisione della Corte di Cassazione¹⁶, il diritto di asilo ha trovato un primo riconoscimento, ma l'assenza di una norma di attuazione ha consegnato tale istituto (il cosiddetto "asilo costituzionale") ad un ruolo del tutto marginale. La maggior parte dei rifugiati in Italia ha ricevuto protezione in virtù della Convenzione di Ginevra o della legislazione comunitaria.

In Germania il quadro è stato molto differente in passato. La legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*), la Costituzione tedesca del 1949, scritta all'indomani della Seconda guerra mondiale, prevede che «*I perseguitati politici godono del diritto di asilo*»¹⁷. Diversamente da molti altri paesi, tale assunto gode di contenuto precettivo, conferendo direttamente il diritto soggettivo all'asilo. In realtà, a seguito all'arrivo di un ingente numero di richiedenti all'inizio degli anni Novanta¹⁸, la previsione è stata effettivamente neutralizzata nel 1993 da una modifica costituzionale, che ha consentito il trasferimento di buona parte di costoro verso altri paesi (i cosiddetti "paesi terzi sicuri"). A causa delle pressioni di altri Stati membri e della contrarietà dell'opinione pubblica nazionale, il concetto di paese terzo sicuro (in qualche modo mutuato dal dibattito che anticipò la cosiddetta Convenzione di Dublino, sottoscritta solo 3 anni prima), ha determinato una restrizione dell'asilo costituzionale. Oggi anche in Germania la principale forma di protezione internazionale è riconducibile alla Convenzione di Ginevra e alla normativa comunitaria.

b) La Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Oltre alle tradizioni costituzionali dei paesi membri, un'ulteriore attore che ha rivestito un ruolo rilevante nella nascita del sistema europeo dell'asilo è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Sebbene quest'ultima non contenga alcuna previsione che richiami l'articolo 14 della Dichiarazione

¹⁶ Cassazione civile, SS.UU., sentenza 26 maggio 1997, n. 4674, «Rivista di diritto internazionale», vol. 80, 1997, 843.

¹⁷ Art. 16a German Grundgesetz.

¹⁸ Dal 1986 al 1989 circa 380.000 persone, principalmente dall'Iran e dal Libano, hanno richiesto asilo in Germania. Tra il 1990 e il 1992 quasi 900.000 richieste di protezione sono state avanzate in Germania per la maggior parte da cittadini dell'ex Jugoslavia, romeni e turchi. Si veda: <www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfah-len-asy-l-jahr-2014.pdf?__blob=publicationFile>.

universale dei diritti dell'uomo (che garantisce il diritto di cercare e beneficiare dell'asilo dalle persecuzioni), la stessa fornisce un riconoscimento regionale di buona parte dei diritti consacrati nella Dichiarazione medesima e prevede meccanismi internazionali che ne assicurano lo sviluppo.

Anche se nella Convenzione non sono inserite disposizioni in materia di asilo, la stessa è strumento tutt'altro che marginale per chi richiede protezione in Europa. Il consistente *corpus* giurisprudenziale consolidatosi a partire dal 1989 stabilisce gli *standard* per i richiedenti asilo in Europa¹⁹. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – in particolare relativa al diritto alla vita previsto dall'art. 2, alla proibizione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti sancita dall'art. 3 ed alla tutela della vita privata e familiare stabilita dall'art. 8 – si è rivelata cruciale per impedire il rimpatrio e l'esposizione al rischio di persecuzione²⁰ ed ha rappresentato la base per l'introduzione di una nuova forma di protezione in Europa, vale a dire la protezione sussidiaria. Quest'ultima, disciplinata nella Direttiva qualifiche (art. 2f), viene riconosciuta a persone che non soddisfano i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, ma che in caso di rimpatrio sarebbero comunque esposte al rischio effettivo di subire un danno grave (pena di morte o trattamenti inumani o degradanti o tortura).

c) Il processo di integrazione europea – il mercato interno

L'ultimo tra i più importanti motori di un ordinamento europeo in tema di asilo è il processo di integrazione europea. I fondatori dell'Unione miravano infatti alla costruzione di un mercato interno europeo attraverso la rimozione degli ostacoli al libero movimento di beni, persone, servizi e capitali. Fattore chiave per il raggiungimento di questo obiettivo è l'abolizione dei controlli di frontiera (in particolare relativi ai beni e alle persone), che ha condotto, nel 1985, una parte degli Stati membri alla firma dell'accordo di Schengen ed alla nascita di un'area priva di controlli interni.

Prima dell'entrata in vigore dell'accordo, la Commissione Europea²¹ e i Ministri degli Interni di alcuni Stati membri espressero riserve in merito all'aboli-

¹⁹ N. Mole, *Asylum and the European Convention of Human Rights*, 2003.

²⁰ Si vedano, in particolare, le pronunce della Corte EDU, 7 luglio 1989, ric. n. 14038/88, Soering c. Regno Unito, paragrafo 91, e 15 novembre 1996, ric. n. 2241/93, Chahal c. Regno Unito, paragrafi n. 73-74.

²¹ Si veda: *Complementing the Internal Market*. White Paper from the European Commission to the European Council, COM (85) 310 Final, 14 giugno 1985, 15-16, paragrafo 55.



zione dei controlli di frontiera, con particolare riferimento ai richiedenti asilo e rifugiati. Il timore derivava dalla perdita di una quota della sovranità statale in un'area politicamente sensibile (ed all'epoca ancora estranea alle competenze normative comunitarie). Il compromesso che ne derivò escludeva i richiedenti asilo e rifugiati dal diritto alla libera circolazione, rendendoli soggetti ad uno specifico regime normativo che i medesimi Stati concordavano di istituire (peraltro non all'interno del contesto comunitario, ma in virtù di una cooperazione intergovernativa).

La pietra angolare di tale sistema – denominato “Dublino”, dalla città in cui il primo accordo venne sottoscritto nel 1990, entrando quindi in vigore nel 1997 – risiede nell'attribuzione della competenza a valutare le domande di protezione internazionale ai paesi di primo ingresso. Solo a seguito della firma di tale Convenzione, il 15 giugno 1990, anche la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen venne sottoscritta, precisamente 4 giorni dopo, il 19 giugno 1990, nuovamente a Schengen. Sebbene i controlli frontalieri vennero effettivamente rimossi solo nel 1995, la sequenza temporale dimostra quanto lo sviluppo di un sistema europeo di asilo fosse centrale nella costruzione dell'area Schengen, che rappresenta ancora oggi uno dei principali traguardi nel processo di integrazione europea.

Ben presto gli Stati membri realizzarono che l'accordo di Dublino non era sufficiente. Un ordinamento destinato a disciplinare una regione priva di controlli interni avrebbe richiesto una seppur minima armonizzazione delle procedure, degli *standard* e delle tutele per i richiedenti asilo e rifugiati. Ma questo non si è verificato. Nei primi anni Novanta, molti paesi europei, tra i quali l'Italia, non avevano familiarità con l'asilo e, al di là della formale adesione alla Convenzione di Ginevra, non avevano sviluppato una specifica disciplina in materia. Gli Stati membri dell'accordo di Schengen hanno quindi stimolato la cooperazione (sempre in sede intergovernativa) a livello europeo, con il risultato di inserire l'immigrazione e l'asilo nel cosiddetto “Terzo pilastro” del Trattato di Maastricht. Peraltro tale decisione è stata oggetto di costanti critiche dovute alla mancanza del controllo parlamentare, alla debolezza del controllo giudiziario e all'opacità delle procedure²².

Ad ogni modo è possibile affermare che i fattori di sviluppo di un sistema comune di asilo non sono stati i diritti umani in sé (sebbene gli stessi ne abbiano influenzato il contenuto) e nemmeno l'aspirazione di istituire una politica

²² D. Joly, *The Porous Dam: European Harmonization on Asylum in the Nineties*, 1994, IJRL 159-193.

condivisa a livello europeo. L'asilo rappresenta infatti un elemento secondario nel più ampio progetto di costruzione di un mercato interno, ed in quanto tale ha ricevuto attenzione solo quando ritenuto necessario per salvaguardare la sicurezza interna e assecondare la volontà di numerosi Stati membri di escludere i richiedenti asilo dal diritto alla libera circolazione²³.

3. Lo sviluppo di un sistema europeo comune di asilo (CEAS)

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il 1 maggio 1999, da oggetto di cooperazione intergovernativa l'asilo è diventato materia di competenza dell'Unione Europea. Sulla base dell'idea di uno “*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*”²⁴, le istituzioni europee sono diventate responsabili dell'elaborazione una legislazione comune in materia di asilo, da adottare entro il 1 maggio 2004²⁵.

In effetti si è assistito ad una corsa alla predisposizione di un sistema europeo comune di asilo. Lo stesso 1 maggio 2004, attraverso l'adesione di 10 nuovi Stati (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia), l'Unione Europea allargava i propri confini verso Est e alcuni paesi membri (in particolare la Germania, ora ritrovatasi nel centro dell'UE), avevano un forte interesse all'adozione di una legislazione comune – ed in particolare del regolamento Dublino – vincolante per i nuovi *partners*, peraltro esclusi dal processo decisionale.

I primi tratti del sistema europeo comune di asilo (CEAS)²⁶ risalgono al 1999, quando i capi di governo degli Stati membri, riuniti a Tampere (Finlandia), decisero di adottare un piano di iniziative legislative in materia di giustizia e affari interni che comprendeva il tema dell'asilo²⁷. L'obiettivo principale del CEAS era stabilire un sistema effettivamente comune, dotato di una struttura

²³ V. Chetail, “The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?”, in V. Chetail – P. De Bruycker – F. Maiani, *Reforming the Common European Asylum System – The New European Refugee Law*, Brill, 2016, p. 11.

²⁴ Art. 1, 5), del Trattato sull'Unione Europea di Amsterdam, a tenore del quale «*L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: [...] conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*».

²⁵ Art. 63 del Trattato EC dopo il Trattato di Amsterdam del 1997.

²⁶ Common European Asylum System, European Commission: Migration and Home Affairs, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm>.

²⁷ Si veda: *History of the CEAS*, European Council on Refugees and Exiles, <www.ecre.org/component/content/article/36-introduction/194-history-of-ceas.html>.

organica che disciplinasse i diversi istituti relativi alla protezione dei rifugiati. Lungi dal limitarsi a fornire una definizione di rifugiato e a delinearne lo *status* giuridico alla luce della Convenzione di Ginevra, il CEAS disciplina l'accoglienza e le procedure, l'individuazione dello Stato competente per l'esame delle domande, così come nuove forme di protezione (la protezione sussidiaria). L'obiettivo dell'armonizzazione europea era soprattutto il contrasto dell'*asylum shopping*, il fenomeno per il quale i richiedenti propongono domande di protezione in diversi Stati membri, in ragione dei differenti tassi di accoglimento o degli *standard* di qualità dei sistemi sociali. Lo scopo primario era, quindi, evitare i movimenti secondari dei richiedenti verso i paesi membri con migliori condizioni di protezione e di accoglienza.

Al periodo tra il 1999 e il 2005, la prima fase del CEAS, risalgono una serie di misure legislative che fissavano *standard* minimi in materia di asilo: (1) la direttiva procedure²⁸, (2) la direttiva accoglienza²⁹, (3) la direttiva qualifiche³⁰, (4) il regolamento Dublino³¹ e (5) il regolamento Eurodac³². Trattandosi di misure minime, restava salvo il diritto degli Stati membri di adottare o mantenere norme più favorevoli a livello nazionale. Poiché tale approccio risentiva dei compromessi politici³³ – e abbia comunque avuti effetti positivi verso alcuni Stati membri (costretti a introdurre per la prima volta una legislazione sul diritto di asilo) – lo stesso non si rivelò efficace ai fini dell'effettiva armonizzazione dei sistemi nazionali, stimolando al contrario una sorta di corsa al ribasso³⁴.

²⁸ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1 dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri i fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, 2005 O.J. (L.326/13).

²⁹ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, 2003 O.J. (L.31/12).

³⁰ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, 2004 O.J. (L.304/12).

³¹ Regolamento (CE) n. 343/2003, del 18 febbraio 2003, recante criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, 2003 O.J. (L.50/1).

³² Regolamento (CE) n. 2725/2000, dell'11 dicembre 2000, concernente l'istituzione dell'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, 2000 O.J. (L. 316).

³³ Occorre evidenziare come all'epoca della prima fase del CEAS, il Consiglio dell'Unione Europea doveva ancora decidere all'unanimità, previsione che rendeva il funzionamento piuttosto complesso. Tale requisito è venuto meno soltanto con decisione del Consiglio nel 2004, entrata in vigore dal 1 gennaio 2005, O.J. (L. 396/45), che introduce la procedura legislativa di co-decisione, che assicura anche maggiori poteri al Parlamento.

³⁴ Si veda, ad esempio, in Francia: V. Chetail, *La réforme française de l'asile: prélude à la banalisation européenne du droit des réfugiés*, «Journal du Droit international», 3, 2004, pp. 817-865.

Alla prima fase di individuazione di misure minime è seguita la seconda, tra il 2011 e il 2013, tesa all'istituzione di *standard* comuni e alla soluzione di alcune criticità, tra le quali l'enorme differenza nei tassi di riconoscimento della protezione tra gli Stati membri, circostanza che alimentava i movimenti secondari.

Una spinta determinante è provenuta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), il quale stabiliva un obiettivo giuridicamente vincolante nella creazione di uno "*status uniforme di asilo*" valido nell'intero territorio dell'Unione³⁵, superando definitivamente l'impronta intergovernativa che aveva caratterizzato la nascita del CEAS. Inoltre, sempre in seguito al Trattato di Lisbona, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) – istituzione centrale nel processo di integrazione europea – ha guadagnato piena competenza nell'interpretazione dell'*acquis* del CEAS, riducendo le divergenze e garantendo l'uniformità nell'applicazione delle norme comunitarie.

Al termine della seconda fase (2013), il CEAS dispone di *standard* comuni applicabili a tutti gli Stati membri. Tutti e 5 i principali strumenti del sistema – la direttiva qualifiche³⁶ (contenente la definizione dei criteri per ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria, nonché il contenuto di tale *status* - direttiva 2011/95/CE), la direttiva procedure³⁷ (concernente le norme procedurali per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale - direttiva 2013/32/CE), la direttiva accoglienza³⁸ (che definisce il trattamento dei richiedenti asilo per quanto riguarda l'istruzione, il *welfare*, ecc. - direttiva 2013/33/CE), il regolamento Eurodac³⁹ (per assicurare l'applicazione del regolamento Dublino attraverso la creazione di una banca dati delle impronte digitali dei richiedenti asilo - regolamento (UE) 603/2013), e il re-

³⁵ Art. 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

³⁶ Direttiva 2011/95/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2011 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, applicabile dal 21 luglio 2011 O.J. (L.332/9).

³⁷ Direttiva 2013/32 CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), applicabile dal 21 luglio 2015, 2013 O.J. (L. 180/96).

³⁸ Direttiva 2013/33 CE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), applicabile dal 21 luglio 2015, 2013 O.J. (L.180/60).

³⁹ Regolamento n. 603/2013 del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013, applicabile dal 20 luglio 2015, 2013 O.J. (L. 180/1).

golamento Dublino⁴⁰ (il quale stabilisce la competenza di un solo Stato membro per la valutazione di ciascuna domanda di protezione - regolamento (UE) 604/2013) – sono stati rivisti e, a partire dal luglio del 2015, devono essere recepiti nel diritto interno di ciascuno Stato membro.

C. Aspetti critici del sistema europeo comune di asilo

Nonostante questa seconda fase possa essere considerata come un avanzamento verso l'implementazione di un sistema europeo comune di asilo, permangono (e in qualche caso sono emerse) numerose criticità, indici di un fallimento “sistemico” del CEAS, che verranno ora analizzate.

1. L'accesso al territorio dell'Unione Europea

Ad oggi il CEAS non ha saputo fornire risposte al tema dell'accesso dei richiedenti asilo al territorio dell'Unione, nonostante lo stesso rappresenti un profilo cruciale. Al contrario la ripetuta introduzione di misure quali l'adozione dei visti obbligatori, la repressione dei vettori, le intese con i paesi confinanti (si pensi all'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia)⁴¹ e l'intensificazione dei controlli alle frontiere, testimoniano la volontà di ostacolare l'ingresso nel territorio comunitario ad ogni costo⁴².

La realtà è che queste misure costringono le persone a intraprendere viaggi pericolosi, rivolgendosi ai trafficanti e rischiando la propria vita. Numerose ricerche suggeriscono una relazione diretta tra l'introduzione o l'intensificazione dei controlli alle frontiere dell'Unione e il numero di morti nel mare Mediterraneo⁴³. Come evidenziato dal ricercatore Hein de Haas, «[...] l'Unione si è infilata in un circolo vizioso nel quale l'aumento del numero di morti nel tentativo di attraversare le frontiere causa un aumento del pattugliamento delle stesse, circo-

⁴⁰ Regolamento n. 604/2013 del 26 giugno 2013 che 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 (rifusione), applicabile dal 1 gennaio 2014, 2013 O.J. (L. 180/31).

⁴¹ E. Roman - S. Peers, *The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?*, 2015, <<http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>>.

⁴² Si veda l'Agenda europea in materia di immigrazione, 2015, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm>.

⁴³ R. Andersson, *Warum Europas Konzept der Grenzsicherung gescheitert ist?*, FES Papers, 2016, <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/12582.pdf>>.

*stanza che costringe i rifugiati e gli altri migranti ad utilizzare percorsi ancora più pericolosi ricorrendo ai trafficanti. Viaggi maggiormente lunghi e rischiosi determinano, durante l'attraversamento delle frontiere, ancora più feriti e morti, che fanno scattare l'indignazione pubblica e controlli ancora più stringenti*⁴⁴.

Al momento, sembra che gli Stati membri dell'Unione e le istituzioni europee non abbiano la volontà politica (o non la ritengano percorribile) per uscire da questo circolo vizioso, nonostante gli strumenti legali siano disponibili e diverse proposte siano state formulate da esponenti del mondo politico, istituzioni europee ed internazionali⁴⁵, organizzazioni non governative, istituzioni religiose, ecc.

Il dibattito in materia di canali di ingresso legali, in particolare, coinvolge: (1) la valorizzazione dei programmi di reinsediamento, (2) i corridoi umanitari (che mirano al reinsediamento di numeri significativi di persone), (3) il ricorso ai visti umanitari, (4) la semplificazione dei requisiti per l'ottenimento dei visti per determinate nazionalità o gruppi, (5) l'agevolazione delle procedure di ricongiungimento familiare, (6) le facilitazioni per l'ingresso ai fini di lavoro e studio e (7) l'utilizzo di alcuni strumenti giuridici di fatto mai impiegati (ad esempio la direttiva sulla protezione temporanea⁴⁶)⁴⁷.

Si tratta di risorse già esistenti tanto a livello nazionale quanto europeo e diversi progetti stanno producendo effetti incoraggianti⁴⁸. Anche la Commissione Europea⁴⁹ e il Parlamento Europeo⁵⁰ stanno stimolando l'utilizzo di strumenti

⁴⁴ H. de Haas, *Don't blame the smuggler: the real migration industry*, heindehaas.blogspot.it, 2015, <<http://heindehaas.blogspot.it/search?updated-min=2015-01-01T00:00:00Z&updated-max=2016-01-01T00:00:00Z&max-results=8>>.

⁴⁵ Si veda la risoluzione del Parlamento Europeo: *European Parliament resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration*, 12 April 2016, <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0102&language=EN&ring=A8-2016-0066>.

⁴⁶ Direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (direttiva sulla protezione temporanea), 2001 O.J. L. 212/12.

⁴⁷ Si veda il rapporto: FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, FRA, 2/2015, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf>.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Si veda la comunicazione della Commissione Europea: *Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe*, COM (2016) 197, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf>.

⁵⁰ Si veda la risoluzione del Parlamento Europeo: *The situation in the Mediterranean and the*

legali che consentano alle persone bisognose di protezione un accesso sicuro al territorio dell'Unione.

A ben vedere, però, l'esame di tali strumenti rivela un indirizzo di senso contrario, come si deduce dall'esempio del cosiddetto "visto Schengen". È infatti sorprendente notare come il numero di visti Schengen rilasciati a uno dei gruppi più importanti di richiedenti asilo al giorno d'oggi (che spesso beneficia di una protezione internazionale), vale a dire le persone provenienti dalla Siria, è diminuito drasticamente dall'inizio della guerra civile. Mentre nel 2010 più di 30.000 siriani avevano ottenuto un visto Schengen, il numero è crollato, nel 2014, ad appena 120⁵¹.

Oltre a ciò, al di là dei normali visti dell'Unione Europea – i quali, non essendo specifici per i rifugiati, potrebbero non rispondere adeguatamente a situazioni come quella dei siriani – è altresì possibile il rilascio di visti di breve durata per motivi umanitari (i cosiddetti "visti umanitari"). Le procedure per il rilascio del visto umanitario presuppongono una valutazione preliminare extra-territoriale (presso i consolati) mentre la definizione dello *status* avviene successivamente all'ingresso del richiedente. Sebbene non siano disponibili statistiche sul punto, sembra che tale possibilità sia stata riservata ad un numero estremamente contenuto di rifugiati.

Ad ogni modo il Parlamento Europeo⁵², diverse organizzazioni della società civile e altri enti religiosi⁵³ si sono battuti per ampliare il ricorso a queste risorse garantendo, oltre al supporto nella procedura di rilascio dei visti, un concreto sostegno all'accoglienza nel paese di arrivo.

Un'altra spinta in tale direzione proviene dalle giurisdizioni nazionali. Nel 2014 il Tribunale amministrativo di Nantes (Francia) ha stabilito che il rifiuto di rilascio di un visto di breve durata in favore di un richiedente asilo siriano e della sua famiglia per consentirne l'ingresso in Francia e la formalizzazione della domanda di protezione internazionale viola il diritto d'asilo sancito nella Costi-

need for a holistic EU approach to migration, 12 April 2016, <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0102&language=EN&ring=A8-2016-0066>.

⁵¹ Statistiche disponibili all'indirizzo: <www.schengenvisainfo.com/schengenvisa-statistics2014/>.

⁵² European Parliament Briefing Note, *Towards an EU Humanitarian Visa Scheme*, 2015, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI\(2016\)556950_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI(2016)556950_EN.pdf)>.

⁵³ Si veda il progetto *Corridoio umanitario* frutto di una collaborazione ecumenica fra cristiani cattolici e protestanti: Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese evangeliche e le Chiese valdesi e metodiste hanno scelto di unire le loro forze per un progetto di alto profilo umanitario, <www.mediterraneanhope.com/corridoi-umanitari-0>.

tuzione francese. La Corte ha affermato che, sebbene la normativa non preveda i visti per asilo politico, il rango costituzionale del diritto di asilo comporta che il rifiuto si configuri quale «*violazione grave e manifestamente illegittima di una libertà fondamentale, con gravi conseguenze a carico dei richiedenti asilo in questione*»⁵⁴.

La realtà, tuttavia, è che gli Stati membri sono estremamente riluttanti all'idea di consolidare canali regolari di ingresso. Ciò costituirebbe, infatti, un rovesciamento del dogma che ha dominato il dibattito europeo sull'immigrazione e sull'asilo per più di 25 anni, vale a dire la chiusura delle frontiere esterne dell'Unione per le persone bisognose di protezione internazionale come condizione preliminare alla creazione di un mercato interno e di uno spazio Schengen senza confini⁵⁵.

E ciò nonostante appare chiaro che, senza tali sforzi, l'Unione non risolverà le contraddizioni che spingono i migranti a rischiare la propria vita per raggiungere il territorio europeo. Occorre infatti ricordare che i canali legali di ingresso contribuirebbero in modo significativo ad una più prevedibile e ordinata gestione dei flussi attraverso percorsi sicuri e dignitosi, obiettivo che concilia i doveri verso i rifugiati e l'interesse dei paesi di destinazione.

2. L'ingiustizia del sistema Dublino

Ulteriore fallimento è rappresentato dal sistema Dublino, teso ad individuare lo Stato membro competente per la valutazione delle domande di protezione internazionale.

In primo luogo si tratta di una ripartizione iniqua delle responsabilità tra i paesi membri, il che evidentemente mina alla radice un sistema che dovrebbe essere basato sulla fiducia e sulla reciproca solidarietà. L'attuale crisi, che si può considerare il primo vero *stress test* per il CEAS, ha palesato in modo inequivocabile lo squilibrio che connota il sistema Dublino e l'egoismo che sottende le politiche dei singoli Stati membri.

L'esperienza degli ultimi anni ha evidenziato come, soprattutto in situazioni di massicci afflussi di persone lungo specifiche rotte migratorie, la respon-

⁵⁴ Case No 1407765, *M et autres v République Française*, Decision 16 September 2014, 3-4.

⁵⁵ È interessante fare riferimento in questo contesto alle discussioni sull'etica dell'immigrazione e sul concetto "No Borders". Si vedano per esempio: J. H. Carens, *The Ethics of Immigration*, Oxford, 2013; H. de Haas, *Don't blame the smuggler: the real migration industry*, heindehaas.blogspot.it, 2015, <<http://heindehaas.blogspot.it/search?updated-min=2015-01-01T00:00:00Z&updated-max=2016-01-01T00:00:00Z&max-results=8>>.

sabilità per la grandissima maggioranza dei richiedenti ricade su un numero limitato di Stati membri, chiamati a gestire situazioni che metterebbero a dura prova le capacità di qualunque paese membro. Tale premessa spiega la crescente violazione delle norme comunitarie nel corso degli ultimi anni (dagli insufficienti *standard* di accoglienza dei richiedenti asilo⁵⁶ alla “flessibilità” nelle procedure di identificazione). Spesso i migranti rifiutano di avanzare la domanda di asilo o di essere identificati nello Stato membro di primo ingresso, per potere raggiungere lo Stato in cui desiderano stabilirsi e chiedere protezione. Questi trasferimenti secondari hanno provocato il fallimento del sistema Dublino⁵⁷ e la proposizione di molte istanze in Stati membri diversi da quelli di ingresso, con conseguente reintroduzione, da parte di diversi paesi membri, dei controlli alle frontiere interne, circostanza che evidenzia ancora una volta lo stretto legame tra Schengen e il sistema asilo.

Peraltro a causa dell'efficace blocco della parte dei governi degli Stati membri dell'Europa orientale, il sistema Dublino è rimasto fino ad ora invariato e anche il tentativo di ridurre lo squilibrio e garantire una maggiore solidarietà tra gli Stati membri mediante l'attuazione di un programma di trasferimento (*relocation*) ha prodotto effetti molto limitati.

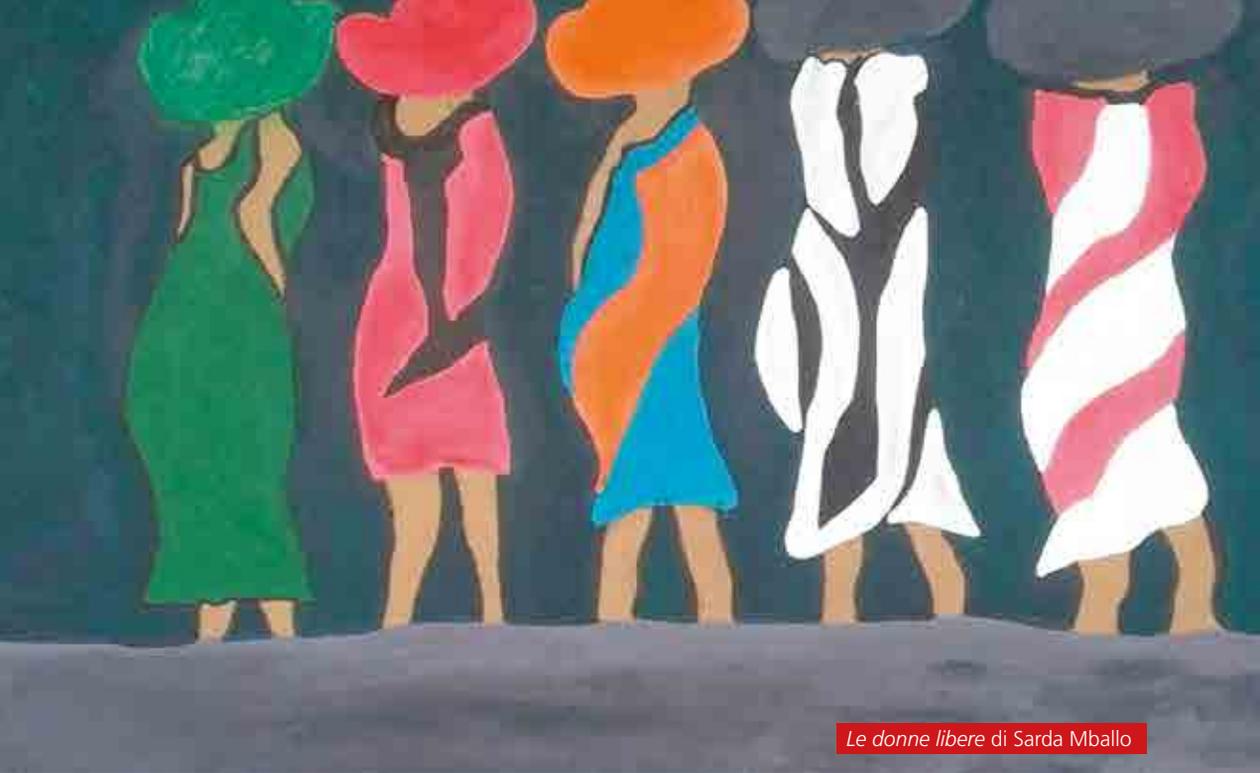
Gli effetti discriminatori del sistema Dublino ricadono anche sui richiedenti asilo. Finché permarranno differenze così sensibili nei tassi di accoglimento, nelle condizioni di accoglienza e nei sistemi sociali dei vari Stati membri, i richiedenti tenteranno ogni mezzo per raggiungere le aree in cui hanno legami familiari o possono godere di migliori condizioni di vita.

Al fine di ridurre tali divergenze e garantire una corretta applicazione delle legislazioni in materia di asilo sarà necessario introdurre ulteriori misure, dall'adozione di nuove norme tese all'armonizzazione degli *standards* a strumenti di attuazione, come ad esempio una decisa e efficace politica di implementazione della Commissione Europea o la creazione di un sistema giurisdizionale comune nel ambito di asilo⁵⁸.

⁵⁶ Si veda il caso della Grecia, dove le concrete condizioni di accoglienza sono state giudicate in violazione dei diritti umani fondamentali, CEDU, Grande camera, M.S.S. c. Belgio, ricorso n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011.

⁵⁷ Nell'ottobre del 2015, rivolgendosi al Parlamento Europeo, Angela Merkel affermò: «*Il sistema Dublino, nella sua attuale concezione è obsoleto*», <www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150929IPR94921/françois-hollande-and-angela-merkel-face-meps>.

⁵⁸ Vedi anche le proposte di Steve Peers in: S. Peers, *The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world – or lipstick on a pig?*, Statewatch, 2013, p. 16, <www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf>.



Le donne libere di Sarda Mballo



Il mare e dall'altra parte l'Africa di Sarda Mballo

Infine l'obiettivo ultimo dell'art. 78 TFUE, che impegna l'Unione allo sviluppo di una politica comune in materia di protezione internazionale, inclusa l'introduzione di uno «*status uniforme [...] valido in tutta l'Unione*», può contribuire all'ulteriore armonizzazione e alla soluzione dei profili di maggiore criticità del sistema Dublino.

Per raggiungere tale traguardo esistono 2 possibilità: (1) la prima consiste nell'istituzione di una protezione valida in tutta l'UE, riconosciuta da un'agenzia europea unica. Anche se questa ipotesi può sembrare difficilmente percorribile, comportando la rinuncia ad una quota di sovranità in capo agli Stati membri, essa garantirebbe un sistema unificato capace di garantire gli stessi *standard* di protezione in tutto il territorio dell'Unione. (2) Un'altra opzione consiste nel ricorso ad uno dei principi fondamentali del diritto comunitario: il principio del reciproco riconoscimento. Allo stato attuale, in materia di asilo, soltanto le decisioni negative sono oggetto di riconoscimento reciproco. L'estensione di tale principio anche alle decisioni positive permetterebbe di rafforzare il funzionamento del CEAS, in linea con i fondamentali principi comunitari di libera circolazione delle persone, rispetto dei diritti fondamentali, solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità in tema di protezione internazionale.

È però significativo che nelle attuali proposte di revisione del CEAS (compreso il regolamento Dublino)⁵⁹ formulate dalla Commissione, l'attenzione dedicata alle criticità sistematiche è minima⁶⁰.

D. Conclusione

Nel corso dell'ultimo secolo il diritto europeo in materia di asilo ha percorso un lungo cammino e oggi rappresenta con certezza uno dei modelli più forti e consolidati a livello internazionale. Tuttavia l'attuale crisi del CEAS evidenzia come siamo ancora lontani dall'ideale di un effettivo "diritto d'asilo" come immaginato da Grahl-Madsen ed altri. Per ambire a un tale traguardo è necessario *in primis* assicurare canali di accesso (in termini territoriali) sicuri ed efficaci al sistema di protezione dell'Unione. Inoltre, l'Europa ha ancora molta strada

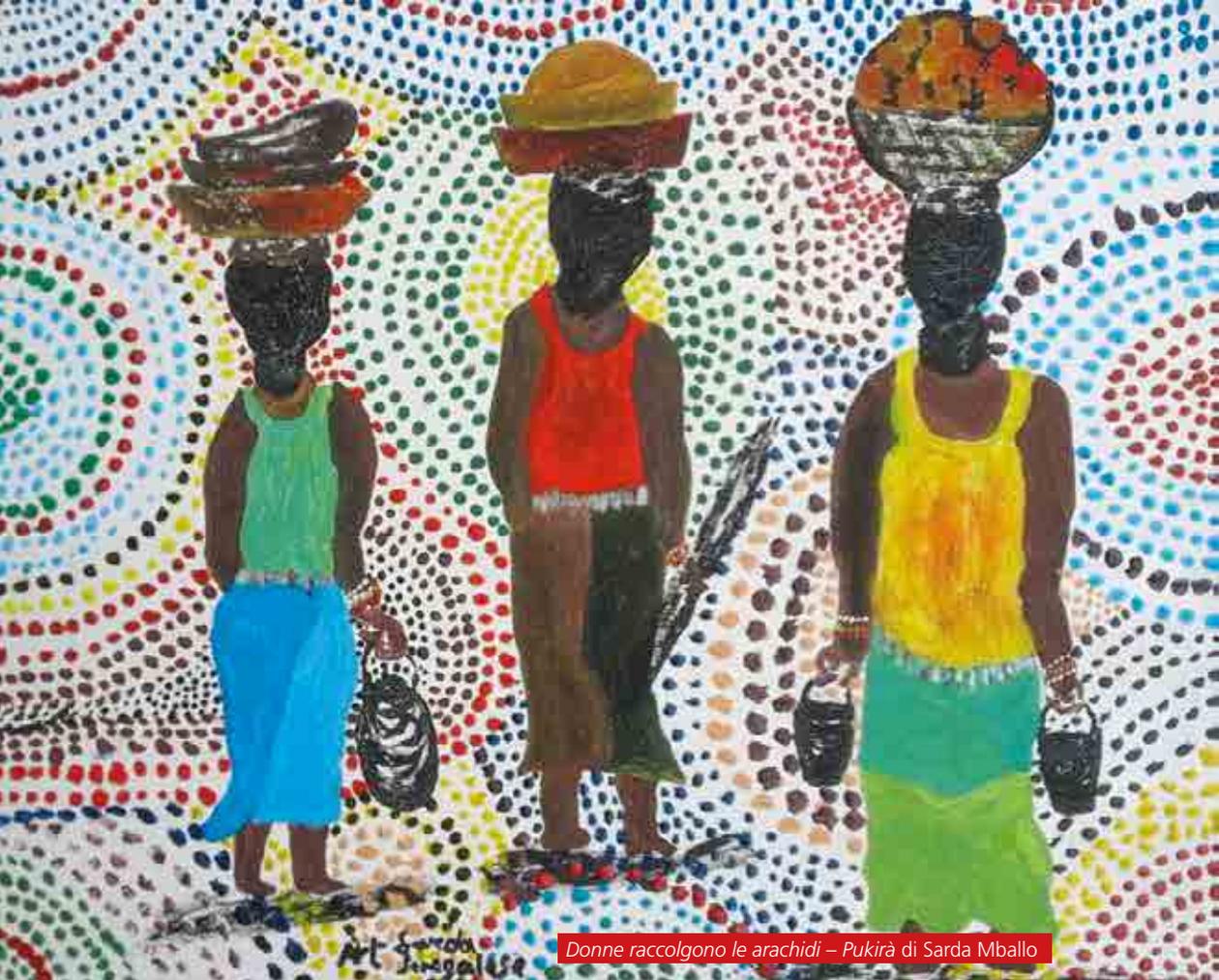
⁵⁹ La Commissione Europea ha elaborato 7 proposte legislative per la riforma del sistema europeo comune di asilo in 2 comunicazioni pubblicate il 4 maggio 2016 e il 13 luglio 2016, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm>.

⁶⁰ Tra le numerose critiche alle proposte avanzate dalla Commissione si veda: S. Peers, *The Orbanisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals*, 2016, <<http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/05/the-orbanisation-of-eu-asylum-law.html>>.

davanti a sé per assicurare il godimento dello stesso “asilo” in tutta l’Unione, e lo stesso vale per gli *standard* di accoglienza, la cui radice è ben salda nelle discipline internazionali ed europee di tutela dei diritti umani.

Ulrich Stege

Direttore del programma di Cliniche Legali presso l’International University College di Torino (www.iuctorino.it), è un avvocato qualificato in materia di diritto dell’immigrazione in Italia e in Germania. Prima di entrare nello IUC, ha lavorato come consulente legale a livello europeo ed è stato coinvolto in diversi progetti inerenti all’immigrazione e al diritto d’asilo, in particolare in Europa e in Africa. Ha partecipato come relatore, formatore ed esperto a diverse conferenze e gruppi di esperti internazionali (soprattutto in materia di diritto europeo, diritto dell’immigrazione, diritto d’asilo e Clinical Legal Education). È fondatore e membro del consiglio di ENCLE (European Network for Clinical Legal Education) e membro dell’ASGI (Associazione per Gli Studi Giuridici sull’Immigrazione), del GAJE (Global Alliance of Justice Education) e del Network sul Diritto dell’Immigrazione (Netzwerk Migrationsrecht - Germania).



Donne raccolgono le arachidi – Pukira di Sarda Mballo



Gufo di Sarda Mballo

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN EUROPA NEL 2015-2016¹

Mariacristina Molfetta

Dinamiche e flussi delle migrazioni forzate. Le frontiere esterne all'Italia

Dal 2015 ad oggi ci si è trovati ad affrontare un periodo particolarmente complesso che non ha risparmiato di vivere scenari e situazioni drammatiche e inquietanti fuori e dentro l'Europa. Inoltre, nel mondo sono aumentate le situazioni di guerra, crisi e violenza, il numero di attentati terroristici e la vendita delle armi, portando conseguentemente il numero delle vittime (in grande maggioranza civili) e il numero delle persone in fuga da queste situazioni, cioè i migranti forzati, a raggiungere picchi mai visti dopo la Seconda guerra mondiale.

Da parte sua l'Unione Europea, già entrata in tensione per questioni economico-finanziarie, ha vissuto nel 2015 e nel 2016 una crisi senza precedenti di fiducia e solidarietà tra i 28 paesi che ufficialmente la compongono². Una decadenza che spesso viene impropriamente definita “dei rifugiati” ma che, a ben guardare, ha più a che vedere con la difficoltà di trovare politiche condivise di gestione di questi flussi (con l'assunzione di responsabilità e di carichi anche economici che queste comportano) e non con il numero di persone che

¹ Questo testo è una revisione, ampliata ed aggiornata, del contributo dell'autrice al *Terzo Rapporto Sulla Protezione Internazionale in Italia 2016* (a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con l'UNHCR, Roma, 2016, <<http://viedifuga.org/rapporto-sulla-protezione-internazionale-in-italia-2016>>).

² Ha avuto luogo il 23 giugno 2016 il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea, noto anche come “Brexit” (neologismo formato da *British* ed *Exit*). Il referendum si è concluso con un voto favorevole all'uscita dall'UE con il 51,9%, contro il 48,1%. L'esito porterà, dopo una serie di passaggi burocratici, il Regno Unito ad uscire dall'UE entro il 2017.

nel 2015 e nel 2016 hanno fatto domanda d'asilo nei diversi paesi dell'Unione Europea.

La crisi politica, sociale e di fiducia all'interno dell'Unione Europea e dello spazio Schengen³ ha portato a percorsi molto diversi. Da una parte si sono tenuti numerosi incontri per provare a stabilire un'Agenda europea di gestione delle migrazioni, con regole e meccanismi comuni al fine di tentare di suddividere il carico sociale delle politiche proposte tra i diversi Stati membri. Dall'altra si sono manifestate resistenze e tensioni sempre più forti da parte di movimenti populistici e nazionalisti in molti paesi, con il conseguente ritorno a iniziative di singoli Stati caratterizzate dall'introduzione di filo spinato o dalla costruzione di muri, o ancora dallo schieramento di eserciti lungo i confini. A marzo del 2016, poi, è stato prodotto un accordo tra Unione Europea e Turchia che ha indignato molte delle associazioni di tutela.

A giugno del 2016, inoltre, in Inghilterra si è votato a favore dell'uscita dall'Unione e in ottobre c'è stato un referendum in Ungheria nel quale si chiedeva ai cittadini se fossero favorevoli al fatto che l'Unione Europea possa prescrivere, senza l'autorizzazione del Parlamento ungherese, l'immigrazione obbligatoria di cittadini non ungheresi⁴. Il referendum non ha raggiunto il quorum facendo tirare un sospiro di sollievo alla già provata Unione Europea, ma ricordandole le profonde tensioni e divisioni che si vivono al suo interno.

Complessivamente resta uno scenario che non promette nulla di buono rispetto alla capacità politica europea di dare risposte adeguate ai flussi dei richiedenti asilo. Ma proviamo ad andare con ordine e a capire nel concreto che cosa è successo in questi due anni, specie come sono cambiate le politiche e le priorità nell'Unione Europea e quindi nel nostro Paese rispetto ai richiedenti asilo e rifugiati, quali novità legislative ci sono state, quali novità a livello di

³ Austria, Danimarca, Germania, Svezia e Norvegia (quest'ultima extra UE ma all'interno dell'area Schengen) usando l'articolo 29 del Trattato di Schengen in cui si parla di "circostanze eccezionali", stanno facendo, da maggio 2016, controlli alle frontiere in deroga al principio di libera circolazione delle persone che invece Schengen garantirebbe all'interno dell'Unione Europea. La deroga al principio di libera circolazione sarebbe dovuta terminare dopo sei mesi, cioè il 12 novembre 2016, ma è stata prolungata di altri 3 mesi cioè sino a febbraio 2017. Tutto ciò mentre l'Ungheria sta procedendo con la costruzione di un muro nel suo confine sud con la Serbia e la Gran Bretagna si è data disponibile a finanziare la costruzione di un grande muro a Calais, in Francia, per rendere sempre più difficile il passaggio dei richiedenti asilo o rifugiati che dalla Francia vorrebbero passare il Canale della Manica per recarsi in Gran Bretagna.

⁴ Il referendum non ha raggiunto il quorum; alle urne si è, infatti, presentato solo il 43% degli aventi diritto; ciò che preoccupa, però, è che di chi si è presentato, il 98% (quasi tre milioni di persone) ha votato "no" ai migranti.

accordi internazionali, di prassi rispetto alle modalità di identificazione allo sbarco, nonché le sfide che da qui in avanti si prospettano.

Guerre e crisi nel mondo a fine 2015 e nel corso del 2016

Il numero di conflitti, di situazioni di crisi e di tensioni nel mondo non ha accennato a diminuire nel 2015 e nel 2016 e se a fine 2014, secondo l'*Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*⁵, erano 33 le guerre in atto e 13 le situazioni di crisi segnalate, purtroppo durante il 2015 e il 2016 quasi nessuno di questi scenari è andato a concludersi, anzi si è assistito all'acuirsi e al cronicizzarsi di alcune situazioni. Infatti, se si incrociano i dati dell'*Atlante delle guerre e dei conflitti nel mondo 2015* con quelli di alcuni siti di informazione sui conflitti in corso⁶, si arrivano a contare 35 guerre e 17 situazioni di crisi la cui distribuzione continentale viene descritta nella tabella che segue.

Conflitti e situazioni di crisi nel mondo. Anni 2015 e 2016.

Continente	Conflitti	Crisi	Totale conflitti + situazioni di crisi
Africa	Algeria	1) Burkina Faso	14 conflitti + 6 situazioni di crisi
	Ciad	2) Burundi	
	Costa d'Avorio	3) Etiopia	
	Congo Zaire	4) Guinea Bissau	
	Liberia	5) Namibia	
	Libia	6) Uganda	
	Mali		
	Nigeria		
	Repubblica Centrafricana		
	Repubblica Democratica del Congo		
	Sahara Occidentale		
	Somalia		
	Sudan		
	Sud Sudan		
America	Colombia	1) Messico	2 conflitti + 1 situazione di crisi
	Haiti		

⁵ AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*, sesta edizione, Terra Nuova, Firenze, 2015, pp. 12-13.

⁶ Si vedano: <<http://it.peacereporter.net/conflitti/>>; <www.unimondo.org/Guide/Guerre-e-Pace/Nuove-guerre>; <www.globalsecurity.org/military/world/war/>.

Asia	Afghanistan	Birmania/Myanmar	10 conflitti
	Cina - Tibet	Cina/Xinjiang	+ 7 situazioni di crisi
	Filippine	Corea, al confine N/S	
	India	Iran	
	Iraq	Kirghizistan	
	Kashmir	Turchia	
	Turchia-Kurdistan	Uzbekistan	
	Pakistan		
	Thailandia		
	Yemen		
Medio Oriente	Israele - Palestina		3 conflitti
	Libano		
	Siria		
Europa	Cecenia	Irlanda del Nord	5 conflitti
	Cipro	Armenia - Azerbaijan	+ 3 situazioni di crisi
	Giorgia	Paesi Bassi	
	Ucraina		
	Russia nord Caucaso		
Mondo			35 conflitti + 17 situazioni di crisi

Fonte: Elaborazione Fondazione Migrantes su dati vari.

È evidente che le situazioni di tensione, discriminazione, violenza e violazione dei diritti umani nel mondo sono davvero molte.

Secondo l'Istituto Internazionale di Studi Strategici (IISS) il numero delle persone morte a causa di conflitti aumenta tristemente di anno in anno: si è passati da una stima di 56.000 persone nel 2008, di cui la maggioranza civili, a 167.000 persone nel 2015, ancora in gran parte civili⁷.

Non bisogna dimenticare le responsabilità dirette che l'Occidente ha nel contribuire ai conflitti attraverso gli interventi armati i quali, ben lungi dal risolvere una situazione, contribuiscono a creare e mantenere per lunghi periodi l'instabilità delle aree in cui si interviene – si veda quanto successo in Afghanistan e in Iraq – o nel momento in cui si vendono armi in aree del mondo dove i conflitti sono molto presenti.

È di luglio 2016 il rapporto *Border Wars: The Arms Dealers profiting from Europe's Refugee Tragedy*⁸ (*Frontiere di guerra: come i produttori di armamenti*

⁷ Si veda: <www.globalsecurity.org/military/world/war/>.

⁸ Si veda: <www.tni.org/en/publication/border-wars>.

traggono profitto dalla tragedia dei rifugiati in Europa), curato dalla ONG olandese Stop Wapenhandel, da cui 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, proprio le aree da cui arrivano le persone in fuga che bussano alle porte d'Europa.

Dalla relazione annuale del Governo al Parlamento italiano sull'*export* militare italiano relativo al 2015⁹ si desume che la vendita di armi da parte di aziende italiane, dietro autorizzazione dello Stato, è passata da 2,6 miliardi nel 2014 a 7,9 miliardi nel 2015. Tale relazione definisce paradossalmente questo aumento come “il consolidamento della ripresa del settore Difesa a livello internazionale” e questo nonostante ci sia nella legislazione italiana il divieto – aggirato, è evidente, con diversi *escamotage* – di vendita delle armi a paesi in guerra o che violano i diritti umani (legge n. 185 del 1990).

Così tra i principali acquirenti dell'Italia ci sono: l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi, il Bahrein e il Qatar che da anni sono 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 “paese “sicuro”, ma che sappiamo usare spesso questi armamenti contro i curdi. Vendiamo armi anche all'Egitto nonostante le sue violazioni dei diritti umani e alla Russia nonostante l'embargo nei suoi confronti. Se poi ci limitiamo a vedere la vendita di armi nell'area Sub sahariana, quella da cui scappano la maggioranza di persone in fuga lungo la rotta del Mediterraneo Centrale che dalla Libia porta in Italia, si nota che nel 2013 l'Italia vendeva armi solo per 2 milioni di euro che sono diventati 87,5 milioni nel 2014 per arrivare a 152,9 milioni di euro nel 2015.

Per una corretta comprensione dell'aumento esponenziale di persone in fuga nel mondo, quindi, occorre mettere in relazione fattori quali presenza di conflitti, la vendita delle armi e l'aumento delle persone in fuga.

È poi altrettanto impressionante analizzare l'intreccio di speculazioni di soggetti europei. Per esempio, tre fra i quattro principali venditori europei di armi al Medio Oriente e al Nord Africa (ovvero Airbus, Finmeccanica e Thales) sono anche le ditte che stanno guadagnando maggiormente – giro di affari stimato intorno ai 15 miliardi di euro nel solo 2015 – nel rafforzare le frontiere interne ed esterne dell'Europa, sia con vendite dirette agli Stati che a Frontex¹⁰.

⁹ Si veda: <www.vita.it/it/article/2016/05/04/armi-litalia-triplica-la-vendita/139275/>.

¹⁰ European Agency for Management of Operational Cooperation at the external Border of the member State of The European Union (Agenda europea per la gestione e la cooperazione dei diversi Stati membri dell'Unione Europea rispetto ai loro confini esterni).

Le ditte, italiane ed europee, che hanno fatto affari d'oro vendendo armi proprio in quelle aree del mondo da cui ora le persone, sempre più numerose, sono costrette ad allontanarsi anche a causa di questa *escalation* di armamenti, sono le stesse che maturano enormi profitti per tenere lontane dall'Europa quelle persone in fuga. Le stesse ditte hanno anche ricevuto la gran parte dei finanziamenti – 316 milioni di euro totali – messi a disposizione dall'UE per la ricerca sulla sicurezza¹¹.

Quante sono le persone in fuga nel mondo e da cosa fuggono, oltre che dai conflitti armati

Gli scenari di guerre e conflitti finora descritti hanno in comune, tra le principali conseguenze, oltre che un numero consistente di vittime anche una altrettanto cospicua cifra di persone in fuga, un numero tanto maggiore quanto più lungo e più cruento diventa il conflitto, o quanto più perdurano nel tempo situazioni di insicurezza, violenza e violazione dei diritti umani.

I motivi della fuga sono tanti, diversi e complessi.

Si fugge in primo luogo **dall'elevatissimo numero di situazioni di guerra e di instabilità nel mondo**, ma non si deve dimenticare che all'interno delle migrazioni forzate spesso convivono con questa causa principale anche altri fattori, concause che di seguito ci limitiamo ad elencare.

Si fugge da disuguaglianze economiche. Nel mondo siamo 7 miliardi e 200 milioni: tra questi, l'1,75% della popolazione (126 milioni di persone) usufruisce del 56% del reddito mondiale, mentre all'altro estremo, il 23% della popolazione (1 miliardo e 300 milioni di persone), vive in condizioni di "estrema povertà" che non diminuiscono ma si acuiscono di anno in anno¹².

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso al cibo. Secondo i dati della FAO¹³, ogni anno si sprecono nel mondo 1,3 miliardi di tonnellate di frutta, di ortaggi, di prodotti della terra che finiscono cestinati anziché sulle tavole. Nel frattempo 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.

¹¹ Si veda: <www.unimondo.org/Guide/Guerra-e-Pace/Armamenti/Le-aziende-europee-di-armamenti-traggono-profitti-dalla-crisi-dei-rifugiati-158627>.

¹² AA.VV., *Atlante delle guerre [...]*, cit., p. 15.

¹³ Ivi, pp. 15-16.

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso all'acqua. Per esempio in Siria, prima del 2011, 800 mila persone sono dovute scappare quando è iniziata la crisi e l'instabilità a causa della siccità. L'Eufrate era, infatti, praticamente a secco, a causa della costruzione di grandi dighe in Turchia. Così oggi la costruzione di dighe in Kirghizistan sta lasciando senza risorse idriche gli Uzbeki e i Kazachi. C'è dunque una drammatica relazione tra costruzione di grandi dighe e siccità che sta portando molte popolazioni dell'Asia centrale alla disperazione e alla fuga dalla propria terra.

Si fugge dal fenomeno del "Land Grabbing". Tanti paesi stanno comprando terre assolate e produttive in Africa per garantirsi il cibo. 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 e a rotazione tra gli abitanti di un territorio più che accompagnata da un atto formale di proprietà.

Si fugge anche dalla instabilità creata dagli attentati terroristici. Secondo il *Global Terrorism Index 2015*, un rapporto realizzato dall'Institute for Economics and Peace (IEP)¹⁴, nel 2014 vi sono stati circa 13.000 mila attentati che hanno colpito 67 diversi paesi del mondo e hanno provocato 32.685 vittime.

La geografia dell'orrore, secondo questo rapporto, si concentra in 5 paesi che da soli arrivano al 78% delle vittime totali e sono: Iraq con 9.929 vittime; Nigeria con 7.512; Afghanistan con 4.505; Pakistan con 1.706; e Siria con 1.698 vittime. A seguire: Somalia con 801 vittime; Yemen con 654; Libia con 429; India con 419; Thailandia con 156. Gli Stati Occidentali, infine, tutti assieme, 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 risulta l'organizzazione più spietata che da sola ha causato in Nigeria in un anno la morte di 7.512 persone rispetto alle 32.685 vittime globali di attentati terroristici nel 2014.

Non solo, dal Duemila sono andate aumentando ogni anno il numero di vittime a causa di attentati terroristici, ma purtroppo aumentano anche gli scenari in cui questi avvengono; se nel 2013 solo cinque paesi nel mondo avevano avuto più di 500 attacchi terroristici in un anno, nel 2014 sono diventati undici.

¹⁴ Institute for Economics and Peace, *Global terrorism Index 2015* (basato sui dati raccolti dal National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, dell'Università del Maryland), <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>>.

La maggioranza degli attentati sono portati avanti da piccoli gruppi o da “lupi solitari” e, anche se il Vecchio Continente non è certo il luogo dove ne avvengono di più, nel 2015 e nel 2016 tre grandi città europee sono state colpite al cuore da questi attacchi: Parigi il 13 novembre del 2015 con 130 vittime; Bruxelles il 22 marzo del 2016, dove hanno perso la vita 32 persone; poi Nizza, nella data simbolo per la Francia del 14 luglio sempre del 2016, con 84 morti.

L'insieme di tutte le cause espone porta comprensibilmente ad un numero molto elevato di spostamenti forzati delle popolazioni colpite da simili tensioni e disuguaglianze.

L'ultimo rapporto UNHCR del 20 giugno 2016¹⁵, relativo ai dati del 2015, fotografa la situazione come segue:

- 21,3 milioni di rifugiati fuori dal loro paese di origine;
- 40,8 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni;
- 3,2 milioni di domande d'asilo presentate nello stesso anno.

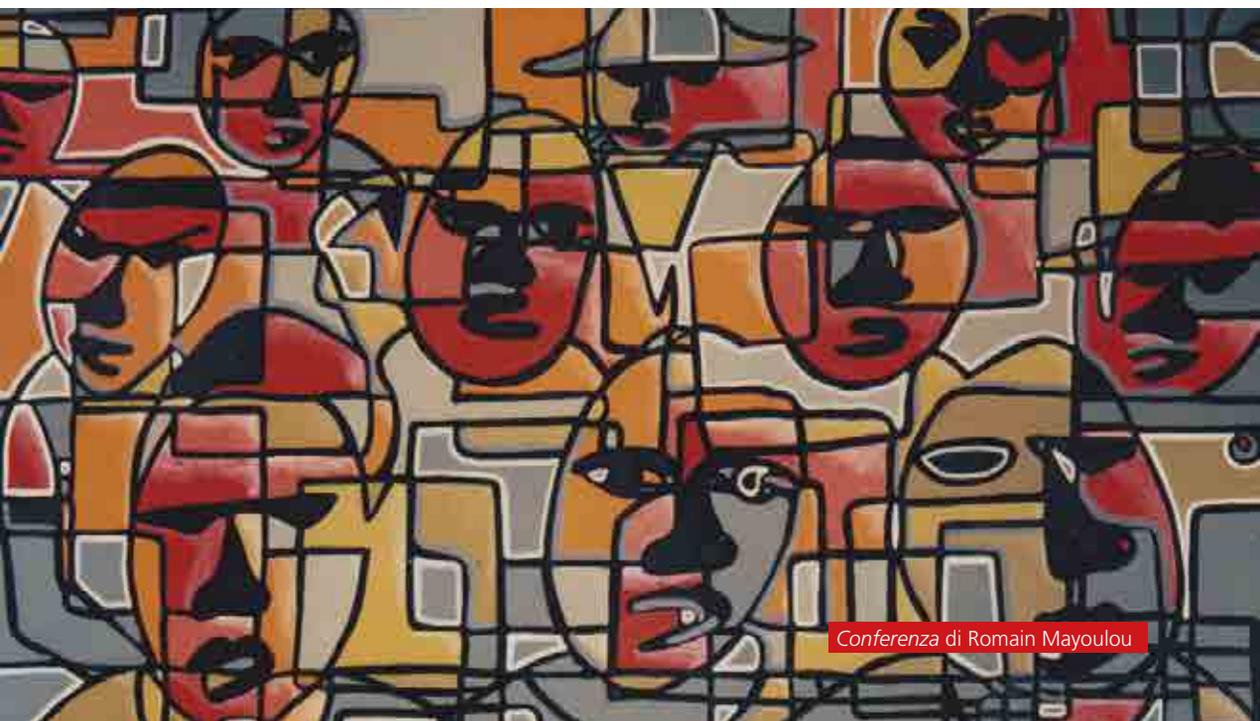
Si registra, così, un totale di 65,3 milioni di persone sradicate dai loro luoghi di residenza e di vita.

Non è solo il numero più alto mai registrato dopo la Seconda guerra mondiale, ma l'incremento tra i dati di fine 2014 e quelli di fine 2015 evidenzia che quasi 12,4 milioni di nuove persone hanno dovuto lasciare la loro casa, di cui quasi 6 milioni di nuovi rifugiati, cioè circa 34 mila persone al giorno e 24 persone al minuto, di cui il 51% sono minori.

È vero, dunque, che il numero di rifugiati e sfollati interni non è mai stato così elevato nel mondo. Per questo, anche la percentuale di chi è arrivato in Europa o è approdato in Italia nel 2015 e nel primo semestre del 2016, è la più alta mai registrata. È altrettanto vero, però, che tale percentuale di arrivi in UE (nel 2015 più che duplicata rispetto al 2014) continua ad essere una piccola frazione rispetto a questo ampio movimento mondiale. Infatti, la grande maggioranza di chi è costretto a scappare (circa l'86%) rimane vicino a casa, nel primo luogo sicuro, e trova accoglienza in paesi spesso classificati come “in via di sviluppo o Terzo Mondo”.

Secondo l'UNHCR, gli Stati che, nel 2015, hanno ospitato più rifugiati sono stati la Turchia (2,5 milioni), il Pakistan (1,6 milioni), il Libano (1,1

¹⁵ UNHCR, *Global Trends Force Displacement in 2015*, <www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.



milioni), poi l'Iran (980.000), l'Etiopia (736.000) e la Giordania (664.000). Dobbiamo scendere di un bel po' nella graduatoria per arrivare alla Germania che, nel 2015, sempre secondo i dati UNHCR, ha ospitato 316.000 rifugiati, alla Francia (273.000) e all'Italia (118.000)¹⁶.

Non bisogna dimenticare, pertanto, che il numero di chi arriva in Europa come rifugiato o richiedente asilo è relativamente basso rispetto al carico sopportato dai paesi spesso più piccoli e più poveri ma più vicini alle zone di conflitto.

Nei 28 paesi dell'Unione Europea, nel 2015, si sono contate 1.255.600 nuove domande d'asilo (dati UNHCR).

Nell'UE si è passati da 570.800 domande d'asilo nel 2014 a circa 1.255.000 nel 2015, mentre in Italia da 64.000 domande nel 2014 a 82.940 nel 2015 (dati Ministero dell'Interno). La Germania, con 441.900 nuove domande d'asilo registrate nel 2015, insieme alla Svezia, con 156.400 nuove domande d'asilo, coprono da sole circa il 50% del totale dell'Unione Europea¹⁷.

Se poi si mette in relazione il numero delle nuove domande d'asilo con la popolazione dei paesi che le hanno ricevute, il quadro diventa ancora più chiaro e si ridimensiona ulteriormente il carico di responsabilità che i 28 paesi membri stanno affrontando rispetto a questa grande crisi mondiale.

Nel mondo, infatti, la percentuale più alta si registra in Libano con 183 nuove domande ogni mille abitanti (probabilmente il dato è anche più alto visto che nel Paese molti nuovi rifugiati non sono ufficialmente registrati); segue poi la Giordania con 87 nuove domande ogni mille abitanti, l'isola di Nauru (che viene "usata" a questo scopo dall'Australia) con 50 e la Turchia con 32.

Il primo paese europeo, la Svezia, è al nono posto, con 17 nuove domande ogni mille abitanti¹⁸. Seguono poi, a distanza, l'Austria con 9,97 nuove domande ogni mille abitanti, la Finlandia con 5,87, la Germania con 5,44 e, agli ultimi posti, l'Italia con 1,36.

Il Belpaese è ben al di sotto della media dell'UE-28 la quale, considerando i 505 milioni di abitanti, è di 2,47 domande ogni mille abitanti.

A quanto detto occorre aggiungere, infine, che l'Europa resta il continente più ricco al mondo pur con le sue difficoltà e la crisi economica che l'attanaglia dal 2008.

¹⁶ Si veda: <<http://viedifuga.org/europa-sei-ancora-un-rifugio/>>.

¹⁷ UNHCR, *Global Trends [...]*, cit., p. 33

¹⁸ Ivi, p. 18.

Da quali paesi arrivano in Italia e in Europa le persone in fuga e quali rotte hanno dovuto seguire nel 2015 e nel corso del 2016

Anche se la maggioranza delle persone costrette alla fuga resta nella prima zona sicura vicino a casa, in molti cercano asilo e protezione anche in zone più lontane. Una parte limitata di questi ultimi usufruisce dei pochi programmi esistenti di reinsediamento (*resettlement*). Nel 2015, secondo i dati UNHCR, sono state 107.100 le persone nel mondo che hanno potuto usufruire di tale programma, con il coinvolgimento di 33 Stati ospitanti. Di questo totale, 66.500 sono andati negli Stati Uniti, 20.000 in Canada, 9.500 in Australia e 2.400 in Norvegia¹⁹. La mancanza di canali umanitari, che l'Europa fatica ad aprire in maniera stabile, porta le persone in fuga ad affidarsi in maggioranza alle sempre più efferate organizzazioni criminali. Queste ultime stabiliscono i prezzi, le condizioni e le rotte dei viaggi in cui un'umanità già provata viene ulteriormente saccheggiata e spesso perde la vita, nei deserti o nei mari che è costretta ad attraversare.

Secondo IOM²⁰ e Frontex²¹ le rotte più usate nel 2015 e nel corso del 2016 dai trafficanti verso l'Europa sono concentrate quasi tutte nel Mediterraneo. Per Frontex²², 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, in quanto le stesse persone possono venire conteggiate più volte in diversi momenti di ingresso in paesi diversi dell'Unione Europea. Resta comunque il fatto che il numero di richiedenti asilo tra coloro che transitano è molto alto²³.

Riportiamo quindi le rotte principali.

1. **Via del Mediterraneo Orientale:** è diventata la principale via di ingresso in Europa usata dai trafficanti. I numeri su questa rotta sono “esplosi” nel 2015 diventando 16 volte maggiori di quelli che si erano registrati nel 2014, quando era stata usata da poco più di 50.000 persone. Secondo

¹⁹ Ivi, p. 26.

²⁰ Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, <<http://missingmigrants.iom.int/>>.

²¹ Si vedano, tutti editi da Frontex: *Risk analysis for 2016*, <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annua_Risk_Analysis_2016.pdf>; *Western Balkans Annual Risk analysis 2016*, <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2016.pdf>; *Trends and routes*, <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>>.

²² Frontex, *Risk analysis [...]*, cit., p. 14-15.

²³ I dati di un monitoraggio fatto dall'UNHCR a febbraio del 2016 attestano che 9 siriani su 10 e 7 afgani su 10 che sbarcano nelle isole greche fuggono da guerre e violazioni. Si veda: <<http://viedifuga.org/motivi-di-fuga-guerre-e-violenze/>>.

Frontex²⁴, nel 2015 più di 885.386 persone sono transitate dalla Turchia e dalle aree limitrofe verso la Grecia e le sue isole in maggioranza usando il mare, alcuni anche via terra verso la Bulgaria e Cipro. Si tratta, infatti, di una strada che ha una diramazione via mare e una via terra. La maggioranza è sbarcata nelle piccole isole di Lesbo, Chio, Samo, Lero e Kos dove i trafficanti umani hanno ormai delle solide basi logistiche. Le nazionalità più frequenti nel 2015 su questa rotta sono state quelle dei siriani (496.340 persone), seguiti dagli afgiani (213.635) e, infine, da 92.721 persone in fuga dall'Iraq. Questa rotta, contrariamente a quella del Mediterraneo Centrale, è stata usata più che altro da famiglie e purtroppo proprio per questo ci sono state numerose morti di bambini anche molto piccoli. L'avidità dei trafficanti è, via via cresciuta, utilizzando barche cariche all'inverosimile e prive di giubbotti salvavita. In totale, secondo i dati IOM, nel 2015 i morti nella rotta del Mediterraneo Orientale sono stati 805²⁵. In base invece a un'indagine fatta dall'UNHCR a febbraio 2016, tra i siriani arrivati su questa rotta le donne e i minori rappresentavano il 51%, mentre tra gli afgiani erano il 40%. Inoltre, sempre secondo l'UNHCR, da quando è morto il piccolo Aylan nel settembre 2015 su questa rotta hanno continuato a perdere la vita in media altri due bambini al giorno²⁶.

2. **Rotta Balcanica:** è invece 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. Infatti nel 2015 sono transitate da questa via, secondo Frontex²⁷, 764.038 persone. Della maggioranza di esse, 556.258 persone, non è stata registrata neanche la nazionalità, mentre 90.065 si sono dichiarati siriani e 53.237 afgiani. 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 che l'hanno usata veniva dal Kosovo e dall'Albania, mentre da marzo 2015 sono aumentati coloro i quali, per raggiungere principalmente la Germania, si sono diretti in Grecia provenendo dalla Siria, dall'Afghanistan e dall'Iraq. Tale numero è ulteriormente cresciuto a giugno 2015, quando la Macedo-

²⁴ Frontex, *Risk analysis* [...], cit., p. 18.

²⁵ Si veda: <www.repubblica.it/esteri/2015/12/31/news/migranti_oim_nel_2015_3_771_morti_nel_mediterraneo_997mila_arrivi_-130423259/?refresh_ce>.

²⁶ Si veda: <<http://viedifuga.org/motivi-di-fuga-guerre-e-violenze/>>.

²⁷ Frontex, *Risk analysis* [...], cit., p. 17 e p. 19.

nia ha deciso di dare alle persone considerate in transito nel Paese 72 ore per attraversarlo legalmente, fornendo anche trasporti facilitati, e la Germania ha dichiarato che non avrebbe messo un tetto massimo alle domande d'asilo dei siriani che le fossero 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, all'uscita dalla Serbia, non più verso l'Ungheria ma 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 delle nazioni attraversate: aiuti sia all'interno dei campi di transito nel frattempo allestiti, che facilitazioni per fare tratti di viaggio non più nelle mani dei trafficanti, ma usando mezzi di trasporto messi a disposizione (autobus o treni). A metà settembre 2015 i passaggi lungo questa rotta sono arrivati a essere di 6.400 persone al giorno²⁸ 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, però, continuavano a passare: prima solo siriani, afgani ed iracheni, poi esclusivamente siriani. A marzo 2016 la rotta viene bloccata, dapprima con la chiusura dei confini dichiarata dall'Austria e, quindi, a catena dai paesi limitrofi, cioè Slovenia, Croazia, Serbia, Macedonia. Il flusso si è definitivamente interrotto con la firma dell'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia il 18 marzo 2016.

3. **Via Circolare dall'Albania e dalla Grecia:** nel 2015 Frontex²⁹ ha conteggiato circa 8.932 persone che hanno seguito questa rotta. Si è trattato soprattutto di albanesi (8.874 unità) migranti tra i due paesi rispetto ai lavori stagionali.
4. **Via del Mediterraneo Occidentale:** è quella che va dall'Africa settentrionale alla Spagna. Secondo Frontex³⁰, nel 2015, l'hanno percorsa 7.164 persone di cui 1.991 in uscita dalla Guinea, 1.052 in uscita dall'Algeria e circa 800 persone in uscita dal Marocco.

²⁸ Ivi, p.19.

²⁹ Ivi, p. 17.

³⁰ Ibidem.

5. **Via dall'Africa Occidentale al Mediterraneo:** è probabilmente la rotta meno utilizzata al momento e meno seguita da richiedenti asilo; infatti, nel 2015³¹, 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 un accordo con tutti e tre questi paesi di controllo delle migrazioni e di rimpatrio verso i luoghi di origine delle persone che vengono fermate in Spagna, non autorizzate, i numeri sono diventati molto bassi.
6. **Rotta del Mar Nero:** nel 2015 Frontex³² riporta il passaggio di sole 68 persone, di cui 42 siriani, 12 iracheni e 13 iraniani.
7. **Rotta Artica:** nel 2015 Frontex³³ riporta 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, di nazionalità siriana che passavano il confine con la Russia in bicicletta e facevano poi domanda d'asilo in Norvegia. A novembre 2015 la maggioranza di domande registrate era invece di afgiani e, a dicembre dello stesso anno, le autorità russe hanno chiuso il confine.

Quanti sono arrivati in Europa e quanti sono morti nel Mediterraneo nel 2015 e nel corso del 2016

Nel 2014 avevano perso la vita più che altro in mare, provando a raggiungere l'Europa, 3.279 persone; purtroppo nel 2015 il numero è aumentato, arrivando a 3.771 su un totale di più di 1 milione di persone che hanno provato a raggiungere l'Europa via mare attraverso l'Italia o la Grecia (dati IOM).

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 1.225 morti. Lo IOM stima che i morti lungo le rotte dei migranti/rifugiati siano stati in tutto 5.350, di cui 3.771 solo nel Mediterraneo: quest'ultimo, 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.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Ivi, p. 21.

La seconda rotta più pericolosa del mondo, sempre secondo lo IOM, è quella del Golfo del Bengala, direzione Malaysia e Thailandia, dove nel 2015 hanno perso la vita circa 800 persone. Segue poi quella tra Messico e Usa dove, sempre nel 2015, ne sono morte 350³⁴.

Secondo i dati IOM al 25 ottobre 2016³⁵ risultano essere arrivate in Europa, via mare, 328.225 persone di cui:

- attraverso l'Italia, 153.450 (nazionalità più presenti su questa rotta: nigeriani 22.329, eritrei 15.043, sudanesi 8.656, gambiani 7.750, ivoriani 7.646 e guineani 7.468);
- attraverso la Grecia, 169.302 (nazionalità più frequenti: siriani 76.707, afgiani 39.916, iracheni 24.501, pakistani 7.152 e iraniani 4.788);
- attraverso la Spagna, 5.445.

Purtroppo i morti sulle due rotte, di cui la maggioranza nel Mediterraneo Centrale, hanno già raggiunto, al 25 ottobre 2016, il numero di 3.671, rispetto ai 4.950 morti totali sulle rotte di tutto il mondo nello stesso periodo del 2016.

Ancora una volta la rotta più fatale risulta essere quella del Mediterraneo Centrale, anche all'interno del Mediterraneo, dove si è arrivati a conteggiare circa 3.200 morti rispetto ai 3.700 del Mediterraneo a fine ottobre del 2016.

Lo IOM rileva che nonostante la strada per la Grecia attraverso l'Egeo sia stata chiusa in partenza dalla Turchia, il numero delle persone che sta sbarcando in Italia nel 2016 è abbastanza simile (di poco superiore) a quello delle persone che erano sbarcate attraverso la stessa rotta nello stesso periodo del 2015; ciò che è drammaticamente aumentato a parità di numero di arrivi è il numero dei morti, cosa che porta lo IOM a dichiarare che non siamo di fronte ad un'emergenza numerica per l'Italia, ma ad un'emergenza umanitaria³⁶ dovuta al fatto che, rispetto al 2015, 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, sempre nel Mediterraneo Centrale, nel primo semestre del 2016 sono aumentate anche le partenze dall'Egitto (oltre alle classiche dalla Libia) che devono quindi sostenere una rotta più lunga e più pericolosa.

³⁴ Si veda: <www.repubblica.it/esteri/2015/12/31/news/migranti_oim_nel_2015_3_771_morti_nel_mediterraneo_997mila_arrivi_-130423259/?refresh_ce>.

³⁵ Si veda: <<http://missingmigrants.iom.int/>>.

³⁶ Si veda: <www.migrantitorino.it/?p=41235&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+migrantitorino+%28Migranti+Torino%29>.

Ad oggi, il mese più fatale nel Mediterraneo del 2016 è risultato maggio con 1.138 morti.

Un'attenzione particolare merita, in conclusione, il tema dei minori.

L'UNHCR, a febbraio del 2016, dichiara 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%³⁷. A sua volta l'UNICEF, a giugno del 2016, conferma che i minori sono diventati il 35% del totale degli arrivi e che solo in Italia, tra gennaio e inizio giugno 2016, sono sbarcati più di 7.000 minori stranieri non accompagnati (MSNA)³⁸. A fine novembre 2016 il numero di MSNA sbarcati in Italia ha superato la cifra record di 23.000.

Gli hotspot in Italia e Grecia: strumenti di ristabilimento della fiducia o luoghi di violazione del diritto?

L'aumento delle persone in fuga nel mondo nel 2015 e nel 2016, e il conseguente ampliamento del numero di chi ha bussato alle porte d'Europa, passando attraverso i due ingressi principali ovvero la Grecia e l'Italia, hanno messo in tensione il sistema di gestione d'asilo europeo e hanno fatto emergere le resistenze di molti paesi dell'Unione Europea. Di per sé questo fenomeno sarebbe assolutamente gestibile rispetto al rapporto numerico tra popolazione in ingresso e popolazione residente oppure confrontando il numero di richieste d'asilo con il Pil, tuttavia molti paesi dell'UE non hanno cercato soluzioni di condivisione delle decisioni e delle responsabilità, ma hanno imboccato la strada di risposte individuali spesso tradotte nel concreto nel ripristino di barriere, di controlli ai confini esterni e interni dell'Unione Europea al limite e spesso in violazione dell'accordo di Schengen.

È indubbio che uno degli snodi principali di queste tensioni è stato dato dal provare ad individuare un sistema equo di ripartizione, tra i diversi paesi europei, del carico di persone che sono in fuga nel mondo e che fanno domanda d'asilo in uno di questi territori. Ha pesato anche la consapevolezza che il Regolamento di Dublino, che dall'inizio del 2000 indicava il primo paese di ingresso nell'Unione Europea come quello che doveva farsi carico della domanda d'asilo, era ben lungi dall'essere applicato e comunque se fosse stato usato avrebbe rappresentato un grave squilibrio a discapito di sole due nazioni: Italia e Grecia.

³⁷ Si veda: <<http://viedifuga.org/motivi-di-fuga-guerre-e-violenze/>>.

³⁸ Si veda: <www.onuitalia.com/2016/06/14/unicef-7000-bambini-migranti-soli-nel-2016-doppio-che-anno-scorso/>.

Se guardiamo agli ingressi via mare avvenuti nel 2015 in questi due territori, infatti, senza dimenticare che per entrambi vi sono anche gli ingressi via terra, in Grecia sono entrate più di un milione di persone via mare ma le domande d'asilo sono state soltanto 13.197³⁹, mentre in Italia secondo i dati del Ministero dell'Interno, le persone entrate via mare sono state circa 154.000 ma le domande d'asilo circa 83.000. Detto in altri termini, la quasi totalità delle persone entrate in Grecia, via mare, nel 2015 hanno proseguito lungo la rotta balcanica facendo poi domanda d'asilo in qualche altro paese europeo (specie Germania e Svezia) e un po' meno della metà delle persone entrate in Italia hanno proseguito e fatto domanda d'asilo in un'altra nazione del Vecchio continente⁴⁰.

Nei diversi incontri che si susseguono nel 2015, sia a livello di Commissione Europea che di Parlamento Europeo, e che portano prima all'Agenda europea sulle migrazioni (maggio-settembre 2015) e poi anche all'accordo UE-Turchia (18 marzo 2016), alcuni paesi specie del Nord e del Centro Europa insistono sul fatto che si possa pensare a un superamento di Dublino solo nel momento in cui i paesi del Sud come Italia e Grecia cominceranno veramente a identificare e contare tutte le persone in ingresso nel loro territorio. Nell'Agenda europea ci si mette a fatica d'accordo su quattro pilastri principali, seguiti da alcuni punti comuni.

1) Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare: più funzionari europei nei paesi di provenienza, rafforzare il rimpatrio, distruzione dei barconi ma senza fare operazioni via terra.

2) Gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne triplicando i fondi per Frontex, e le sue operazioni marine Triton e Poseidon Eunavfor Med, Sophia, non solo più di monitoraggio delle frontiere ma anche con un mandato di ricerca e salvataggio in mare.

³⁹ Si veda: <<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83%20>>.

⁴⁰ È importante tenere a mente che i trasferimenti in base al regolamento di Dublino sono stati sospesi verso la Grecia a partire dal 2011 (vedi M.S.S v. Belgium & Greece Grad Chamber ECtHR 21 gennaio 2011 Application n 30696/09) per evitare che le persone si trovassero in condizioni di accoglienza inumane e degradanti. La sospensione del Regolamento di Dublino in Grecia era prevista per fine giugno 2016, ma considerate le difficoltà di sovrappollamento che la Grecia si trova tuttora a vivere nei diversi campi di accoglienza sia sulla terraferma che sulle isole, sembra difficile che ciò possa avvenire. Vedere, a tale riguardo, Parlamento Europeo, *On the Frontline: the hotspot approach to managing migration*, pp. 18-19, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)>.

3) Onorare il dovere morale di proteggere: una politica comune e forte di asilo: garantire un sistema d'asilo europeo, dalla rilevazione delle impronte alla suddivisione di quote, sia rispetto a chi arriva via mare se gli arrivi diventano ingenti, sia di ricollocamento dai primi paesi di ingresso ad altri paesi dell'Unione Europea per arrivare poi a riesaminare Dublino III, sia rispetto a programmi di reinsediamento da paesi terzi a nazioni dell'Unione Europea.

4) Una nuova politica di migrazione legale: si parte dalla constatazione del declino demografico europeo per ridefinire una nuova politica migratoria, strategie di integrazione e collaborazione con i paesi d'origine, rivedere la carta blu, rendere più sicure e veloci le rimesse.

Per onorare questi quattro pilastri principali vengono ritenute **prioritarie alcune azioni:**

1) **Aprire gli hotspot** (in Italia e Grecia) in cui dovrebbero lavorare persone di Frontex⁴¹, di Easo⁴², di Eurojust⁴³ e di Europol⁴⁴, cioè delle diverse Agenzie europee e delle autorità del paese ospitante, con diverse finalità: identificare e prendere le impronte digitali a tutte le persone in ingresso (Frontex + autorità nazionali); indirizzare al ricollocamento siriani, afgani ed iracheni, che al momento sono le nazionalità che hanno il 75% di riconoscimento delle domande d'asilo in tutti i paesi europei (Easo); seguire quelli che non avendo diritto al ricollocamento fanno però domanda d'asilo nel paese in cui sono arrivati (autorità nazionali), dividendoli però da quelli che sono "migranti economici" (autorità nazionali più Frontex); attraverso interviste a chi arriva, ricostruire informazioni e dati sui singoli trafficanti e sulla più ampia rete del traffico umano (Frontex + autorità nazionali + Eurojust + Europol)⁴⁵.

2) **Programma di ricollocamento (*relocation*)** di 160.000 persone in due anni: richiedenti asilo con almeno un 75% di riconoscimento nei diversi paesi

⁴¹ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

⁴² European Asylum and Support Office.

⁴³ European Union Judicial Cooperation Unit.

⁴⁴ European Police Office.

⁴⁵ Per le funzioni delle diverse Agenzie europee all'interno degli hotspot e dell'Agenda europea si veda: Parlamento Europeo, *On the Frontline: the hotspot approach to managing migration*, p. 27, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)>.

europei (cioè più che altro siriani, afgani e iracheni, eritrei) ricollocati dai primi paesi di ingresso (Italia e Grecia) ad altri Paesi europei.

3) **Programma di reinsediamento (*resettlement*)** dell'Unione Europea, di 20.000 persone all'anno (40.000 in due anni), da campi profughi o paesi di prima accoglienza di rifugiati a Stati dell'Unione Europea.

4) **Aumentare**, attraverso accordi bilaterali realizzati non più solo dai singoli paesi europei ma direttamente dall'Unione Europea, **la capacità di rimpatriare** effettivamente le persone non aventi diritto (quelle che arrivano senza domanda d'asilo o che una volta che l'hanno presentata non ottengono la protezione internazionale), attraverso accordi di collaborazione, di gestione delle migrazioni e di rimpatrio con i principali paesi di origine o di transito delle persone che arrivano in Europa.

5) **Aumentare il controllo sui confini esterni**, portando avanti anche una battaglia contro i trafficanti umani, per mantenere aperti i confini interni e salvare l'accordo di Schengen.

Molti paesi dell'Est Europa, alcuni già dentro l'Unione Europea e altri in procinto di entrarvi, manifestano da subito resistenze all'idea che si possa arrivare a superare il regolamento di Dublino attraverso l'instaurarsi di quote di accoglienza obbligatoria di richiedenti asilo in ogni nazione dell'Unione Europea (Ungheria e Polonia in testa).

Sino quasi alla fine del 2015 non si fanno grandi passi avanti per mettere in funzione realmente gli hotspot in Grecia mentre in Italia, pur in mancanza di una normativa sia europea che nazionale di supporto a questi nuovi centri e nonostante la forte opposizione di molti organismi di tutela dei migranti e dei rifugiati (sia locali che internazionali), esce una Roadmap⁴⁶ del Governo italiano, a settembre 2015, che ne annuncia l'apertura e infatti il primo hotspot in Italia, quello di Lampedusa, apre prima della fine del 2015.

Tra gennaio e marzo del 2016 il processo di apertura degli hotspot in Grecia e in Italia entra nel vivo e, in base al documento del Parlamento Europeo – *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*⁴⁷, la situazione che viene rilevata a maggio 2016 è illustrata nella tabella che segue.

⁴⁶ Ministero dell'Interno, *Roadmap italiana*, 28 settembre 2015.

⁴⁷ Parlamento Europeo, *On the Frontline [...]*, p. 30.

Situazione hotspot in Grecia. Valori assoluti. Maggio 2016.

	Lesbo	Chio	Samo	Lero	Kos
Capacità	1.500	1.100	850	1.000	1.000
Numero persone presenti	Non disponibile	2.283	1.054	494	151

Fonte: Elaborazione Fondazione Migrantes su dati Commissione Europea, DG Home e UNHCR⁴⁸.

Dei 5 hotspot previsti in Grecia dall'UE, 4 erano già in funzione all'inizio di marzo 2016; rimaneva chiuso ancora, all'inizio di maggio, solo il centro di Kos di cui si stava ultimando la costruzione. Tutte le diverse organizzazioni nazionali ed internazionali in Grecia di tutela dei migranti e dei rifugiati parlano, specie dopo l'accordo tra UE e Turchia (18 marzo 2016), di una situazione di sovraffollamento nei centri e di violazione dei diritti, specie nel centro di Lesbo abbandonato da diverse agenzie internazionali (Croce Rossa e MSF) in quanto più che un centro di identificazione è diventato un centro di espulsione verso la Turchia.

Dopo la firma dell'accordo tra UE e Turchia, in Grecia il 3 aprile del 2016 è stata approvata una legge che regola l'esistenza degli hotspot. Questa stabilisce che le persone possono essere trattenute dai tre sino ad un massimo di venticinque giorni al loro interno, al fine di identificarle. Essa, inoltre introduce per le persone all'interno dell'hotspot una nuova e "veloce" procedura per la domanda d'asilo: un giorno per presentare domanda d'asilo e tre giorni per avanzare ricorso, tempi talmente tanto ristretti da mettere seriamente in dubbio il rispetto dei diritti delle persone coinvolte e che hanno portato numerose organizzazioni ed enti di tutela, sia nazionali che internazionali, ad esprimere un parere fortemente negativo.

Personale delle diverse Agenzie europee che lavora nei diversi hotspot in Grecia. Valori assoluti. Maggio 2016.

Agenzie	Lesbo	Chio	Samo	Lero	Kos
Frontex	293	95	84	32	35
Easo	51	4	4	–	–
Europol	4	2	1	2	–

Fonte: Elaborazione Fondazione Migrantes su dati Commissione Europea, DG Home⁴⁹.

⁴⁸ Ivi, p. 34.

⁴⁹ Ivi, p. 35.



Donne migranti a Torino di Romain Mayoulou

In Grecia, il centro operativo delle diverse Agenzie europee, assieme al personale nazionale, è stato stabilito al Pireo.

Dopo l'accordo con la Turchia, le persone rimaste bloccate in Grecia sono circa 54.000, di cui 46.660 nei campi sulla terraferma (che avrebbero però solo una capienza di circa 34.000 posti) e altri 8.241 nelle isole⁵⁰ (dati UNHCR del 6 maggio 2016).

Secondo il Parlamento Europeo si sono fatti passi da giganti rispetto al riconoscimento e alla presa delle impronte digitali in Grecia, passando dall'8% (settembre 2015) al 78% (gennaio 2016) per arrivare al 100% (marzo del 2016)⁵¹.

Situazione hotspot in Italia. Valori assoluti. Fine giugno 2016.

	Lampedusa	Pozzallo	Porto Empedocle	Augusta	Taranto	Trapani
Capacità	500	300	300	300	300	400
Presenza effettiva*	500	207	-	-	405	570

Fonte: Elaborazione Fondazione Migrantes su dati Commissione Europea, DG Home⁵², Ministero dell'Interno⁵³.

* Dato Ministero dell'Interno.

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. Sono ancora chiusi Porto Empedocle ed Augusta. Gli hotspot in Italia non hanno una base legale né rispetto all'ordinamento europeo né rispetto all'ordinamento nazionale italiano. Esistono, però, delle linee operative di funzionamento determinate dal Ministero dell'Interno e dalla Commissione Europea che però non sono ancora state rese pubbliche⁵⁴, per cui sia il prolungato trattenimento negli hotspot che l'uso della forza per prendere le impronte digitali – rispetto alla cui legittimità ed opportunità anche il sindacato di polizia italiano ha espresso forti perplessità⁵⁵ – non sono soltanto un problema, ma una violazione della legge.

⁵⁰ Si veda: <<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>>.

⁵¹ Parlamento Europeo, *On the Frontline [...]*, cit., p. 36.

⁵² Ivi, p. 38.

⁵³ Ministero dell'Interno, 1 luglio 2016.

⁵⁴ Parlamento Europeo, *On the Frontline [...]*, cit., p. 39.

⁵⁵ Si veda: <www.uglpoliziadistato.it/index.php?option=com_content&view=article&id=6394:fotosegnalamento-forzoso-la-risposta-del-dipartimento&catid=1:ultime&Itemid=50>.

Suscita inoltre molta perplessità il metodo con cui il personale degli hotspot possa arrivare non solo ad identificare le persone, ma a distinguere tra potenziali richiedenti asilo e migranti economici, visto che se lo fa in base alle liste dei paesi di origine sicura – come è stato riportato da persone che sono transitate dagli hotspot, centri che, si ribadisce, non hanno nessuna base legale in Italia – siamo di fronte ad un altro grave illecito. Questo perché in Italia la domanda d’asilo è strettamente personale e va analizzata caso per caso e nessuno può esserne escluso solo perché viene da un paese o da un altro. Così come non hanno significato i numerosi fogli di respingimento che sono stati dati in base alla compilazione frettolosa di “fogli notizie”⁵⁶, tanto in alcuni hotspot in Italia che in alcune Questure che hanno adottato la stessa procedura, ad esempio per alcuni cittadini del Gambia: questi ultimi sono finiti anche in un CIE e solo dopo aver ricevuto informazioni più corrette da enti di tutela sono riusciti finalmente a presentare la domanda d’asilo e a passare ad un’accoglienza CAS⁵⁷.

Occorre aggiungere inoltre le gravi polemiche che vanno avanti ormai da mesi rispetto al trattenimento di numerosi MSNA (Minori Stranieri Non Accompagnati) nell’hotspot di Pozzallo per lunghi periodi, anche a porte del centro chiuse e senza dare loro la possibilità di uscire. Secondo i dati del Ministero dell’Interno, al 3 ottobre 2016 erano presenti ancora 110 MSNA presso questo hotspot.

Personale delle diverse Agenzie europee che lavora nei diversi hotspot in Italia. Valori assoluti. Maggio 2016.

Agenzie	Lampedusa	Pozzallo	Porto Empedocle	Augusta	Taranto	Trapani
Frontex	14	14	-	-	4	15
Easo	2	2	-	-	2	3
Europol	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborazione Fondazione Migrantes su dati Commissione Europea, DG Home⁵⁸

Il centro operativo in Italia delle diverse Agenzie europee, assieme al personale nazionale, è stato stabilito a Catania.

Al 12 ottobre 2016 risultano essere in accoglienza su tutto il territorio nazionale come richiedenti asilo e rifugiati 163.910 persone in totale: 22.192

⁵⁶ Si veda: <<http://viedifuga.org/europa-sei-ancora-un-rifugio2/>>.

⁵⁷ Si veda: M. Veglio, *infra*, pp. 131-134.

⁵⁸ Parlamento Europeo, *On the Frontline [...]*, cit., p. 39.

all'interno dello SPRAR; 15.134 tra hotspot e centri di prima accoglienza; la stragrande maggioranza, 126.584, in centri straordinari di accoglienza.

Sempre secondo lo stesso documento del Parlamento Europeo, anche in Italia l'apertura degli hotspot ha portato a un aumento significativo del tasso di presa delle impronte digitali che è passato dall'87% (gennaio 2016) al 100% (registrato già a partire da febbraio 2016)⁵⁹.

Nonostante nel 2016 si sia praticamente arrivati alla totale identificazione delle persone che sbarcano in Italia e Grecia, il ricollocamento (*relocation*) di richiedenti asilo – di quelle nazionalità che hanno un riconoscimento medio in Europa uguale o superiore al 75% – da questi primi paesi di ingresso ad altri paesi dell'UE continua ad avere numeri imbarazzanti.

Dei 160.000 ricollocamenti previsti dall'Agenda europea in due anni (a partire dal settembre 2015), dopo un anno ne sono avvenuti, al 27 settembre 2016, cioè in totale 5.651 (1.196 dall'Italia e 4.455 dalla Grecia)⁶⁰. In percentuale, meno del 4% totale e circa il 7% della quota prevista nel primo anno.

Ricollocamento (*relocation*) in Europa. Valori assoluti e percentuali. Fine settembre 2016.

Stato Membro	Indice ¹	Posti messi a disposizione	Personne partite da Italia	Personne partite da Grecia	Posti che rimangono dei 160.000 totali
Austria	2,62%	-	-	-	1953
Belgio	2,91%	230	29	153	3.763
Bulgaria	1,25%	1.302	-	6	1.296
Croazia	1,73%	20	4	10	968
Cipro	0,39%	80	10	42	275
Repubblica Ceca	2,98%	50	-	12	2.687
Estonia	1,76%	86	-	49	302
Finlandia	1,72%	820	260	430	1.706
Francia	14,17%	2.470	231	1.721	18.847

⁵⁹ Ivi, p. 40.

⁶⁰ Si vedano: <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)>; <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf>; <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_2_en.pdf> e <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_1_en.pdf>.

Germania	18,42%	150	20	195	27.479
Grecia	1,90%	-	-	-	-
Ungheria	1,79%	-	-	-	1.294
Irlanda	1,18%	150	-	69	562
Italia	11,84%	-	-	-	-
Lettonia	1,21%	491	8	68	441
Lituania	1,16%	340	-	86	637
Lussemburgo	0,85%	150	20	104	486
Malta	0,69%	131	26	24	90
Olanda	4,35%	625	178	548	5.630
Polonia	5,64%	100	-	-	6.192
Portogallo	3,89%	1.642	183	372	2.494
Romania	3,75%	985	12	190	4.112
Slovacchia	1,78%	100	-	3	902
Slovenia	1,15%	70	14	60	533
Spagna	9,10%	400	50	313	9.136
Svezia	2,92%	300	39	-	3.727
Svizzera			112	-	
Totale		10.895 (su 160.000)	1.196	4.455	95.483 degli iniziali 98.256 da identificare entro fine 2015.

¹ L'indice di ricollocamento usato per la "ricollocazione" in caso di flussi di arrivo massicci al momento è stato calcolato dall'Unione Europea prendendo in considerazione quattro indicatori (popolazione complessiva 40%, PIL 40%, tasso di disoccupazione 10%, rifugiati già accolti sul territorio 10%) per arrivare a stabilire la percentuale spettante ad ogni paese.

Fonte: Elaborazione Fondazione Migrantes su dati della Commissione Europea.

La situazione sembra migliorare per quanto concerne il reinsediamento (*resettlement*) deciso come Unione Europea all'interno dell'Agenda sulle Migrazioni il 20 giugno 2015: dei 22.000 posti promessi per il primo anno, al 26 settembre 2016⁶¹ si è giunti a 10.695 persone effettivamente reinsediate, soprattutto da paesi terzi quali la Turchia, il Libano e la Giordania (circa la metà dei posti previsti).

⁶¹ Si veda: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_3_en.pdf>.

Dati sull'insediamento (*resettlement*) in Europa. Valori assoluti. Fine settembre 2016.

Stato Membro <i>Stato associato</i>	Posti ricolloccamento previsti il 20 giugno 2015	Posti ricolloccamento assegnati (incluso il meccanismo 1 a 1 con la Turchia)	Luoghi da cui il ricolloccamento ha avuto origine
Austria	1.900	1.500	Libano 880; Giordania 442; Turchia 173; Iraq 1
Belgio	1.100	450	Libano 331; Giordania 28; Turchia 67 (di cui 63 con il meccanismo 1 a 1 con la Turchia)
Bulgaria	50	–	–
Croazia	150	–	–
Cipro	69	–	–
Repubblica Ceca	400	52	Libano 32; Giordania 20
Danimarca	1.000	481	Libano, Uganda
Estonia	20	11	Turchia 11
Finlandia	293	273	Libano 229; Egitto 34; Giordania 4; Iraq 3; Yemen ; Turchia 62
Francia	2.375	664	Libano 243; Turchia 228; Giordania 193
Germania	1.600	609	Turchia 609
Grecia	354	–	–
Ungheria	–	–	–
<i>Islanda</i>	<i>50</i>	<i>48</i>	<i>Libano</i>
Irlanda	520	439	Libano
Italia	1.989	472	Libano 349; Sudan 48; Turchia 75
Lettonia	50	6	Turchia 6
<i>Lichestain</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	<i>Turchia</i>
<i>Lituania</i>	<i>70</i>	<i>25</i>	<i>Turchia 25</i>
Lussemburgo	30	–	Turchia 27*
Malta	14	–	–
Olanda	1.000	537	Libano 271; Kenya 70; Etiopia 8; Giordania 7; Israele 2; Marocco 1; Egitto 1; Turchia 177 (170)

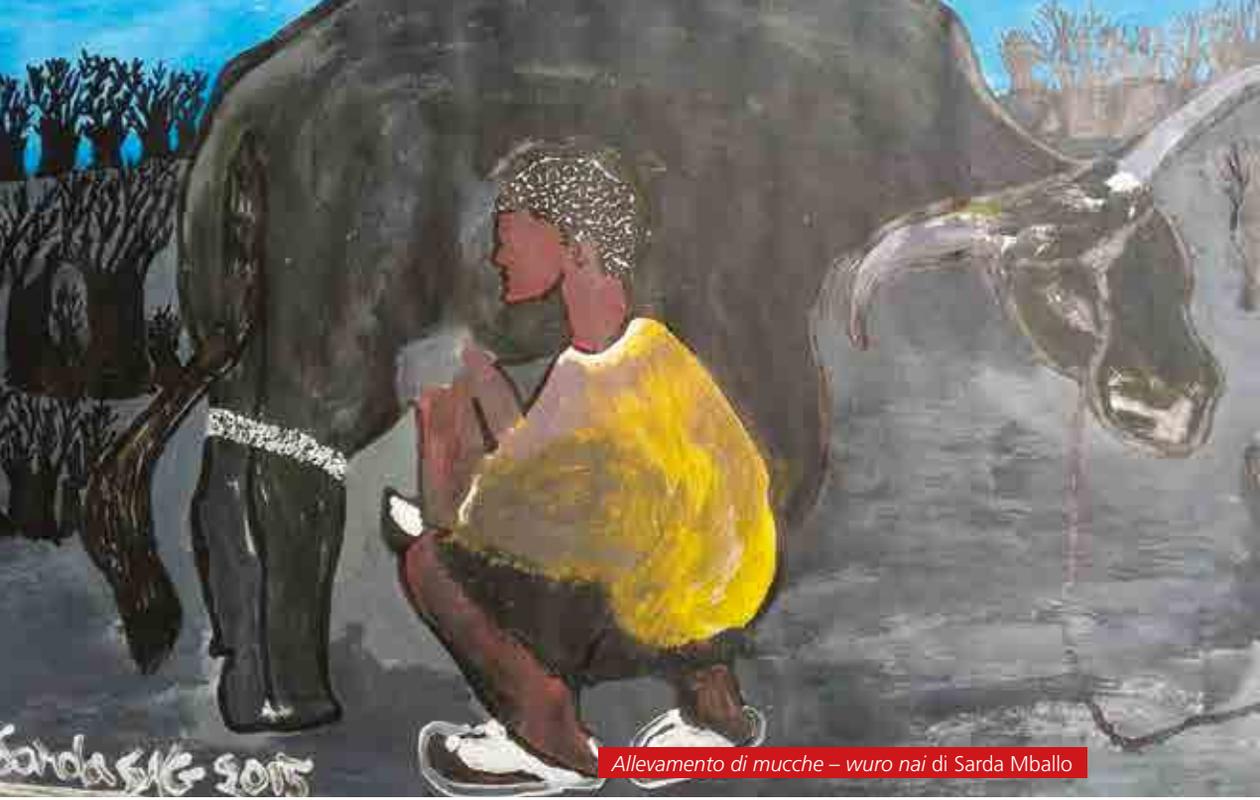
Norvegia	3.500	1769	Libano 1.750; Giordania 13; Turchia 6
Polonia	900	–	–
Portogallo	191	12	Turchia 12
Romania	80	–	–
Slovacchia	100	–	–
Slovenia	20	–	–
Spagna	1.449	118	Libano 61; Turchia 57
Svezia	491	491	Sudan 124; Kenya 80; Libano 8; Iraq 8; Egitto 1; Giordania 1; Turchia 269
Svizzera	519	519	Libano 431; Siria 88
Regno Unito	2.200	2.200	Giordania, Libano, Turchia, Egitto, Iraq e altri Paesi in base alle esigenze umanitarie
Ungheria	–	–	–
Totale	22.504	10.695	1.614 persone dalla Turchia con il meccanismo 1 a 1 e 1.525 in base agli accordi del 20 giugno 2015 dell'UE

* Realizzato con fondi del programma nazionale del Lussemburgo.

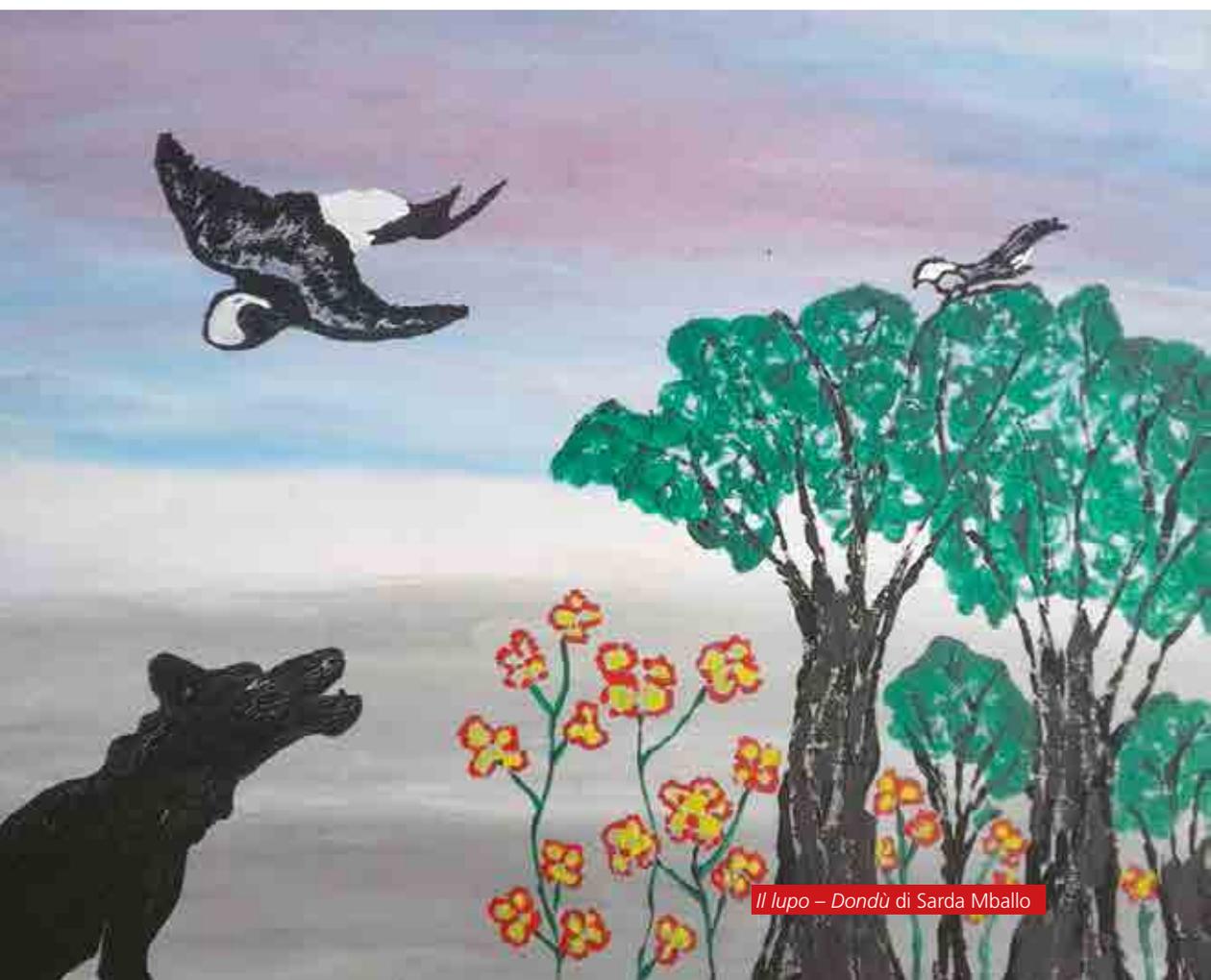
Fonte: Elaborazione Fondazione Migrantes dati Commissione Europea.

Di questi 10.695 posti totali, 1.614 hanno già coinvolto dei siriani attraverso il meccanismo “uno a uno”, stabilito all'interno dell'accordo UE-Turchia del 18 marzo 2016 in base al quale ogni siriano arrivato dopo il 20 marzo 2016 irregolarmente in Grecia, può essere rimandato in Turchia – che in base a questo accordo viene considerato, quindi, un “paese terzo sicuro”, nonostante le numerose e preoccupanti violazioni dei diritti umani verso i giornalisti e verso la minoranza curda – e al suo posto l'UE si impegna a prendere un siriano regolarmente registrato in uno dei campi profughi in Turchia e che non ha provato ad entrare irregolarmente in Grecia, sino a raggiungere la quota per ora fissata di 75.000 siriani. Il 15 giugno 2016, in un comunicato stampa della Commissione Europea, risultavano 462 le persone “migranti irregolari” arrivate in Grecia dopo il 20 marzo 2016 e restituite alla Turchia tra cui figurano appunto anche 31 siriani⁶².

⁶² Commissione Europea, comunicato stampa, 15 giugno 2016, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_it.htm>.



Allevamento di mucche – wuro nai di Sarda Mballo



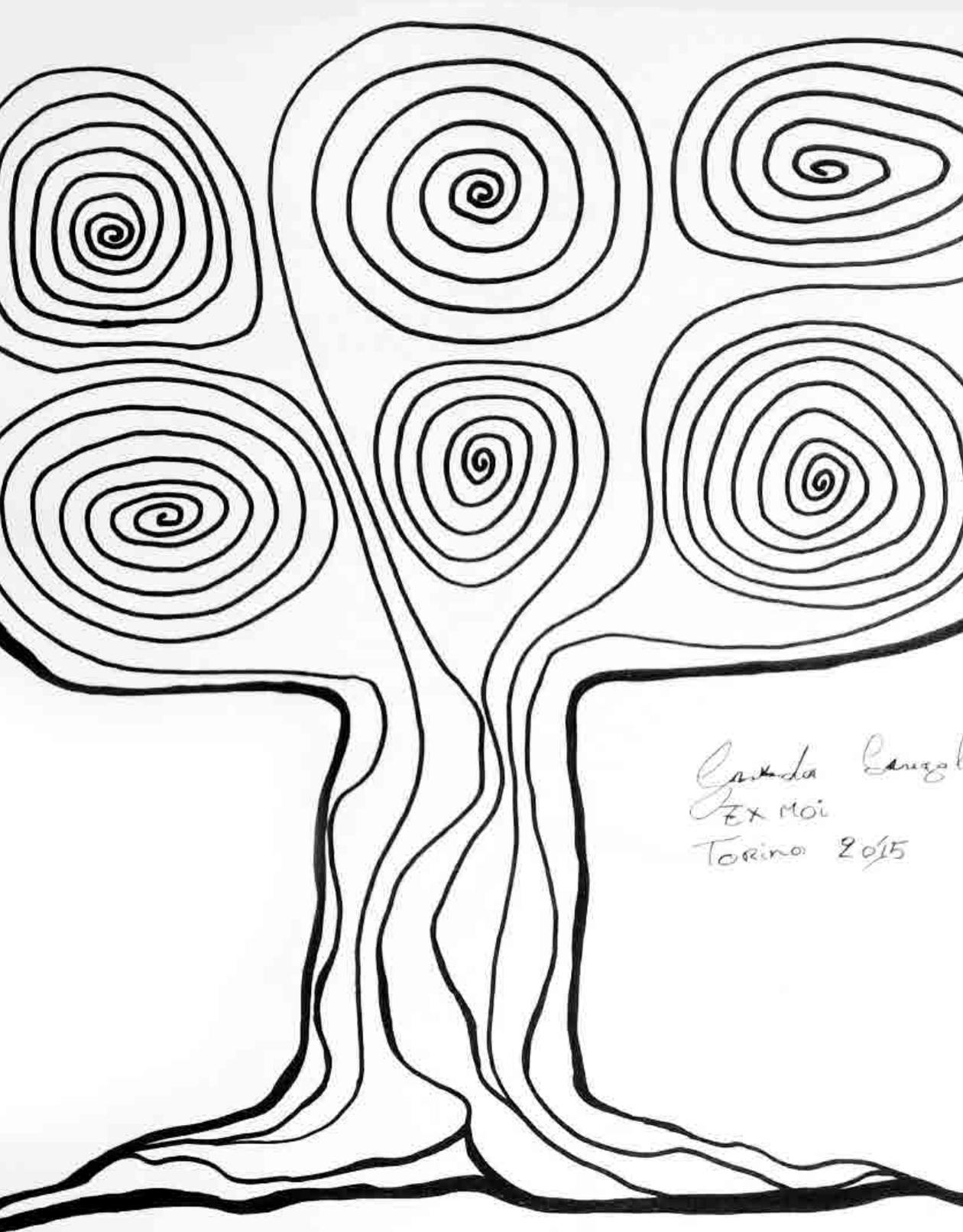
Il lupo – Dondù di Sarda Mballo

Nello stesso comunicato, la Commissione Europea, da una parte constata che l'accordo UE-Turchia sembra in questi primi mesi aver bloccato la via di ingresso in Grecia e poi attraverso i Balcani agli altri paesi europei (dichiara quindi che prima dell'entrata in vigore dell'accordo UE-Turchia si era arrivati a circa 1.740 migranti/ricipienti asilo ogni giorno in ingresso in Grecia attraverso l'Esge e che dopo l'accordo si è scesi a circa 47 persone al giorno); d'altra parte è consapevole che il quadro è ben lungi dall'essere risolto e che i buoni risultati apparentemente raggiunti sono molto fragili⁶³. Fragili, non solo perché potrebbero non durare, ma anche perché questi risultati hanno portato l'Unione Europea, e con essa i 28 paesi che la compongono, ad allontanarsi dalla strada maestra del rispetto delle convenzioni internazionali che sono il risultato più significativo raggiunto dall'Unione, quali la Carta dei Diritti dell'Uomo e la Convenzione di Ginevra. Va inoltre considerato che contestualmente l'UE si pone, così facendo, su un crinale volto palesemente al contenimento degli arrivi, anche a prezzo di violare i diritti delle persone più fragili, piuttosto che dedicarsi alla tutela di queste ultime.

Mariacristina Molfetta

Antropologa culturale impegnata attivamente per più di 15 anni (1992-2008) nel mondo della cooperazione internazionale. Ha vissuto e lavorato all'interno di campi profughi nei Balcani, in Centro America nelle aree tribali del Pakistan, in Darfour nel Sudan e nel Kurdistan iracheno. È attualmente la referente dell'Ufficio Pastorale Migranti di Torino per l'Area richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale ed umanitaria e dell'Osservatorio permanente sui rifugiati *Vie di Fuga* (www.viedifuga.org). Presidente del Coordinamento *Non solo asilo* (www.nonsoloasilo.org), è una delle referenti del Laboratorio Multidisciplinare sul diritto d'asilo realizzato dal Coordinamento in collaborazione con il Dipartimento Culture Politiche e Società dell'Università di Torino. È redattrice, per la Fondazione Migrantes, del *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia*.

⁶³ Ibidem.



Giada Langhi
EX MOI
Torino 2015

A man in a dark jacket and plaid shirt is climbing a rope structure, smiling broadly. He is holding onto a rope with his right hand. The background is a textured wall. The image is darkened for text overlay.

SECONDA PARTE

**GUARDANDO
ALL'ITALIA**



LE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE DEL SISTEMA UNICO DI ASILO NELL'UNIONE EUROPEA E IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA ITALIANO. Riflessioni sui possibili scenari

Gianfranco Schiavone

PRIMA PARTE

Verso un effettivo sistema unico di asilo in Europa o verso una disgregazione del sistema stesso?

1.1 L'urgenza della riforma del Sistema Europeo di asilo

Questo articolo tratterà dell'attuale sistema italiano di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e delle misure di sostegno all'integrazione dei titolari di protezione e delle sue possibili evoluzioni nel breve e medio periodo alla luce dell'evoluzione del sistema comune di asilo in Europa. Quali che siano le scelte che il Legislatore e il Governo italiano intenda assumere in materia di asilo, esse infatti non potranno prescindere dagli orientamenti assunti a livello dell'Unione Europea. Chi scrive è estremamente preoccupato, per fondate ragioni che cercherò di illustrare, delle scelte che l'Unione Europea sembra

attualmente orientata ad assumere relativamente al sistema unico in Europa in quanto potrebbero minare alla radice il già fragile sistema della protezione internazionale nel nostro continente, con gravissime conseguenze in termini di salvaguardia di alcuni diritti fondamentali sanciti nel diritto dell'Unione stessa. L'Italia, come si vedrà, rappresenta uno dei paesi dove si avverteranno le più forti ricadute delle errate politiche europee, se gli attuali orientamenti di politica normativa non verranno rapidamente e profondamente modificati.

Di cosa parliamo dunque? Di quel processo legislativo molto ampio ed articolato finalizzato «a completare la riforma del sistema europeo comune di asilo al fine di progredire verso una politica in materia di asilo pienamente efficace, equa e umana, che sia adatta sia ai periodi di pressione migratoria normale sia a quelli di forte pressione migratoria»¹. Il processo di riforma in atto avrebbe infatti niente meno che l'ambizioso obiettivo di realizzare quel Sistema europeo comune di asilo previsto dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e, in particolare nel nuovo art. 78 come modificato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009).

Già il 13 maggio 2015, con la pubblicazione della *Agenda europea sulla migrazione*², la Commissione europea aveva proposto una strategia di lungo periodo mirata a far fronte alle sfide immediate poste dalla crisi in corso e a dotare la UE di strumenti che permettano di gestire la sfida delle migrazioni (forzate e non) in tutti i suoi aspetti. Nell'analizzare le proposte contenute nell'Agenda, l'A.S.G.I. (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) nel documento *Difendere i diritti delle persone e non le frontiere* aveva evidenziato come l'Agenda «presenta aspetti innovativi ma in essa prevalgono ambiguità su aspetti importanti [...] permane una sostanziale chiusura all'immigrazione legale nell'UE per motivi economici ciò che costringe forzatamente il potenziale migrante verso canali d'ingresso irregolari o verso la richiesta di protezione internazionale, con effetti negativi sul sistema europeo dell'asilo»³. Purtroppo, gli aspetti innovativi contenuti nell'Agenda del 2015, si affievoliranno nel corso del 2015 per essere di fatto rimpiazzati da un un approccio, contenuto nei successivi documenti della Commissione, molto più rigido e conservatore. Successivamente all'adozione

¹ Commissione Europea, *Completare la riforma del sistema europeo comune di asilo: verso una politica in materia di asilo efficace, equa e umana*, comunicato stampa, Bruxelles, 13 luglio 2016.

² Commissione Europea, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda Europea sulla migrazione, Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

³ Consultabile in <www.asgi.it/notizia/difendere-i-diritti-delle-persone-e-non-le-frontiere-osservazioni-e-proposte-dellasgi-sullagenda-europea-sulla-migrazione/>.

dei primi tre “pacchetti” di riforme in attuazione dell’Agenda, rispettivamente il 27 maggio, il 9 settembre e il 15 dicembre 2015, la Commissione Europea il 6 aprile 2016 ha diramato una Comunicazione⁴ nella quale informa di avere avviato il processo di riforma del sistema europeo comune di asilo, richiamandosi formalmente alla citata Agenda, ma in realtà, con la parziale eccezione di una debole proposta quadro in materia di reinsediamento, la Commissione ha deciso di orientare tutte le nuove concrete proposte normative nella direzione della chiusura e del controllo. Coerentemente con tale nuovo approccio, che riflette la paura legata alla possibile affermazione su larga scala dei movimenti politici di estrema destra di stampo dichiaratamente xenofobo, la Commissione ha presentato un primo pacchetto di riforme il 4 maggio 2016 relativo all’istituzione di un sistema Dublino sostenibile ed equo, al potenziamento del sistema Eurodac e all’istituzione di un’agenzia europea per l’asilo. Di questo pacchetto la proposta di maggior rilievo è senza dubbio quella che riguarda la riforma del Regolamento Dublino III.

1.2 Il Regolamento Dublino: una riforma impossibile?

A stretto rigore dovremmo invero parlare della mancata riforma del Regolamento Dublino III dal momento che nel testo proposto dalla Commissione⁵ il paradigma su cui si regge l’impianto normativo di Dublino III (nonché di Dublino II) rimane nella sostanza invariato, disattendendo quanto auspicato da molti autorevoli studi⁶ nonché dalla stessa recente “*Risoluzione sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell’UE in materia*”

⁴ Commissione Europea, Comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio per riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa Bruxelles, 6.4.2016, COM(2016) 197 final.

⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che 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 paese terzo o da un apolide (rifusione) Bruxelles, 4.5.2016, COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD).

⁶ Numerose recenti analisi giuridiche e ricerche sull’inefficacia del sistema Dublino hanno proposto di adottare un radicale cambio di paradigma nell’individuazione del paese competente ad esaminare la domanda di protezione, puntando alla valorizzazione dei legami familiari (famiglia estesa) amicali, di lavoro, studio o di altra natura tra il richiedente e il paese UE che il richiedente vorrebbe raggiungere. *Ex multis*, si veda l’ottimo studio di F. Maiani, *The Reform of Dublin III Regulation*, Study PE 571360 for the LIBE Committee of the European Parliament, June 2016 nonché, in precedenza, E. Guild, C. Costello, M. Garlick, V. Moreno-Lax and S. Carrera, *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin*, Study PE 519.234 for the LIBE Committee of the European Parliament, July 2015.

*di immigrazione*⁷ relatrici Roberta Metsola e Kashetu Kyenge. La Risoluzione, approvata dal Parlamento Europeo a larga maggioranza, è stata una interessante iniziativa politica bi-partisan (popolari e socialdemocratici) che, pur presentando molti limiti per la genericità di alcune proposte, ha avuto il pregio di proporre un approccio di medio-lungo periodo al tema delle migrazioni (forzate e non) verso l'Europa. La parte della Risoluzione relativa alla riforma del sistema Dublino è particolarmente debole perché tace proprio sul nodo cruciale rappresentato dalle richieste provenienti dalle organizzazioni di tutela dei diritti dei rifugiati che chiedono da tempo che la nuova norma tenga conto delle preferenze o caratteristiche dei richiedenti per determinare lo Stato membro competente. Nonostante ciò la Risoluzione «*fa presente che una possibile opzione per una revisione di fondo del sistema di Dublino consisterebbe nell'istituire la raccolta centralizzata delle domande a livello di Unione – considerando ciascun richiedente asilo come una persona che cerca asilo nell'Unione, vista come un tutto unico, e non in un singolo Stato membro – e nell'istituire un sistema centrale per l'attribuzione della competenza per tutti coloro che chiedono asilo nell'Unione*»⁸. Si tratta di una proposta interessante che ripensa l'approccio del sistema Dublino proprio nel suo punto focale, ovvero l'attribuzione della competenza all'esame della domanda di protezione internazionale comunque al primo Stato dell'Unione nel quale il richiedente fa ingresso cosiddetto “irregolare”.

Nella proposta di riforma avanzata dalla Commissione, l'impostazione sopraccitata viene ripresa solo in apparenza, mentre in realtà viene abilmente elusa. Nell'introduzione alla sua proposta di riforma la Commissione riconosce che «*l'attuale sistema Dublino non è stato concepito per garantire una distribuzione sostenibile delle responsabilità nei confronti dei richiedenti in tutta l'Unione. Di conseguenza, attualmente pochi Stati membri si trovano a gestire la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo in arrivo nell'Unione, il che sottopone a pressione le capacità dei loro sistemi di asilo e incoraggia una certa inosservanza delle norme dell'UE*»⁹ La stessa Commissione riconosce il totale fallimento di Dublino III poiché «*Il regolamento Dublino III ha un'incidenza limitata sulla distribuzione dei richiedenti nell'UE, dato che il bilancio netto dei trasferimenti nelle procedure Dublino rasenta lo zero. Quando uno Stato membro riceve e trasferisce numeri analoghi di richiedenti, le loro richieste in entrata e in uscita si annullano a vicen-*

⁷ Situazione nel Mediterraneo e necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)).

⁸ Ivi, pp. 16-17.

⁹ Proposta di Regolamento, cit., p. 3.

da, il che indica che l'effetto redistributivo del regolamento Dublino III è scarso o inesistente»¹⁰ ed evidenzia inoltre come «Nel 2014 le richieste di presa in carico e ripresa in carico sono state in tutto 84 586, circa il 13% del totale delle domande di asilo presentate nell'UE, con una diminuzione rispetto agli anni precedenti. Il 33% di tutte le richieste risulta respinto dallo Stato membro destinatario, il che sembra indicare che con l'entrata in vigore del regolamento Dublino III nel 2014 gli Stati membri hanno avuto maggiori difficoltà a raggiungere un consenso in materia di competenza. Nel 2014 solo un quarto circa del numero totale di richieste di presa e ripresa in carico è effettivamente terminato con un trasferimento fisico delle persone in questione. Questi numeri contenuti denotano problemi nell'applicazione pratica del regolamento Dublino III ma possono trovare parziale giustificazione nei ritardi di trasferimento, che non sono rispecchiati nei dati annuali usati per la valutazione. Un'altra ragione importante della bassa percentuale di trasferimenti, come confermato da molti Stati membri, è l'alto tasso di fuga durante le procedure Dublino, con conseguente trasferimento di competenze tra Stati membri»¹¹.

Dopo avere condotto alcune acute analisi, sorprendentemente, la Commissione Europea, nella definizione concreta delle sue proposte sembra contraddire la sua stessa analisi poiché conclude che «gli attuali criteri del sistema Dublino vanno mantenuti, ma integrati da un meccanismo correttivo di assegnazione inteso ad alleviare la pressione sproporzionata a carico di certi Stati membri. Nel contempo il nuovo regime Dublino sarà basato su un sistema di riferimento europeo fin dall'inizio della sua attuazione, grazie a un meccanismo correttivo di solidarietà che sarà attivato automaticamente non appena uno Stato membro si trovi ad affrontare un carico sproporzionato»¹².

Si introduce dunque nella proposta di riforma (capo VII) un parziale meccanismo correttivo automatizzato destinato però a scattare solamente quando il numero di domande di protezione internazionale per le quali uno Stato membro, aggiunto al numero di persone effettivamente reinsediate, abbia superato il 150% del numero di riferimento complessivo per tale Stato membro; la chiave del correttivo opererebbe, sulla base dei dati forniti da Eurostat, per il 50% in relazione alla popolazione complessiva dei diversi paesi UE, e nella misura del rimanente 50% in relazione al loro PIL. Anche il lettore meno esperto si può facilmente rendere conto che questa modestissima proposta forse sarebbe stata utile se formulata negli anni scorsi, quale primo passo verso un cambiamento

¹⁰ Ivi, p. 12.

¹¹ Ivi, p. 10.

¹² Ivi, p. 4.

di prospettiva, ma attualmente non soddisfa nessuna seria esigenza di riforma. La Commissione finisce per confermare il paradigma sui cui regge il sistema Dublino attuale il quale, in chiara dissonanza con il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati di cui all'art. 80 del TFUE, scarica su alcuni Stati, e segnatamente, su quelli che hanno frontiere esterne e si vengono a trovare sulle vie di fuga dei rifugiati, l'onere dell'accoglienza e dell'esame della domanda di protezione internazionale, nonché, come si vedrà in seguito, anche l'onere dell'integrazione sociale dei titolari di protezione.

La Commissione inoltre scarta con decisione e senza degnarsi di fornire alcuna motivazione scientifica, le proposte volte ad introdurre, a regime, dei meccanismi che valorizzino i legami sociali e culturali del richiedente con un determinato paese dell'Unione e si irrigidisce al punto tale da rifiutare di tenere in considerazione tali legami persino qualora, in presenza di una situazione di emergenza e scattato il meccanismo di ripartizione, la richiesta di assegnazione avanzata dal richiedente relativamente ad uno specifico paese sarebbe accoglibile in ragione di quote disponibili.

Come dunque, ad avviso della Commissione, riuscire a fare rispettare un Regolamento così rigido che ha già ampiamente dimostrato di non funzionare perché i richiedenti si sottraggono alla sua esecuzione? La proposta è draconiana: punire duramente i richiedenti asilo che si spostano dal paese loro assegnato verso un altro territorio per sottrarsi a quanto stabilito dal proponendo Regolamento Dublino IV; le misure a tenaglia pensate dalla Commissione sono due:

- a) il richiedente asilo che si è recato in un paese UE diverso da quello competente per la sua domanda non ha accesso in detta nazione a nessuna misura di accoglienza (e gli è garantita la sola assistenza sanitaria di emergenza) Si pongono seri dubbi sulla conformità di questa proposta con l'art. 3 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo che proibisce i trattamenti disumani e degradanti;
- b) la domanda di protezione avanzata dal richiedente che non rispetta il Regolamento viene esaminata con procedura accelerata ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 8, della vigente direttiva 2013/32/UE (che verrà sostituita dal nuovo regolamento procedure di cui si dirà in seguito). Operando una seria forzatura logico-giuridica la Commissione propone (anche agendo, con logica analoga, come si vedrà in seguito, in sede di proposta di modifica della Direttiva procedure) che la domanda di protezione internazionale presentata da colui che si è limitato a non rispettare le disposizioni del nuovo Regolamento Dublino sia esaminata nel merito applicandovi la medesima procedura prevista per le domande inconsistenti o contraddittorie,



basate su elementi falsi, ovvero presentate da un richiedente al solo scopo di impedire il suo allontanamento dal territorio europeo, ovvero da un richiedente che rappresenti una minaccia per la sicurezza nazionale. In quanto riconducibili alla procedura accelerata l'esame delle domande dei nuovi "casi Dublino" potrebbe essere effettuato, in caso di rinvio forzato nel paese competente, direttamente alla frontiera o in aree di transito e comunque nelle more dell'esame della sua domanda il richiedente può essere detenuto.

La proposta di riforma prevede inoltre che ancor prima di applicare i criteri per determinare lo Stato membro competente, il primo Stato membro in cui è stata presentata la domanda di protezione internazionale esamina se la domanda di protezione internazionale sia inammissibile quando un paese che non è uno Stato membro è considerato primo paese di asilo o paese terzo sicuro per il richiedente. Il rafforzamento dell'utilizzo delle due nozioni di paese di asilo sicuro e di paese terzo sicuro costituiscono uno degli aspetti chiave della nuova strategia dell'Unione volta a selezionare con immediatezza il maggior numero possibile di domande di protezione nuovo regolamento, onere che ricade sul primo paese di arrivo, ovvero, di fatto, sui paesi con frontiere esterne dell'Unione.

1.3 Le misure di accoglienza e i sistemi di welfare: due mondi ancora rigidamente separati

La negazione, con finalità dissuasive, delle misure di accoglienza ai richiedenti protezione internazionale che si muovano irregolarmente nella UE abbandonando il paese competente ad esaminare la loro domanda viene ripresa nella proposta della Commissione per la rifusione della Direttiva sulle misure di accoglienza nei paesi membri¹³. Le finalità principali della Direttiva nuovamente rifiuta sono chiaramente indicate dalla stessa Commissione, ovvero:

- fare in modo che i richiedenti asilo restino disponibili e scoraggiarne la fuga permettendo agli Stati membri di assegnare loro una residenza o di imporre l'obbligo di presentazione regolare dinanzi alle autorità. Nel caso in cui il richiedente asilo non rispetti l'obbligo di risiedere in un determinato luogo e qualora sussista il rischio di fuga, gli Stati membri possono avvalersi del trattenimento;

¹³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 465 final 2016/0222 (COD).

- chiarire che le condizioni di accoglienza saranno fornite unicamente nello Stato 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 natura¹⁴.

Chi si attendeva dalla annunciata riforma un deciso intervento finalizzato a ridurre le macroscopiche differenze tra paesi membri in termini di *standard* di accoglienza e a promuovere un approccio che nell'esperienza italiana chiameremmo di "accoglienza territoriale", rimarrà profondamente deluso. Nessuna norma in tal senso viene introdotta e gli Stati rimangono del tutto liberi di proporre approcci e modelli totalmente difformi tra un paese UE ed un altro, compresa la possibilità di adottare sistemi di accoglienza ghettizzanti e degradanti. Per ridurre le differenze tra gli Stati, obiettivo che la Commissione riconosce come sensibile, viene introdotto l'obbligo per gli Stati di uniformarsi agli *standard* e agli indicatori sulle condizioni di accoglienza sviluppati dal riformato Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e, sempre in attuazione delle indicazioni di detto Ufficio, provvedere all'elaborazione e all'aggiornamento costante di piani di emergenza finalizzati ad assicurare una capacità di accoglienza sufficiente e adeguata, anche in situazioni di pressione eccessiva¹⁵. Si tratta di misure positive, ma del tutto generiche e destinate ad avere una efficacia minima. Intendo prevenire subito la facile obiezione di chi voglia far rilevare come le diversità tra gli Stati membri in termini di modalità di erogazione dei servizi di accoglienza e socio-assistenziali e la suddivisione delle competenze tra autorità centrali e autorità locali siano così ampie da non rendere possibile una ulteriore armonizzazione tramite un dispositivo normativo. Sono ben consapevole delle difficoltà che si pongono sul piano normativo europeo nell'armonizzare sistemi profondamente differenti in quanto espressione di dinamiche storiche profondamente differenziate tra loro; tuttavia ciò che sostengo è che la riforma del sistema europeo di accoglienza, per essere effettiva, dovrebbe quantomeno iniziare ad introdurre delle disposizioni che distinguano le diverse fasi dell'accoglienza, prevedendo un forte rafforzamento dell'intervento delle comunità locali e delle loro istituzioni. Gli assi portanti di una riforma diversa da quella prospettata dalla Commissione dovrebbero pertanto riguardare:

- a) il coinvolgimento dei sistemi locali di welfare, ordinariamente rivolti ai cittadini nazionali ed europei nonché agli altri stranieri regolarmente sog-

¹⁴ Commissione europea, *Completare la riforma [...]*, comunicato stampa, 13 luglio 2016, cit.

¹⁵ Proposal for the reception of applicants for international protection [...], cit. (artt. 27 e 28).

giornanti, anche nella gestione dei servizi di accoglienza dei richiedenti asilo, attraverso una attenta distribuzione di risorse aggiuntive che metta in grado detti sistemi (che pur rimangono diversissimi tra loro) di occuparsi dell'accoglienza dei richiedenti protezione inviati nei loro territori senza detrimento degli interventi sociali rivolti alla popolazione locale, bensì agendo su un potenziamento generale dei servizi di sostegno alle fasce più deboli;

- b) l'introduzione di tempi massimi entro i quali va avviata una distribuzione territoriale dei richiedenti asilo, privilegiando soluzioni abitative ordinarie e ricorrendo a strutture collettive di prima accoglienza solo ove strettamente necessario e per il minor tempo possibile.

In sintesi la riforma del diritto dell'Unione in materia di accoglienza dovrebbe orientarsi con decisione nella direzione di accelerare i processi di integrazione sociale effettiva dei richiedenti asilo, quanto meno nei confronti di coloro che non soggetti a detenzione e la cui domanda di protezione non è soggetta a procedure di esame accelerate. È positivo che tra le misure che la Commissione propone di introdurre vi sia quella di condizionare l'erogazione dell'accoglienza al rispetto da parte dei richiedenti dei programmi di integrazione sociale nonché la riduzione al termine massimo di sei mesi del periodo nel quale il richiedente non possa lavorare¹⁶ ma introdurre tali previsioni senza inserirle in una più ampia e ragionata strategia rappresenta una scelta del tutto inefficace.

Poiché l'annunciata riforma in materia di accoglienza si muove ancora nel campo delle direttive, tramite rifusione, e non della trasformazione in Regolamento, come vedremo è invece annunciato per le Direttive Qualifiche e Procedure, ritengo che la Commissione avrebbe dovuto altresì introdurre la facoltà per gli Stati di autorizzare il soggiorno anche a coloro che, pur vedendosi rigettata in via definitiva la propria domanda di protezione internazionale abbiano, nelle more del procedimento, realizzato una solida integrazione socio-lavorativa.

1.4 Una protezione sempre più fragile

Esaminiamo ora, sempre nei suoi aspetti essenziali, la proposta di riforma della Direttiva qualifiche, che la Commissione propone di trasformare in un Regolamento¹⁷ dell'Unione ovvero in un atto legislativo vincolante e diretta-

¹⁶ Proposal for the reception of applicants for international protection [...], cit. (artt. 15 e 19).

¹⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international

mente applicabile in tutti i suoi contenuti nell'ordinamento interno dei vari Stati. La proposta della Commissione è finalizzata al conseguimento di quattro obiettivi:

- a) il primo obiettivo è quello di far convergere o quanto meno riavvicinare maggiormente i tassi di riconoscimento e le forme di protezione tra gli Stati membri: questo obiettivo non viene conseguito, come sarebbe stato auspicabile attendersi, tramite un affinamento giuridico di nozioni chiave del diritto dell'Unione relativamente all'esame dei fatti o delle circostanze, o da una revisione della nozione di danno grave o dall'affinamento della nozione di agente di persecuzione (ovvero di protezione) o ancora dalla necessità (in combinato disposto con il Regolamento procedure) di introdurre norme chiare e stringenti per migliorare la qualità del processo decisionale di esame delle domande di protezione vincolando gli Stati nei quali la qualità di detto processo è scadente per carenza dei requisiti di competenza ed indipendenza degli organi di valutazione ad introdurre dei miglioramenti (si pensi al caso lampante delle carenze riscontrabili nelle Commissioni territoriali italiane). Nulla di tutto ciò. Ad avviso della Commissione Europea gli strumenti utili per conseguire l'obiettivo sono solo due:
- gli Stati membri sono obbligati a tener conto degli orientamenti forniti dall'Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo per quanto riguarda la situazione nel paese d'origine del richiedente asilo e a valutare le possibili alternative di protezione interna;
 - la nozione di protezione interna che alcuni Stati, tra cui l'Italia, non hanno neppure recepito nel proprio ordinamento, viene promossa a norma cardine del nuovo Regolamento Qualifiche¹⁸. Si evidenzia come la nozione di protezione interna, che prevede una valutazione sulla effettiva possibilità che il richiedente possa senza pericolo recarsi ed essere ammesso in una parte di il paese di origine e può ragionevolmente prevedere di stabilirvisi se, in quella parte del paese, non corra il rischio di subire persecuzioni o danno grave, rimane, anche applicandovi ogni cautela procedurale, una nozione alquanto ambigua e difficile da applicare con certezza ed equità; la nozione di protezione interna appare

protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 466 final 2016/0223 (COD).

¹⁸ Ivi, Qualifiche (art.8).

pertanto fortemente inidonea ad assumere, nell'assetto normativo, il ruolo così determinante che la nuova proposta di riforma avanzata dalla Commissione le assegna.

- b) Il secondo obiettivo della riforma è l'inasprimento delle norme per punire i movimenti secondari dei richiedenti protezione, in analogia con le proposte contenute nella proposta di riforma del Regolamento Dublino e della nuova Direttiva accoglienza rifusa. Tuttavia il nuovo Regolamento Qualifiche aggiunge una proposta sorprendente; viene proposto infatti che il periodo di attesa di cinque anni previsto per i beneficiari di protezione internazionale per poter beneficiare dello status di residente di lungo periodo venga 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.
- c) Il terzo obiettivo è quello di garantire protezione solo per il tempo necessario: a tal fine è introdotta una revisione obbligatoria sia dello status di rifugiato che di quello di protezione sussidiaria per tenere conto di cambiamenti sopraggiunti nel paese di origine che potrebbero influire sulla necessità di protezione¹⁹. Questa misura, in se non irragionevole, lo diviene in modo eclatante nella proposta della Commissione, se assunta insieme alla proposta di una drastica riduzione del diritto di soggiorno, che crollerebbe a tre anni per i titolari dello status di rifugiato (rinnovabile di altri tre) e persino a un solo anno (rinnovabile di altri due anni) per i titolari di status di protezione sussidiaria (come è noto in Italia entrambe le forme di protezione internazionale hanno attualmente una durata di cinque anni)²⁰. Chi scrive si interroga con profonda preoccupazione se la Commissione sia pienamente consapevole dei vasti e gravi effetti che deriverebbero da una così accentuata precarizzazione del soggiorno, e del conseguente percorso di inclusione sociale, dei titolari di protezione internazionale e, in particolare, dei titolari di protezione sussidiaria. Una seria riforma dovrebbe muoversi nella direzione diametralmente opposta, ovvero quella di prevedere in sede di primo permesso, un diritto di soggiorno di durata ampia; ciò al fine di non dovere rivedere la posizione giuridica dell'interessato con tempi irragionevolmente brevi rispetto agli eventuali cambiamenti avvenuti nel paese di origine e di non appesantire inutilmente le procedure amministrative,

¹⁹ Ivi, Qualifiche (artt. 14 e 20).

²⁰ Ivi, Qualifiche (art. 26).

nonché di consentire al titolare di protezione di godere di un tempo congruo per realizzare un percorso di autonomia sociale, abitativa e lavorativa.

- d) Il quarto obiettivo della riforma proposta è quello di incentivare maggiormente l'integrazione. Positivamente la Commissione propone una piena ed incondizionata parità di trattamento tra i cittadini europei e i titolari di protezione internazionale per ciò che riguarda l'accesso al lavoro, la sicurezza sociale e l'assistenza sociale (misura, quest'ultima che può essere subordinata alla partecipazione a misure di integrazione) salvo reintrodurre surrettiziamente²¹ la possibilità che le stesse prestazioni di assistenza sociale vengano limitate dagli Stati che lo vorranno alle sole prestazioni essenziali, senza altresì precisare le ragioni e le condizioni di detta limitazione; verrebbe in tal modo introdotta una deroga alquanto arbitraria che accresce il rischio di mantenere o persino produrre profonde differenze tra i Paesi membri, in contrasto proprio con gli obiettivi che il nuovo Regolamento intende perseguire.

Nulla di realmente innovativo viene infine previsto per ciò che riguarda gli obblighi degli Stati nell'assicurare l'accesso alle misure di integrazione confermando in sostanza la stessa genericissima formulazione degli obblighi²² sanciti dalla vigente Direttiva.

L'analisi della proposta di nuovo Regolamento Qualifiche porta a concludere che la tematica, cruciale nella fase attuale della crisi dell'asilo in Europa, di come avvicinare i diversi paesi UE per ciò che attiene le misure di integrazione dei titolari di protezione rimane totalmente elusa. Non viene in particolare presa in considerazione l'opportunità di introdurre l'obbligo per gli Stati di assicurare, per una durata minima stabilita dal diritto dell'Unione, l'erogazione di misure di accoglienza (o interventi economici di supporto aventi finalità analoghe) per i titolari di protezione internazionale nella fase immediatamente successiva al riconoscimento giuridico della protezione stessa. In questo perdurante vuoto di proposte da parte della Commissione continua, con conseguenze che si fanno tuttavia sempre più rilevanti con il decorrere del tempo, una situazione per cui alcuni Stati non applicano di fatto nessuna misura di sostegno all'inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale; in tal modo subito a seguito della conclusione dell'iter di riconoscimento della protezione

²¹ Ivi, Qualifiche (art.30 e seguenti).

²² Ivi, Qualifiche (art. 38).

le condizioni di vita dei rifugiati subiscono un veloce peggioramento a seguito della improvvisa cessazione delle misure che venivano loro precedentemente garantite quali richiedenti asilo. Di ciò l'Italia è un caso emblematico in Europa (ma non unico purtroppo) poiché a causa di una diffusa interpretazione della norma interna (interpretazione che tuttavia si ritiene errata per le ragioni che si esporranno nella seconda parte di questo articolo) la larga maggioranza dei titolari di protezione internazionale non accede in Italia a nessun effettivo percorso di sostegno ad una integrazione sociale. Se il processo di riforma del diritto europeo sull'asilo non interviene, come purtroppo non fa, su aspetti cruciali quali quelli sopra descritti, appare irragionevole continuare a insistere solo sul contrasto ai movimenti secondari tra gli Stati dell'Unione; detti movimenti continueranno ad avvenire in primo luogo per incomprimibili ragioni di sopravvivenza dei titolari di protezione che si sposteranno da un paese all'altro anche sapendo di viverci in condizioni di totale precarietà.

1.5 Un rapido sguardo alle procedure

Analogamente a quanto prevede per le Qualifiche, la Commissione propone di sostituire la Direttiva 2013/33/UE con un Regolamento²³ che stabilisca una procedura comune nell'Unione per il riconoscimento della protezione internazionale. Per ragioni di spazio e di complessità del Regolamento procedure in questa sede mi limiterò solo ad alcuni cenni evidenziando come il nuovo futuro Regolamento sulle procedure²⁴ è finalizzato prioritariamente a «*ridurre le differenze nei tassi di riconoscimento dei vari Stati membri, scoraggiare i movimenti secondari e assicurare garanzie procedurali comuni efficaci per i richiedenti asilo [...] L'applicazione di sanzioni in caso di abuso della procedura, omessa collaborazione e movimenti secondari – finora facoltativa – è resa obbligatoria. Le sanzioni comprendono il rigetto della domanda perché implicitamente ritirata o palesemente infondata o l'applicazione della procedura accelerata*»²⁵.

²³ Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU - Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 467 final 2016/0224 (COD).

²⁴ Le finalità del presente articolo e lo spazio ad esso previsto non consentono di operare, in questa sede, una disamina della proposta di Regolamento procedure, neppure per cenni, considerata la sua complessità. Quanto viene esposto intende solo richiamare l'attenzione del lettore su alcuni aspetti di particolare criticità.

²⁵ Commissione Europea, *Completare la riforma del sistema [...]*, comunicato stampa, 13 luglio 2016, cit.

Se l'introduzione di alcune sanzioni per omessa collaborazione potrebbe trovare giustificazione ciò che allarma nella proposta della Commissione è la scelta di applicare nozioni giuridiche applicabili all'esame di merito delle domande di protezione con il fine di evitare o contenere abusi, alla trattazione delle domande di protezione internazionale presentate da soggetti che hanno certamente violato le regole sul divieto di spostarsi in altro paese dell'Unione, ma la cui domanda di protezione potrebbe essere pienamente fondata e che deve essere esaminata con piene garanzie procedurali. Lo stravolgimento di concetti giuridici destinati a regolare ambiti del tutto diversi è assolutamente non condivisibile.

Nella proposta di Regolamento (art. 9) si prevede che il diritto del richiedente a rimanere sul territorio dello Stato membro competente ad esaminare la domanda di protezione non costituisca diritto ad ottenere un permesso di soggiorno. Quanto viene proposto si discosta sensibilmente in senso restrittivo rispetto a quanto previsto dalla Direttiva Procedure vigente che si limita a non obbligare gli Stati a rilasciare un permesso di soggiorno ai richiedenti (in alternativa può essere rilasciato un semplice documento nominativo che certifica lo status di richiedente). Nel caso di conferma della proposta della Commissione, il nuovo Regolamento addirittura eliminerebbe la facoltà di rilasciare ai richiedenti un titolo di soggiorno. Non è chiaro se tale proposta della Commissione sia mirata a facilitare gli allontanamenti dei richiedenti asilo la cui domanda è stata rigettata in via definitiva (aggirando alcuni degli obblighi previsti dalla Direttiva 2008/115/CE?). Certamente è auspicabile che questa proposta venga rivista perché, come attualmente formulata, rende maggiormente precaria la condizione di soggiorno del richiedente e ne ostacola l'integrazione sociale, l'accesso ai servizi del territorio e persino l'accesso al lavoro, in contrasto con alcune delle stesse proposte avanzate dalla Commissione in riferimento alla rifusione della Direttiva accoglienza e alla proposta di emanazione del nuovo Regolamento qualifiche.

Tra le proposte, invero non numerose, volte a rafforzare i diritti del richiedente protezione internazionale, va evidenziata la proposta (art. 14 e seguenti) di introdurre il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale gratuite già nel corso della procedura amministrativa. La proposta della Commissione, che sottolinea più volte il diritto alla rappresentanza legale e non solo il diritto all'informazione legale anche in sede amministrativa e alla necessità (art. 17) che gli Stati adottino norme procedurali specifiche per garantirla, ove ciò non sia già previsto dalla normativa interna, assume particolare rilievo in alcuni paesi dell'Unione tra cui l'Italia.



Attraversare il Mediterraneo di Sarda Mballo



Tramonto al mare di Sarda Mballo

La Commissione propone di introdurre termini più brevi (da uno a due mesi), in particolare per le domande di asilo inammissibili o palesemente infondate o per i casi in cui è prevista l'applicazione della procedura accelerata, nonché propone scadenze molto brevi 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).

La Commissione infine propone di sostituire completamente le designazioni nazionali dei paesi di origine sicuri e dei paesi terzi sicuri con elenchi europei o designazioni a livello dell'Unione entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento.

PARTE II

Il Sistema di accoglienza in Italia e le sue prospettive. Proposte per una riforma necessaria

2.1. Lo scenario europeo e le prospettive per l'Italia

Le proposte di riforma del diritto dell'Unione esaminate nella prima parte di questo articolo sono destinate ad avere, se non verranno modificate in modo sostanziale, un impatto molto forte sull'Italia che, con una fulminea evoluzione, è divenuto negli ultimi anni uno dei paesi con la maggior presenza di domande di protezione internazionale in Europa, con una tendenza netta alla ulteriore crescita, come ben evidenzia la tabella che segue tratta dai dati forniti da Eurostat a settembre 2016²⁶ e relativi all'evoluzione avvenuta, relativamente alle richieste di protezione internazionale presentate nella UE tra il secondo quadrimestre 2015 e il secondo quadrimestre 2016.

²⁶ Eurostat, *Asylum Quarterly Report*, 21 settembre 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report>.

Ad avviso di chi scrive l'effetto combinato dato dalle prospettive di evoluzione a breve termine dei flussi di migranti forzati che interessano l'area mediterranea, unitamente all'annunciata riforma del sistema europeo sull'asilo oggetto della prima parte di questo articolo, con particolare riferimento alla scelta di abbandonare la strada di un cambiamento di fondo del vigente Regolamento Dublino III, avranno l'effetto di aumentare velocemente il peso della gestione dell'accoglienza e dell'esame delle domande di protezione internazionale verso alcuni paesi UE, e tra essi l'Italia, aventi frontiere terrestri e marittime esterne dell'Unione poste sulle principali rotte di fuga dei migranti forzati. È una prospettiva che mi preoccupa non già perché ritenga che l'Italia (che ha un lungo passato di carenze e inadempienze) non debba oggi farsi carico di nuove e maggiori responsabilità, ma perché, per le ragioni lungamente esposte nella prima parte di questo articolo, le scelte di fondo su cui si sta orientando la riforma del sistema d'asilo europeo, oltre ad essere ingiuste, sono altresì profondamente pericolose perché, in contrasto con i principi di solidarietà e mutua suddivisione delle responsabilità di cui all'art. 80 del TFUE, accrescono le differenze tra i diversi paesi europei invece di ridurle.

In ragione del suo peso politico e storico in Europa nonché in ragione del suo accresciuto ruolo nella gestione dei flussi migratori l'Italia dovrebbe mettere in campo una ben maggiore capacità di elaborazione di proposte di riforma alternative a quelle proposte dalla Commissione anche partendo da una riflessione profonda sugli aspetti critici e su quelli innovativi della propria normativa interna.

Come è noto con decreto legislativo del 18 agosto 2015 n. 142 l'Italia ha nel contempo dato attuazione alla direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione della direttiva 2003/9/CE) abrogando il decreto legislativo n. 140/2005, ed alla direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione della direttiva 2005/85/CE). Il sopraccitato intervento normativo che ha modificato sensibilmente il sistema italiano previgente, specie in materia di accoglienza, è avvenuto in tempi estremamente ravvicinati alle annunciate riforme del sistema europeo di asilo. È quindi probabile che le nuove norme europee faranno irruzione sulla scena nazionale quando gli effetti del D.Lgs. 142/2015 non si saranno ancora consolidati, determinando la necessità di apportare alla norma interna ulteriori relevantissime modifiche.

Nei paragrafi che seguiranno ci si concentrerà sull'analisi del sistema nazionale pubblico di accoglienza ponendosi l'interrogativo se e in che misura esso

sia, come spesso oggi appare, una nave alla deriva, oppure se esso possa evolvere verso un modello innovativo capace di indicare anche all'Unione Europea delle nuove linee di riforma.

2.2. Un cambiamento potenzialmente positivo dentro una cornice normativa confusa

Effettuiamo dunque innanzitutto una breve disamina della normativa attuale concentrandosi sugli aspetti salienti del D.Lgs. 142/2015. Il sistema generale dell'accoglienza (art. 8) si articola in varie fasi: soccorso, prima e seconda accoglienza. La fase preliminare di soccorso, prima accoglienza e identificazione degli stranieri può avvenire nei centri di primo soccorso e assistenza (CPSA) istituiti ancora ai sensi della legge n. 563/1995 (cosiddetta legge Puglia) nei luoghi maggiormente interessati da sbarchi massicci. L'emanazione del D.Lgs. n. 142/2015 non ha purtroppo costituito l'occasione per il Legislatore italiano di finalmente intervenire a disciplinare il vuoto normativo relativo a questa tipologia di centri, che perdura da troppi anni²⁷, determinando un grave *vulnus* nel nostro ordinamento, trattandosi di una vera e propria detenzione di migranti e di richiedenti asilo operata senza l'adozione di alcun provvedimento formale, né di una convalida giudiziaria, dunque in palese violazione del diritto di *habeas corpus* e delle tutele di cui agli artt. 13 e ss. della nostra Costituzione. Della gravità della situazione italiana in relazione ai cosiddetti centri di primo soccorso ben si è accorta la Corte europea dei diritti dell'uomo che in più occasioni ha condannato l'Italia per plurime e gravi violazioni della CEDU²⁸.

I gravi fatti messi in luce da autorevoli e recentissimi rapporti sul funzionamento degli hotspot in Italia²⁹ non debbono quindi stupire in quanto, pur

²⁷ Tali centri sono sempre stati sprovvisti, sin dalla loro istituzione, di una precisa base normativa e il riferimento che spesso si opera alla L. 563/1995, cosiddetta "Legge Puglia" è del tutto improprio, trattandosi di una norma che «[...] si limita a disciplinare le attività di prima assistenza intercorse in Puglia tra il 1 luglio e il 31 ottobre 1995, ovvero in un preciso arco temporale e in una ben delimitata area geografica [...]». Vedasi sul punto l'ampio studio condotto già nel 2010-2011: ASGI, CESPI, Caritas Italiana, AICCRE e Consorzio Communitas Onlus, a cura di, *Il diritto alla protezione - La protezione internazionale in Italia quale futuro*, 2011, <www.asgi.it/wp-content/uploads/public/il.diritto.alla.protezione.pdf>.

²⁸ Tra le pronunzie della ECHR si vedano in particolare la Sent. 23.2.2012, Hirsi Jamaa c. Italia e la Sentenza n. 406 del 15.12.2016 della Grande Camera che rivede parzialmente la precedente Sent. 1.09.2015 Khlaifia e al. c. Italia confermando tuttavia la condanna dell'Italia per violazione degli artt. 5 commi 1,2,4 e 13 della CEDU.

²⁹ *Hotspot, il diritto negato. Un sistema privo di cornice giuridica sta minacciando i diritti dei migranti che arrivano sulle coste italiane. Le richieste di Oxfam*, 19 maggio 2016 <www.oxfa-

affrontando tematiche nuove rappresentano in fondo solo ulteriori conferme di questioni aperte da oltre un decennio, a causa della perdurante assenza di un chiaro quadro normativo di garanzie relativamente alle prime fasi dell'arrivo e dell'identificazione dei migranti e dell'accesso alla domanda di protezione internazionale.

Esaurita, ove necessaria, la fase del soccorso il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si articola in:

- a) una fase di prima accoglienza assicurata (art. 9) in centri governativi di accoglienza per richiedenti asilo, in cui si svolgono le operazioni di identificazione, verbalizzazione della domanda e accertamento delle condizioni di salute e di situazioni di particolare vulnerabilità; solo nel caso di insufficienza di posti l'accoglienza può avvenire in sistemazioni temporanee di emergenza (art.11);
- b) una fase di seconda accoglienza (art. 14) che prevede che il richiedente che ha formalizzato la domanda, se privo di mezzi di sussistenza, venga accolto in una delle strutture operanti nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale predisposto dagli enti locali e finanziato dal Ministero dell'Interno nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Alla fase di seconda accoglienza accede direttamente lo straniero che, presente sul territorio dello Stato, si presenta spontaneamente alle autorità manifestando la volontà di chiedere protezione³⁰.

2.3. Tra CAS e SPRAR: la produzione incessante del caos

Gli aspetti più interessanti e potenzialmente innovativi del D.Lgs. 142/2015 si concentrano sul cosiddetto modello di "accoglienza territoriale" che la norma individua nel sistema di protezione istituito ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39. Detto sistema è concepito dal Legislatore non più, come nella norma previgente, quale uno dei sistemi di accoglienza, bensì quale sistema unico di accoglienza che si dovrebbe occupare, sia sotto il

mitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_DEF.pdf>; Amnesty International, *Hotspot Italia, Come le politiche dell'Unione Europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, novembre 2016, <<http://www.amnesty.it/ue-chiede-a-italia-di-usare-la-mano-dura-su-migranti-e-rifugiati-risultato-pestaggi-ed-espulsioni-illegali>>.

³⁰ La normativa introdotta dal D.Lgs. 142/2015 inquadra altresì delle fattispecie per le quali si prevede la possibile applicazione di misure di trattenimento del richiedente asilo nei CIE. Per ragioni di spazio, detto tema non verrà trattato in questo articolo.

profilo dell'accoglienza materiale, che degli altri servizi di assistenza (socio-culturale, legale, linguistica, ecc.) della totalità dei richiedenti asilo presenti nel territorio nazionale con la sola eccezione dei richiedenti trattenuti nei CIE. Il D.Lgs. 142/2015 prevede infatti il superamento di quel "modello binario" dell'accoglienza rappresentato dai CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) e dallo SPRAR, modello perseguito dall'abrogato D.Lgs. n. 140/2005 e che per un decennio (2005-2015) ha generato nel nostro Paese una costante e grave confusione nel rapporto tra le due tipologie di accoglienza e nei conseguenti diritti del richiedente protezione internazionale (nonché del titolare di protezione). Il pregio della riforma introdotta dal D.Lgs. 142/2015 sta principalmente nel riconoscere il fallimento radicale del modello rappresentato dalla gestione diretta da parte del Ministero dell'Interno, tramite i suoi Uffici periferici, dei centri di accoglienza, che, nell'ottica del decreto del 2005, erano in buona sostanza, nient'altro che grandi "contenitori" di persone quasi sempre geograficamente isolati e frutto del riutilizzo di strutture convertite alla meno peggio quali aeroporti militari dismessi, ex caserme, ecc. (senza forzature, alla chiara luce di quanto avvenuto negli ultimi dieci anni, ben si potrebbe parlare, in riferimento a tali centri, di "discariche sociali").

L'aspetto maggiormente innovativo del D.Lgs. n. 142/2015 è contenuto dunque all'art. 14 comma 1 che prevede che *«il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) 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»*. In caso di temporanea indisponibilità di posti nel sistema di accoglienza territoriale SPRAR, il richiedente ospitato in un centro governativo di prima accoglienza di cui all'art. 9 resta ospitato in tale centro, ma solo per il tempo strettamente necessario al trasferimento nello SPRAR. Ma quali sono questi centri di prima accoglienza? Sono in buona sostanza i vecchi CARA che la norma, come si è visto, abroga, salvo recuperarli a nuova vita quali appunto strutture di prima accoglienza. Siamo di fronte a un'abile operazione di trasformismo o a una necessità? Probabilmente entrambe le risposte sono vere; da un lato infatti era inevitabile, anche per ragioni organizzative ed economiche, che i vecchi CARA venissero riutilizzati con nuove finalità, dall'altro lato se il nuovo sistema non dovesse funzionare, come purtroppo sta avvenendo, la riforma si tramuterebbe in nulla più che un gioco linguistico di cambio

di nome e di targa apposta all'ingresso di strutture che nel loro funzionamento reale rimangono identiche al passato.

Solo in caso di temporanea indisponibilità di posti nei centri della rete SPRAR il richiedente asilo, sia che abbia precedentemente trovato prima accoglienza nei centri di cui all'art. 9, sia che non abbia usufruito di quella fase, può essere temporaneamente accolto in strutture temporanee (art. 11) in attesa del trasferimento nello SPRAR nel più breve tempo possibile. Sarebbe in contrasto con la nuova norma una prassi che prevedesse di mantenere il richiedente nelle strutture straordinarie fino a conclusione della procedura senza verificare costantemente la disponibilità di posti nello SPRAR in quanto ciò riproporrebbe proprio quella logica binaria tra due sistemi di accoglienza paralleli che il D.Lgs. n. 142/2015 ha inteso superare. Le strutture di cui all'art. 9 sono finalizzate esclusivamente alle esigenze di prima accoglienza e di espletamento delle operazioni di identificazione, mentre le strutture temporanee di cui all'art. 11 «soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza» (art. 11 comma 2) rappresentate, come sono spesso infatti, da dormitori, strutture alberghiere o altre strutture anche precariamente riadattate all'uso abitativo. Si richiama l'attenzione del lettore su questo aspetto dirimente; il complesso degli interventi di accoglienza costituiti da interventi di assistenza materiale ma anche da complessi interventi di carattere sociale (mediazione linguistica, orientamento legale e sociale, avvio di processi di integrazione, interventi specifici per situazioni vulnerabili) possono, nella nuova impostazione normativa, essere assicurati solo nell'ambito del sistema ordinario dello SPRAR e non già nei centri straordinari che, per loro natura e finalità, sono destinati ad assicurare solo i servizi essenziali. Laddove l'utilizzo delle strutture temporanee (denominate nella prassi, CAS – Centri di Accoglienza Straordinari) non sia affatto temporaneo e il trasferimento dei richiedenti verso lo SPRAR avvenga in modo residuale o addirittura non avvenga affatto, si produce un radicale svuotamento di senso della norma e si possono configurare altresì profili di violazione di quanto disposto dall'art. 18 comma 1 lettera b) della Direttiva 2013/33/UE che prevede che in via ordinaria i richiedenti asilo debbono essere alloggiati in centri di accoglienza che garantiscono una qualità di vita adeguata, ovvero in case private, appartamenti ed altre strutture idonee. Si richiama l'attenzione sul fatto che la possibilità che si possano verificare situazioni nelle quali le capacità di alloggio normalmente disponibili siano esaurite e si debba perciò ricorrere a soluzioni provvisorie, è disciplinata dalla Direttiva 2013/33/UE all'art. 18 comma 9, ma solo se ciò avviene «*in via eccezionale*» e «*per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile*».

È quindi necessario esaminare la situazione reale con massimo rigore, evitando la facile tendenza a giustificare l'esistenza di una sorta di stato di eccezione permanente.

I dati sullo stato del Sistema di accoglienza ci restituiscono un'immagine impietosa: secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, al 31 dicembre 2015 la situazione complessiva delle strutture di accoglienza in Italia era la seguente:

Strutture temporanee (CAS)	EX CARA/CDA	SPRAR	Totale presenze
76.683,00	7.394,00	19.715,00	103.792,00

Secondo i dati diffusi da ANCI in occasione della presentazione della proposta di Piano nazionale di cui si dirà tra poco³¹, la situazione del sistema di accoglienza, a fine settembre 2016, risultava essere la seguente:

SPRAR	26.000
Centri governativi (CAS ed ex CARA)	136.000
Totale presenze	162.000

Si può vedere come nel corso dei primi sei mesi del 2016 il sistema ordinario dell'accoglienza territoriale (SPRAR) si è in effetti rafforzato grazie all'entrata in operatività dei progetti di cui al Decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2015³² ma si tratta di un aumento molto modesto di soli 6.000 nuovi posti a fronte di un aumento vertiginoso, di oltre 50.000 posti avvenuto nelle strutture temporanee (le presenze negli ex CARA sono rimaste sostanzialmente stabili). La forbice tra sistema di accoglienza ordinario e sistema di accoglienza straordinario sta quindi aumentando a favore di quest'ultimo che si attesta su di dimensioni quintuple rispetto allo SPRAR. Inoltre lo SPRAR presenta una distribuzione geografica del tutto squilibrata tra le diverse regioni italiane, tanto

³¹ ANCI, *Per un sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati diffuso e sostenibile*; proposta di Piano nazionale, 12 ottobre 2016, <www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/presentazione_convegno12102016_new_ag-1.pdf>.

³² Si veda: <www.sprar.it/images/Bando_SPRAR_2016-2017.pdf>.

che, come è stato acutamente fatto osservare in uno studio della Fondazione Moressa³³ proprio in alcune regioni del Nord Italia dove sarebbe auspicabile una maggiore incidenza dei progetti SPRAR in ragione di migliori prospettive di integrazione socio lavorativa dei rifugiati, l'incidenza dello SPRAR sul sistema generale dell'accoglienza è davvero minima (Lombardia 5,7%, Toscana 6,1%, Veneto 2,8%).

L'art. 16 del D.Lgs. 142/2915 prevede l'adozione di strumenti di coordinamento nazionale e regionali. A livello nazionale lo strumento di programmazione è individuato nel Tavolo di coordinamento insediato presso il Ministero dell'Interno già previsto dal D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251 e successive modificazioni. A detto Tavolo spetta il compito di predisporre un Piano nazionale per l'accoglienza e di individuare i criteri di ripartizione regionale delle disponibilità di accoglienza da fissare poi d'intesa con la Conferenza unificata. A livello territoriale sono invece previsti Tavoli regionali insediati presso le prefetture capoluogo di regione, con compiti di attuazione della programmazione predisposta dal Tavolo nazionale. Il Piano nazionale dovrebbe individuare il fabbisogno di posti da destinare alle finalità di accoglienza, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato, mentre i Tavoli di coordinamento regionale dovrebbero individuare i criteri di ripartizione dei posti all'interno della Regione, nonché i criteri di localizzazione delle strutture di prima accoglienza e delle strutture straordinarie.

La formulazione di «*previsioni di arrivo per il periodo considerato*» rappresenta l'elemento determinante sulla cui base elaborare la previsione dei posti necessari. A ciò andrebbe affiancata un'analisi, basata su studi e ricerche attendibili, sui percorsi di inserimento ovvero di esclusione sociale dei titolari di protezione, sui loro spostamenti in altri paesi UE, sull'accesso a percorsi di formazione, studio, lavoro, ecc. Non per ultima sarebbe necessaria una valutazione sull'impatto che la presenza dei richiedenti asilo e dei rifugiati produce nei sistemi di welfare locali. Purtroppo nulla di tutto ciò sta avvenendo e fino ad ora il Piano nazionale risultare essere poco più che un semplice adempimento burocratico piuttosto che un efficace strumento di programmazione.

In sintesi, mentre la norma delinea un ideale sistema di accoglienza integrata territoriale, la realtà si muove veloce verso tutt'altra direzione, con un ricorso abnorme e crescente ai centri straordinari/temporanei che a tutt'oggi rappresentano non l'eccezione bensì la normalità del sistema; si riproduce così

³³ Fondazione Leone Moressa, *La buona accoglienza*, 2016, <www.fondazioneleonemoressa.org>.

quello stato di eccezione permanente che da sempre rappresenta la caratteristica pregnante del sistema di accoglienza italiano rivolto ai richiedenti asilo.

Per cercare di correggere un sistema nazionale di accoglienza così carente e inapplicato sono state avanzate, in particolare dall'estate 2016, molte proposte e si sono tentati alcuni primi interventi, a partire dal Decreto del Ministero dell'Interno³⁴ che semplifica le procedure amministrative per i Comuni che intendono aderire allo SPRAR superando l'inadeguata logica dell'avviso pubblico e sostituendolo con un meccanismo di possibile accesso permanente al sistema da parte delle autonomie locali. Le misure previste dal citato decreto sono indubbiamente positive ma di modestissimo rilievo al fine di rilanciare effettivamente il sistema SPRAR. Di ciò sono parsi consapevoli sia il Governo che l'ANCI che a Bari il 12 ottobre 2016 hanno presentato una bozza di nuovo «*piano nazionale di ripartizione degli attuali posti per l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati basata su criteri di proporzionalità e sostenibilità*»³⁵ che investe anche i livelli provinciali e comunali (e non più solo quelli regionali). Altri punti di rilievo della proposta riguardano la previsione di «*meccanismi premiali e incentivanti per i comuni della rete SPRAR*»³⁶ e soprattutto la previsione che i «*comuni che appartengono alla rete SPRAR o che abbiano formalmente manifestato la volontà di aderirvi sono resi esenti dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza. I centri di accoglienza temporanea eventualmente presenti sul territorio dei comuni aderenti allo SPRAR vengono gradualmente ridotti ovvero ricondotti, qualora possibile, a strutture della stessa rete SPRAR*»³⁷. Nella proposta non si fornisce alcuna indicazione su come in concreto conseguire il condivisibile obiettivo di «*distribuire gradualmente gli attuali posti di accoglienza nell'ambito della rete SPRAR su 8.000 comuni in base ad un criterio di proporzionalità che tenga conto delle dimensioni demografiche dei Comuni*» pur mantenendo il principio della «*adesione volontaria alla rete da parte dei comuni*»³⁸ che viene confermato quale principio guida generale del sistema. Non casualmente lo stesso 11 ottobre 2016 il Ministero dell'Interno emanava una circolare nella quale si ribadiva la necessità di una «*distribuzione di migranti più equilibrata e sostenibile tra le diverse realtà locali, grazie alla definizione di un numero di presenze rapportato alla popolazione residente nel Comune*». Il Ministero invita di conse-

³⁴ Decreto del Ministro dell'Interno del 10 agosto 2016, <www.sprar.it>.

³⁵ ANCI, *Per un sistema di protezione dei [...]*, cit.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

guenza i Prefetti ad «*attivare una politica di governance applicando una clausola di salvaguardia che rende esenti i Comuni che appartengono alla rete SPRAR o che abbiano manifestato la volontà di aderirvi, dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza*»; ciò qualora «*il numero di posti SPRAR soddisfi la quota di posti assegnata a ciascun Comune dal predetto Piano*». Il 14 dicembre 2016 il Tavolo di coordinamento nazionale alla presenza dei rappresentanti dei Comuni, delle Province, delle Regioni, dell'U.N.H.C.R, dell'O.I.M. e delle organizzazioni non governative, ha concordato l'avvio del Piano nazionale di riparto su base volontaria ma seguendo un principio di proporzionalità dell'accoglienza dei migranti rispetto alla popolazione residente che, in linea di massima, si attesta su circa 2,5 posti di accoglienza ogni 1.000 residenti con i necessari correttivi per il piccoli Comuni e i Comuni capoluogo sedi delle città metropolitane e le zone terremotate. Al momento della stesura di questo articolo non è ancora possibile effettuare una valutazione sull'efficacia di questo nuovo percorso di incentivazione all'adesione allo SPRAR. Si osserva tuttavia fin d'ora che proprio la maggiore rassicurazione che viene rivolta ai comuni aderenti (attualmente e in futuro) allo SPRAR, ovvero quella di non essere coinvolti in altre misure di accoglienza straordinarie, configura un impegno che difficilmente può essere rispettato poiché se il numero dei comuni che si rifiuteranno, per ragioni politiche o di altra natura, di aderire allo SPRAR, sarà ingente, le autorità statali (se non vorranno violare i propri obblighi sull'accoglienza dei richiedenti asilo) dovranno intervenire con misure straordinarie che coinvolgeranno inevitabilmente anche i territori dei comuni SPRAR vanificando o quantomeno indebolendo la stessa clausola di salvaguardia.

2.4. I rifugiati in Italia: la condanna alla marginalità sociale

Come precedentemente illustrato, nessuna disposizione verso il rafforzamento delle misure di integrazione sociale dei titolari di protezione e una loro armonizzazione tra i vari Stati dell'Unione è purtroppo contenuta nella proposta della Commissione Europea di rifusione della Direttiva 2013/33/UE. L'Italia, come gli altri Stati dell'Unione rimane vincolata all'esile e generico obbligo di prevedere misure di integrazione sociale per i titolari di protezione e nulla di più.

Quale è dunque la situazione attuale, alla luce del dettato normativo interno e quali le prospettive?

Il tema dell'accoglienza (o di analoghe specifiche misure di sostegno) dei titolari di protezione internazionale non è oggetto di alcuna specifica disposizione da parte del D.Lgs. 142/2015; tuttavia, come è stato già precedentemente

evidenziato, il D.Lgs.142/2015 prevede che «*il richiedente che risulta privo di mezzi economici adeguati abbia accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) 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*». Fin dal momento della sua istituzione, avvenuta appunto nel 2002, lo SPRAR ha avuto quale sua peculiare caratteristica quella di rappresentare un sistema di accoglienza e tutela in grado di fornire un continuum di interventi di “accoglienza integrata”, in una prima fase temporale nei confronti del richiedente asilo, ed in una seconda fase, nei confronti del titolare di protezione, prevedendo interventi «*volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, funzionali alla riconquista dell'autonomia individuale*»³⁹.

Si è visto come nel nuovo quadro normativo introdotto dal D.Lgs. 142/2015 il trasferimento del richiedente asilo dal sistema di accoglienza straordinario in cui eventualmente si trova verso lo SPRAR deve avvenire sempre e nel minor tempo possibile. Tuttavia è ben noto che un numero assai elevato di titolari di protezione internazionale, a causa della perdurante mancanza di posti disponibili nello SPRAR, rimangono giocoforza nei centri di accoglienza straordinari per lungo tempo, spesso fino a positiva conclusione dell'iter di esame della loro domanda di protezione.

Alcuni uffici della Pubblica Amministrazione sostengono che confronti di questi soggetti cessino subito le misure di accoglienza previste dal D.Lgs. 142/2015 deducendo ciò dal tono letterale della circolare del Ministero dell'Interno illustrativa della nuova norma che ricorda come «*il decreto legislativo disciplina esclusivamente l'accoglienza dei richiedenti asilo*” [...] *non si occupa invece delle misure di accoglienza per i beneficiari di protezione, che rimangono quelle previste [dallo SPRAR]*»⁴⁰. Pertanto, essendo terminata la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, le ulteriori misure di accoglienza potrebbero dunque essere erogate al titolare di protezione all'interno dello SPRAR ma solo se vi siano posti disponibili, senza che ciò si configuri come un diritto a goderne bensì quale mera possibilità.

Un'interpretazione della norma quale quella sopra proposta non appare affatto condivisibile perché in contrasto proprio con la disposizione più rilevante contenuta nel D.Lgs. 142/2015; infatti difetterebbe radicalmente di logica

³⁹ *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei Servizi di accoglienza integrata a favore di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria*, settembre 2015, <<https://documentale.dlci.interno.it/sprar/SPRAR%20-%20Manuale%20operativo%202015.pdf>>.

⁴⁰ Circolare del Ministero dell'Interno del 30 ottobre 2015, n. 2255.

giuridica ritenere che possa attuarsi una irragionevole disparità di trattamento tra posizioni identiche, ovvero tra il richiedente asilo che ha avuto accesso allo SPRAR e il richiedente, nel frattempo divenuto titolare di protezione, che non vi ha mai avuto per mera casualità (mancanza di posti). Al fine di evitare gravi discriminazioni tra i titolari di protezione internazionale (e i titolari di protezione umanitaria) che hanno avuto accesso al sistema SPRAR, e coloro che non l'hanno avuto a causa di disfunzioni e carenze del sistema pubblico di accoglienza, va quanto meno garantita la prosecuzione dell'accoglienza dei titolari di protezione internazionale negli stessi centri straordinari (se l'accoglienza nello SPRAR continua a non essere possibile) per un periodo analogo a quello previsto dallo SPRAR stesso e realizzando analoghi interventi di sostegno all'integrazione sociale beneficiari.

Chi scrive è ben consapevole che, salvo lodevoli eccezioni che si verificano in alcune città dove la norma è correttamente applicata grazie a una maggiore attenzione al dettato normativo, diffusamente avviene che il titolare di protezione internazionale cui è stata notificata la decisione di riconoscimento, venga prontamente messo alla porta, come se il sistema di accoglienza fino allora erogato fosse stato nulla di più che un servizio alberghiero più o meno scadente, senza curarsi di dove la persona andrà a vivere una volta uscito dalla struttura. In tal modo ogni (eventuale) percorso di apprendimento della lingua, formazione, inserimento al lavoro o altro viene istantaneamente annullato (e forse è questa la ragione, ora comprensibile al lettore, per la quale detti percorsi così spesso non vengono neppure avviati durante la fase di accoglienza del richiedente) con incredibile sperpero di risorse pubbliche. Il mancato investimento sulle misure di sostegno all'integrazione dei titolari di protezione (oggi limitato al solo SPRAR o poco più) fa sì che larga parte delle risorse economiche che l'Italia investe sull'accoglienza dei richiedenti asilo nelle strutture straordinarie, ovvero 908 milioni di euro nel solo 2015 secondo le stime del Ministero dell'Interno⁴¹, rappresentino, al di là della doverosa accoglienza fornita a persone che ne hanno titolo, una spesa improduttiva in quanto non orientata a generare processi di inclusione sociale. Non solo: la mancata presa in carico dei titolari di protezione internazionale o umanitaria ha ricadute sociali pesantissime in conseguenza dell'immissione sui territori locali di diverse decine di migliaia di persone all'anno che, pur titolari di un diritto alla protezione nel nostro Paese, sono privi di inserimento lavorativo e abitativo e conseguentemente sono con-

⁴¹ Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia: aspetti, procedure, problemi*, Roma, ottobre 2015.

segnate alla marginalità sociale. Sconcertante è la disattenzione generale della classe politica verso ciò che, con fondate ragioni, ritengo sia uno dei più gravi fenomeni di degrado sociale che si stanno verificando oggi nel Paese e sui cui visibili effetti prospera l'estrema destra xenofoba.

2.5. Il trasferimento delle funzioni amministrative ai comuni: le ragioni giuridiche e sociali di una riforma urgente e necessaria

In base all'art. 118 della Costituzione tutti i tipi di funzioni amministrative in qualsiasi materia (incluse quelle regolate in via esclusiva dalla legge statale) spettano al Comune, ma la legge può attribuire una determinata funzione amministrativa ad un ente diverso dal Comune qualora sussistano esigenze unitarie ed in tal caso la funzione amministrativa deve essere allocata presso un ente diverso dal Comune (Provincia/Città metropolitana, Regione o Stato) sulla base dei principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

Per ciò che attiene le funzioni amministrative in materia di diritto di asilo, di tutela dei confini e di immigrazione le "esigenze unitarie" sono senz'altro molto forti in relazione a molteplici aspetti. Esse investono senza dubbio campi quali: a) l'attraversamento dei confini; b) la difesa del mare territoriale; c) l'identificazione delle persone (anche in attuazione delle disposizioni di diritto dell'Unione); d) il primo soccorso nelle acque internazionali; e) l'adozione e l'esecuzione di eventuali misure restrittive delle libertà personali, di circolazione o di soggiorno, incluse misure di allontanamento; f) l'esame, in sede amministrativa, delle domande di protezione internazionale.

Per l'implementazione delle sopracitate funzioni soltanto le amministrazioni dello Stato possono avere le forze e le capacità "adeguate" ad esercitare tali funzioni. È pertanto ragionevole ritenere che nella primissima fase relativa al soccorso in mare e in quella immediatamente successiva all'arrivo e all'accoglienza sul territorio nazionale dei richiedenti asilo, specie se ciò avviene con arrivi massicci e concentrati nel tempo, risultino prevalenti i profili di competenza delle amministrazioni statali.

Centri di prima accoglienza per richiedenti protezione internazionale a gestione governativa dovrebbero pertanto essere istituiti soltanto per l'accoglienza di flussi massicci ed improvvisi di migranti, aventi funzioni di soccorso, di primo orientamento e di identificazione in attesa di un sollecito invio dei richiedenti asilo nelle strutture ordinarie di accoglienza.

Successivamente alla fase del soccorso, identificazione e prima accoglienza le esigenze unitarie speciali si riducono invece solamente a quelle riconducibili connesse all'esame e alla decisione della domanda di asilo ovvero alla necessità

di definire procedure, servizi e *standard* unitari alle misure di accoglienza ed assistenza erogate in ogni area del territorio nazionale, anche al fine di ottemperare agli obblighi di assistenza previsti dalla direttiva 2013/33/UE (accoglienza rifiuta).

Alla luce dell'analisi sopra condotta appare evidente come l'effettiva erogazione delle misure di accoglienza e delle altre misure di assistenza sociale da assicurare alla persona richiedente protezione internazionale, in armonia con il nostro assetto costituzionale, vadano opportunamente esercitate a livello del Comune a cui spettano in generale tutte le funzioni amministrative in materia di servizi sociali nei confronti dei cittadini italiani od europei e di tutti gli altri stranieri.

In concreto si tratta di stabilire una distinzione chiara tra le varie fasi dell'accoglienza e dell'assistenza sociale da assicurare ai richiedenti protezione internazionale, dall'arrivo nel territorio fino alla decisione sulla loro domanda: in nessuna di dette fasi può venire meno il ruolo dello Stato, ma dopo il primo soccorso e la distribuzione sul territorio nazionale non sussistono ulteriori esigenze unitarie in ragione delle quali le amministrazioni statali debbano occuparsi di ogni funzione amministrativa, persino dell'individuazione degli edifici in cui allestire i centri di accoglienza o delle famiglie ospitanti, dell'allestimento di ogni centro, dell'erogazione dei servizi e degli interventi sociali individuali, familiari e rivolti ai minori; al contrario si tratta di funzioni e compiti che oggi vengono svolti impropriamente e in modo scadente dallo Stato che non ha né esperienza né personale adeguato allo svolgimento di dette funzioni di natura socio-assistenziale, mentre esse dovrebbero essere realizzate dal sistema delle autonomie locali.

Occorre quindi correggere le incongruenze contenute nel D.Lgs. 142/2015 prevedendo chiaramente che la programmazione ordinaria degli interventi di accoglienza venga effettuata secondo quote regionali di posti ordinari ripartiti tra ogni regione in proporzione alla popolazione residente (ed eventualmente sulla base di ulteriori parametri di natura socio-economica) nonché secondo ulteriori quote regionali di posti aggiuntivi attivabili qualora il numero di domande presentate sia superiore alla media prevista dal Piano di programmazione e attribuendo ad ogni Regione la concertazione con i Comuni sul riparto dei posti di accoglienza e disciplinando infine l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Nell'ambito di questa concertazione i Comuni sarebbero dunque tenuti a provvedere alla gestione ordinaria degli interventi di accoglienza, con oneri integralmente a carico dello Stato, quale parte integrante delle proprie funzioni di gestione del sistema locale dei servizi sociali, facendo

ricorso ad alloggi ordinari o a centri e strutture abitative di piccole e medie dimensioni, che tengano conto anche delle esigenze delle persone più vulnerabili e del mantenimento dell'unità dei nuclei familiari.

Infine, il titolare di protezione internazionale o umanitaria che non disponga di risorse proprie, subito dopo il riconoscimento della protezione dovrebbe fruire di un supporto specifico, erogabile sotto forma di misure dirette di accoglienza o tramite sostegni economici e formativi che permettano di realizzare percorsi di inclusione sociale, di durata congrua, alla cui conclusione l'erogazione di eventuali ulteriori misure di supporto l'inclusione sociale avvenga tramite il sistema ordinario degli interventi e dei servizi sociali alle medesime condizioni previste per i cittadini italiani.

Giunti alla conclusione, confido che il lettore abbia ben compreso quali siano i principali seri limiti del sistema italiano di accoglienza; essi sono tutti ereditati da quel modello dicotomico voluto dal D.Lgs. 140/2005 che ci ha accompagnato per ben un decennio, dal 2005 fino al 2015, che aveva previsto da un lato i "centri governativi" (CARA ed altri) che con modi e tempi diversi, sono tutti sprofondata nel degrado, dall'altro aveva alimentato un confuso sistema parallelo di accoglienza gestita dai comuni, su base volontaria, ovvero il sistema SPRAR, che, nel corso del decennio ha di volta in volta oscillato tra una sostanziale irrilevanza e lo svolgimento di una ancillare funzione riparatoria (anche in termini di comunicazione politico-mediatica) delle carenze del sistema di accoglienza a diretta gestione statale.

Alla comprensibile obiezione di chi fa rilevare come il D.Lgs. 142/2015 mette fine proprio alla perniciosa dicotomia di cui sopra, rispondo che ciò è vero solo in parte perché le incongruenze presenti nella nuova norma hanno causato la nascita del sistema, dilagato oltre ogni ragionevole misura, dei centri di accoglienza straordinari (CAS) a gestione prefettizia, caratterizzati da una programmazione di corto respiro, da una erogazione di servizi quasi sempre solo essenziali e comunque privi di attenzione verso i processi di integrazione sociale dei titolari di protezione internazionale; in tal modo, seppure con abiti diversi, si riproduce la medesima logica che proprio con il D.Lgs. 142/2015 pensavamo di esserci lasciati alle spalle.

Il punto di estrema fragilità della riforma operata dal D.Lgs. 142/2015 viene, per così dire, "occultato" proprio da ciò che ad una analisi assai superficiale può apparire il suo punto di forza, ovvero il rinvio allo SPRAR come sistema unico. Se infatti lo SPRAR è stato per un lungo periodo una sperimentazione innovativa che ha dimostrato di funzionare, oggi, a quattordici anni dalla sua nascita, avvenuta in un contesto storico radicalmente diverso da quello attuale,

è necessario innovarne lo scarno impianto normativo sul quale questa sperimentazione virtuosa è sorta, trasformandola in un effettivo sistema unico. Se la gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo non diviene una funzione amministrativa che la legge conferisce agli enti locali, disciplinandone con rigore l'ambito di applicazione, ma rimane una aleatoria facoltà liberamente esercitata dagli enti locali "disponibili", il sistema nazionale di accoglienza delineato dal D.Lgs. 142/2015 rimane giuridicamente incoerente e il modello della accoglienza territoriale integrata non può realizzarsi.

Per queste ragioni la proposta contenuta del Piano nazionale dell'ottobre 2016, prima analizzato, che prevede che l'adesione volontaria delle amministrazioni comunali al sistema nazionale di accoglienza divenga, con l'applicazione di facilitazioni ed incentivi così ampia da garantire, a regime, il funzionamento (con esigenze crescenti) del sistema di accoglienza territoriale, appare una ingenua speranza, esito di una politica miope. Non c'è infatti alcuna ragione per supporre che l'allargamento su basi volontaristiche dell'attuale SPRAR possa continuare per tempi medio lunghi e a ritmi adeguati. Una larga parte degli amministratori dei Comuni non ha alcun interesse ad entrare nel sistema di protezione per molti e radicati motivi: non c'è nella classe politica, così come purtroppo nella società, la consapevolezza che la crescita del numero dei richiedenti asilo (e di conseguenza dei rifugiati) rappresenti ciò che invece è, ovvero un cambiamento sociale profondo e di lungo periodo, né tanto meno c'è negli amministratori la consapevolezza che l'accoglienza dei richiedenti e l'integrazione sociale dei rifugiati debba diventare parte integrante del sistema dei servizi socio-assistenziali del territorio. Questo cambiamento di paradigma culturale, prima ancora che giuridico, non è ancora avvenuto, ma è proprio ciò che la legge dovrebbe produrre, con la consapevolezza che si tratta di gestire cambiamenti difficili, come sempre avviene nelle grandi riforme, le quali partono sempre da cambiamenti positivi già avviati e sperimentati nella società, come è nel caso dello SPRAR, ma non si limitano a codificare ciò che, in forme ancora acerbe, già esiste, bensì producono una accelerazione e un consolidamento dei cambiamenti in atto.

Mantenere il confuso quadro normativo attuale nel quale la realizzazione del sistema di accoglienza territoriale e quindi l'ingresso e persino l'uscita dallo SPRAR viene posto alla libera scelta degli amministratori locali che possono dunque attivare o distruggere processi delicatissimi, è la peggior scelta che si possa fare. L'incoerenza del sistema nazionale di accoglienza rappresenta, infatti, una inesauribile spinta alla crescita di consenso politico a favore delle formazioni dell'estrema destra xenofoba e populista.

Se il Legislatore italiano assumesse piena consapevolezza della necessità di riformare il D.Lgs. 142/2015 nel senso descritto nei paragrafi precedenti, consolidando il sistema dell'accoglienza territoriale, il nostro Paese potrebbe efficacemente agire in sede europea per promuovere una profonda revisione delle attuali linee di riforma della Direttiva Accoglienza, e in parte anche del Regolamento Qualifiche. Se invece la norma interna rimarrà quella attuale ovvero vi verranno apportate modifiche non sostanziali e il sistema nazionale di accoglienza rimarrà eternamente emergenziale, qualsiasi proposta che venga dal nostro Paese, anche in relazione ad altri settori cruciali, quali il Regolamento procedure e il Regolamento Dublino IV, ben difficilmente potrà trovare ascolto in Europa per chiara mancanza di autorevolezza del proponente.

Gianfranco Schiavone

Studio delle migrazioni internazionali e autore di numerose pubblicazioni specialistiche in materia di diritto dell'immigrazione e dell'asilo, è stato tra gli ideatori e fondatori dello SPRAR. È attualmente vice presidente dell'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) e Presidente dell'I.C.S. (Consorzio Italiano di Solidarietà) di Trieste. Dal 2012 ha dato vita al Premio Internazionale Marisa Giorgetti, finalizzato a premiare persone che nelle diverse parti del mondo sono rimaste poco note, o persino sconosciute, per condizionamenti geografici, politici o sociali pur avendo prodotto opere letterarie di elevato pregio sul tema delle migrazioni ovvero avendo operato per la promozione dei diritti umani fondamentali.

DIRITTO DI ASILO IN ITALIA – “VITE A RENDERE”

Maurizio Veglio

Prologo

La vita di Lamin¹ è tutta lì, in piedi, stretta fra le dita piantate nei fianchi di chi lo precede.

Nel centro del rimorchio hanno conficcato un palo, a cui sono aggrappati, primi della fila, i più fortunati. Dietro di loro si snoda un domino di braccia e teste, organizzate in cerchi concentrici.

Imporre l'ordine è necessario per ridurre le perdite. Seguire l'ordine è vitale per resistere, in una folle corsa tra dune, cadaveri e fantasmi.

Il fuoristrada trasporta troppi uomini, 100 sardine in una scatola da 10, le gambe incastrate, la fatica in agguato.

Ad ogni salto o curva, i busti ondeggiando ritmicamente, le mani affondano nei fianchi, inscenando uno spettacolo armoniosamente crudele di scomposizione e ricomposizione.

Se la fila si spezza, meglio non sapere.

La strada è ancora lunga, soprattutto perché Lamin – come quasi tutti – non sa quale sia l'arrivo. Vedrà Tripoli, bombe e coltelli, sbarre e miseria. Vedrà il mare senza sole.

Questa *via crucis* non conosce pietà e ad attendere i giovani ripescati dall'acqua ci saranno altre 4 stazioni, che si chiamano Augusta, Catania, Crotone e Torino.

Ora è notte nel deserto, ed è notte anche in Italia. Notte fonda.

¹ Il cui vero nome non verrà svelato.

Atto I - Agenda europea, il piano B

Luogo simbolo della nuova politica dell'Unione Europea – ed a maggior ragione italiana – in materia di asilo, fiore all'occhiello dell'Agenda europea sull'immigrazione lanciata nel maggio del 2015², l'*hotspot* (letteralmente *punto di crisi*) incarna la risposta dei paesi membri alle *defaillances* delle autorità greche ed italiane nell'arresto del flusso dei migranti all'ingresso del territorio dell'Unione.

I dati ufficiali evidenziano come nel biennio 2014-2015 quasi 180 mila delle 320 mila persone sbarcate sulle coste italiane³ – buona parte delle quali senza essere identificate⁴ – non hanno avanzato domanda di protezione internazionale in Italia, ma hanno proseguito il viaggio per presentare la richiesta di asilo in altri Stati UE (Germania e Svezia, in particolare)⁵.

Insieme alle colonne di migranti in marcia lungo i campi e le autostrade dell'Europa orientale, si tratta del più spettacolare fallimento del Regolamento "Dublino"⁶, gabbia giuridica che radica nel paese membro di ingresso (leggasi Grecia e Italia) la competenza alla presa in carico della domanda di protezione internazionale.

² European Commission, *A European Agenda on Migration*, Brussels, 13 maggio 2015, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf>.

³ Ministero dell'Interno, *Trend degli arrivi dei migranti sulle coste italiane*, <www.interno.gov.it/sites/default/files/trend_sbrachi_migranti_2013-2014-2015.pdf>.

⁴ «Il nostro Paese è stato comunque oggetto il 7 settembre 2015 di una contestazione formale da parte dell'EASO – l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo – che aveva sollecitato chiarimenti sui motivi che avevano portato all'identificazione «di appena 30.000 stranieri, rispetto ai 90.000 che risultano presenti nei centri di accoglienza». In più, il 10 dicembre 2015 la Commissione europea ha inviato una lettera di costituzione in mora (procedura n. 2015/2203) – primo passo della procedura di infrazione – come esortazione a Grecia, Croazia e Italia ad attuare correttamente il regolamento Eurodac (regolamento (UE) n. 603/2013) che dispone l'effettivo rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti asilo e la trasmissione dei dati al sistema centrale Eurodac entro 72 ore». Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, 3 maggio 2016, <www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf>.

⁵ Eurostat, *Asylum statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics>. Di particolare evidenza il dato relativo ai cittadini siriani: su 42 mila sbarchi in Italia nel 2014, le richieste di protezione internazionale sono state appena 500, mentre quelle avanzate in Germania nello stesso anno sono poco meno di 40 mila (Unhcr, *Asylum trends 2014*, <www.unhcr.org/551128679.pdf>). Simile il trend per i cittadini eritrei: 470 domande su un totale di 34 mila arrivi nel 2014, 730 richieste su 39 mila arrivi nel 2015; si veda: Amnesty International, *Hotspot Italia*, ottobre 2016, <www.amnesty.it/flex/FixedPages/hotspotitalia.pdf>.

⁶ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013.

Allo scopo di assicurare l'efficienza del sistema, il Piano Juncker promuove il cosiddetto *hotspot approach*, strategia politica che impone la presenza nei punti di sbarco dei migranti soccorsi nel Mare Mediterraneo di rappresentanti e funzionari di 4 agenzie europee (Frontex, Easo, Europol ed Eurojust) a sostegno dell'amministrazione italiana⁷.

Operativamente le autorità procedono allo screening medico, alla raccolta delle informazioni di base nel cd. foglio notizie, alla divisione tra richiedenti asilo (registrati come CAT 1) e migranti entrati irregolarmente (CAT 2), al fotosegnalamento e alla rilevazione delle impronte digitali.

Sull'altro versante, al fine di alleviare la pressione su Grecia e Italia, l'Agenda europea prevede un processo di ricollocazione (*relocation*) dai 2 paesi verso gli altri Stati membri di circa 160 mila migranti (di cui almeno 40 mila dall'Italia) in «*evidente bisogno di protezione internazionale*»⁸.

Il 28 settembre 2015, con la pubblicazione della Roadmap italiana⁹, il Ministero dell'Interno sposa ufficialmente la linea proposta dall'Agenda europea, legittimando l'approccio hotspot, promettendo il potenziamento del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo ed il rafforzamento delle operazioni di rimpatrio, in particolare attraverso accordi di collaborazione con i paesi di origine, l'aumento della capienza dei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) e il più ampio ricorso all'utilizzo di voli charter¹⁰.

Atto II - Le belle parole inglesi

Nel vocabolario delle istituzioni europee il termine hotspot indica un approccio, una strategia, una politica di intervento lanciata in 2 decisioni del Consiglio dell'Unione Europea¹¹ per la più rapida identificazione dei migranti, la presa in carico dei richiedenti protezione internazionale ed il rimpatrio degli altri.

⁷ «Il nostro Ministero dell'Interno reagì con molta freddezza alla notizia, parlando di una sorta di "commissariamento" dell'Italia»; si veda: Oxfam, *Hotspot, il diritto negato*, 19 maggio 2016, <www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_DEF.pdf>.

⁸ Al 27 ottobre 2016 il numero di richiedenti trasferiti dall'Italia ad altri Stati membri nell'ambito della procedura di ricollocazione è pari ad appena 1.411; *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism*, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf>.

⁹ *Roadmap italiana*, <www.meltingpot.org/IMG/pdf/roadmap-2015.pdf>.

¹⁰ Accogliendo di buon grado il rinnovato impegno di Frontex a finanziare tali operazioni.

¹¹ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 e 2015/1601 del 22 settembre 2015.

Nell'ordinamento italiano l'hotspot non ha nome né equivalente, non è definito né disciplinato¹². Il problema è, come ovvio, tutt'altro che semantico.

«Hotspot e hub sono belle parole inglesi, che poi, tradotte nel linguaggio della legislazione italiana, hanno la necessità di norme che ne regolino il funzionamento e la dinamica di eventuale trattenimento dei migranti. [...] io penso, ritengo – o anche presumo, se non vogliamo dare certezze – che saranno necessari dei passaggi parlamentari di rango normativo per regolare il funzionamento di queste nuove strutture»¹³.

«Allo stato attuale della nostra legislazione, per noi «hotspot» altro significato non ha che quello di un centro, per forza di cose chiuso¹⁴, ma finalizzato esclusivamente all'identificazione. Dopodiché, una volta presentata la domanda di asilo, si passa immediatamente alle altre fasi dell'accoglienza e, quindi, non c'è più alcuna possibilità di trattenimento coatto»¹⁵.

«All'interno di una circolare che è stata mandata dal Ministero dell'interno, in cui c'è la roadmap italiana, si comincia a parlare di hotspot. Evidentemente è una definizione, un nomen concordato a livello europeo e immediatamente attuato nel nostro Paese, come dovrà essere attuato in Grecia e negli altri Paesi»¹⁶.

«Stiamo anche preparando una norma per una copertura giuridica [...] l'hotspot non è ancora classificato, quindi o lo traduciamo in una parola già esistente nel nostro ordinamento oppure dobbiamo classificare anch'esso»¹⁷.

¹² L'unico riferimento proviene dall'art. 8, c. 2, D.Lgs. 142/15, secondo il 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».

¹³ Angelino Alfano, Ministro dell'Interno, audizione avanti la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, 29 luglio 2015, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2015/07/29/indice_stenografico.0018.html>.

¹⁴ Con nota prot. n. 5491, del 20 giugno 2016, il Ministero dell'Interno ha comunicato che «in considerazione della particolare fase di transazione organizzativa dovuta alla recente trasformazione in hotspot, sulla base delle indicazioni impartite dalla Commissione europea, non ritiene opportuno, per il momento, consentire l'accesso al centro», #20GiugnoLasciateCIEntrare, ottobre 2016, <www.lasciatecientrare.it/j25/attachments/article/230/Report%2020GiugnoLasciareCIEntrare.pdf>.

¹⁵ Domenico Manzione, Sottosegretario di Stato del Ministero dell'Interno, audizione avanti la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, 13 ottobre 2015, <<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/xhtml/69/audiz2/audizione/2015/10/13/resoconto.0026.html>>.

¹⁶ Nicola Diomede, Prefetto di Agrigento, audizione avanti la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, 26 gennaio 2016, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2016/01/26/indice_stenografico.0038.html>.

¹⁷ Alessandro Pansa, Prefetto, Capo della Polizia, audizione avanti la Commissione parla-



Una bella parola inglese, un *nomen* concordato a livello europeo, un centro «per forza di cose chiuso» eppure privo di «copertura giuridica».

Questa, nelle parole delle massime istituzioni italiane in materia di immigrazione, la definizione dell'*hotspot*.

Atto III – Il sacrificio della libertà

Pur nella totale oscurità giuridica, e nell'inaccessibilità fisica¹⁸, tra i mesi di settembre del 2015 e marzo del 2016, le autorità italiane – in collaborazione con le Agenzie europee – hanno attivato 4 “punti di crisi”, precisamente a Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto¹⁹.

Se il tasso di identificazione dei migranti è immediatamente cresciuto²⁰, le testimonianze, i documenti e i numerosi rapporti sul funzionamento degli hotspots svelano una realtà spaventosa.

In spregio ai più elementari diritti costituzionali²¹, gli stranieri vengono privati della libertà personale in assenza di qualunque controllo giurisdizionale,

mentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, 20 gennaio 2016, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2016/01/20/indice_stenografico.0037.html>.

¹⁸ Se negli *hotspots* di Lampedusa e Taranto l'ingresso dei rappresentanti della campagna *LasciateCIEntrare* è ritenuto dal Ministero dell'Interno «non opportuno», la visita alla struttura di Pozzallo veniva autorizzata, ma il 20 agosto 2016, giorno precedente all'ingresso, la questura di Ragusa informava l'associazione che «domani 21 agosto c.a., inizieranno le operazioni di identificazione dei migranti presenti [...] dunque, per tali sopraggiunte esigenze [...] Tale accesso, previa intese con questo Ufficio, potrà avvenire ad operazioni di identificazione completate che, si presume, si protrarranno per vari giorni» (#20giugnoLasciateCIEntrare, <www.lasciatecientrare.it/j25/attachments/article/230/Report%2020GiugnoLasciareCIEntrare.pdf>).

¹⁹ Gli altri due luoghi individuati (Augusta e Porto Empedocle) non risultano attualmente operativi come hotspot, benché proseguano le attività di identificazione: «A far data al 31 gennaio 2016 non si hanno notizie di significativi iniziative concernenti Porto Empedocle/Villa Sikanìa [...] Risulta infine che per il sito di Augusta la gara di appalto per i lavori sia stata sospesa» (Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, cit.).

²⁰ Tra i mesi di settembre del 2015 e gennaio del 2016 la percentuale di identificazioni agli sbarchi aumentava dal 36% all'87%, attestandosi su un valore annuo dell'83%, secondo un trend riscontrato in misura ancora maggiore anche in Grecia, dove nel medesimo arco temporale si è passati dall'8% al 78% (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, 10 febbraio 2016, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf>; Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, cit.).

²¹ «La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o

senza possibilità di assistenza legale, in strutture spesso fatiscenti²² e sovraffollate²³, per un periodo di tempo indeterminato (in alcuni casi fino a diversi mesi)²⁴.

perquisizione personale, ne' qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto» (art. 13, Costituzione).

²² «Non esiste una mensa, quindi i profughi devono consumare i propri pasti a letto oppure all'aperto. I padiglioni sono strutture prefabbricate, in cattive condizioni quando non fatiscenti, non sono isolati termicamente e manca un sistema di ventilazione adeguato; caldissime e soffocanti in estate, gelide in inverno. Manca un servizio di pulizia adeguato ma anche interventi di mera manutenzione della struttura [...] Ai trattenuti viene erogato un kit allo sbarco che ci dicono essere spesso insufficiente ed inadeguato, specie per i tempi di permanenza lunghi che si verificano. [...] Non esiste un sistema di lavanderia e dunque è impossibile lavare la biancheria o gli abiti. Apprendiamo dalla visita effettuata dalla Commissione parlamentare che da circa un mese viene sospesa l'erogazione dell'acqua (peraltro salata) per molte ore e senza preavviso. Il pocketmoney (pari a euro 2,50 al giorno) spesso non viene erogato ed al suo posto l'ente gestore fornisce un pacco di biscotti dal valore commerciale di soli 44 centesimi»; #20giugnoLasciateCIEEntrare, cit.

²³ «270 persone a Pozzallo, quando la capienza massima è 180, dopo gli sbarchi della prima settimana di maggio. E negli stessi giorni, nel CPSA di Lampedusa sono accolte 811 persone, a fronte di una capienza di circa 400»; Oxfam, Hotspot, il diritto negato, cit.

²⁴ «Tra i profughi [nell'hotspot di Lampedusa, n.d.r.] ci sono persone rinchiusi da quasi un mese (al momento della visita ci dicono che le persone presenti nel centro da più tempo sono lì dal 29 giugno) ma gli operatori ci raccontano che è capitato di assistere a trattenimenti protratti fino a tre mesi e mezzo»; #20giugnoLasciateCIEEntrare, cit. Esemplici le testimonianze contenute nel citato rapporto Hotspot, il diritto negato: «Dopo essere arrivata a Lampedusa e avere lasciato subito le impronte, sono rimasta nel centro 12 giorni. Ogni giorno partiva qualcuno per i trasferimenti, noi siamo rimasti 12 giorni. Ci hanno dato dei vestiti, poi nient'altro. Non sapevamo quanto tempo saremmo rimasti lì, nessuno ci ha mai detto niente», racconta F, proveniente dalla Somalia. «Io sono qui da 14 giorni. Mi hanno detto che sarei stato trasferito subito presso un altro centro, ma ancora nulla» ha detto a un'operatrice di Borderline Sicilia un ragazzo che si trovava il 2 marzo 2016 a Pozzallo. «Da settembre 2015 i tempi di trattenimento nel centro di Lampedusa si sono allungati molto, vanno da uno fino a tre mesi» raccontano gli operatori di Mediterranean Hope. [...] Ci sono dunque due scenari differenti: uno che riguarda veri e propri episodi di detenzione "di fatto", con l'impossibilità concreta di uscire dalla struttura del centro; e uno che riguarda episodi di trattenimento (non per questo meno gravi), in cui alle persone è consentito uscire per alcuni momenti durante il giorno, restando però di fatto bloccate presso il centro a tempo indeterminato». Sul tema si segnalano ancora il Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia pubblicato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato nel febbraio del 2016, <www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/dirittiumaniXVII/rapporto_cie.pdf> che nota come «Con l'introduzione delle nuove procedure previste dall'Agenda europea sulle migrazioni, di fatto, si determina in molti casi una permanenza più lunga dando luogo a una serie di criticità» e la lettera del 7 gennaio 2016 del sindaco di Lampedusa, Giuseppina Nicolini, indirizzata, tra gli altri, al Ministro dell'Interno e al Commissario UE, in cui si denuncia l'impossibilità di «garantire condizioni dignitose di accoglienza a persone che vengono trattenute da oltre 30 giorni e che potrebbero essere trattenute addi-

Il Testo Unico sull'Immigrazione²⁵ non consente alcuna forma di trattenimento dello straniero (richiedente o meno) a meri fini identificativi²⁶, mentre l'ordinario accompagnamento o fermo identificativo soggiace a precise garanzie (costante informazione della magistratura penale, termine massimo di trattenimento pari a 24 ore)²⁷.

Allo stesso modo l'obbligo di trasmettere alla banca dati Eurodac le impronte digitali dei richiedenti asilo e degli stranieri fermati al momento dell'attraversamento irregolare delle frontiere entro il termine di 72 ore dalla rilevazione²⁸, non legittima alcuna forma di restrizione della libertà personale, così come non possono fare una decisione del Consiglio dell'Unione Europea o una circolare ministeriale²⁹.

Le uniche disposizioni specifiche sulla permanenza (forzata) dei migranti all'interno dei centri sono contenute nel documento ministeriale relativo alle Procedure Operative Standard (SOP) applicabili agli hotspots italiani³⁰, che evidentemente non costituisce fonte di diritto.

Nello stesso si legge che *«Il periodo di permanenza nella struttura, dal momento dell'ingresso, deve essere il più breve possibile, compatibilmente con il quadro*

rittura a tempo indeterminato»; si veda: <www.qds.it/21794-hotspot-e-cie-il-senato-boccia-le-strutture-isolane.htm>. Da ultimo in un'intervista resa ad «Internazionale», Felice Romano, Segretario generale del Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia (SIULP), dichiara: *«Quando ci troviamo di fronte a questi cittadini che non si vogliono sottoporre all'identificazione, li poniamo in questi locali, in questi spazi, nei quali loro restano fino a che non riusciamo a identificarli compiutamente*»; si veda: <www.internazionale.it/video/2016/05/12/hotspot-le-impronte-dei-migranti>.

²⁵ D.Lgs. 286/98.

²⁶ In tale prospettiva è previsto unicamente l'accompagnamento dello straniero a fini identificativi (art. 6, c. 4, D.Lgs. 286/98), non la misura del trattenimento.

²⁷ Artt. 349 c.p.p. , e 11, D.L. 59/78, modificato dalla L. 191/78. Tali circostanze sono evidentemente note anche ai rappresentanti della pubblica amministrazione: *«Noi speriamo che arrivino velocemente gli strumenti normativi, perché lo strumento normativo per trattenere una persona 72 ore non ce l'abbiamo. Oggi il codice prevede che la persona può essere trattenuta 12 ore. Poi si deve rilasciare. Dopodiché, siamo noi, la Polizia, che commettiamo un reato, non loro. Ci deve essere l'adeguamento normativo*», Daniela Stradiotto, direttrice del servizio di Polizia scientifica della Polizia di Stato, audizione avanti la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, 10 settembre 2015, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2015/09/10/indice_stenografico.0020.html>.

²⁸ Artt. 9, par. 1, e 14, par. 1, Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013.

²⁹ Come noto l'art. 10, c. 2, Costituzione, stabilisce che *«La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge»*.

³⁰ Ministero dell'Interno, *Procedure operative standard (SOP) applicabili agli hotspots italiani*, <www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf>.

normativo vigente» e che «Salvo il verificarsi di afflussi eccezionali che impongono l'adozione di iniziative diverse, la persona può uscire dall'hotspot solo dopo essere stata foto-segnalata concordemente con quanto previsto dalle norme vigenti, se sono stati completate tutte le verifiche di sicurezza nei database, nazionali ed internazionali, di polizia».

Prima ancora delle testimonianze di migranti, operatori ed associazioni, sono dunque le direttive istituzionali a certificare la crisi dello Stato di diritto, violentato da circolari e prassi amministrative e umiliato perfino dal beffardo disclaimer ministeriale secondo cui *«In caso di discrepanze fra questo documento [le SOP, n.d.r.] e la legislazione vigente, si applica quest'ultima».*

Atto IV - Obtorta traccia digitale

Altrettanto controverso è il tema sollevato dalle numerose denunce di identificazioni attraverso l'uso della forza.

Chiunque – cittadino italiano o straniero – si opponga al proprio fotosegnalamento senza ricorrere a violenze o minacce (attraverso cioè una mera resistenza passiva), commette il reato di rifiuto di indicazioni sulla propria identità, contravvenzione che non consente l'arresto³¹.

Ne consegue che, trascorso il termine massimo di 24 ore, lo straniero non può più essere trattenuto, pena l'illecita compressione della libertà personale. Inoltre – eccezione fatta per il prelievo forzoso di capelli o saliva a carico di soggetti indagati³² – nessuna norma autorizza l'autorità di pubblica sicurezza a ricorrere a forme di coazione per identificare una persona.

Pur a fronte di un quadro normativo inequivocabile, oltretutto inerente il diritto alla libertà di autodeterminazione, il Ministero dell'Interno – nelle citate Procedure Operative Standard (SOP) applicabili agli hotspot italiani – afferma che *«Fino all'adozione di nuova normativa da parte del Governo italiano [di cui non si ha peraltro notizia, n.d.r.], si applicano la Circolare del Ministero dell'Interno N. 400/A//2014/1.308 del 25.09.2014 e del 25.09.2014 e le relative disposizioni sulle attività di foto segnalamento tenendo conto che a tal fine, ove si*

³¹ *L'identificazione dei cittadini stranieri da parte delle forze di polizia e il divieto dell'uso della forza per i rilievi foto dattiloscopici*, Scheda pratica (aggiornamento al 14 dicembre 2014), P. Bonnetti, Asgi, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE.-OBBLI-GHI-E-FACOLTA2.pdf>.

³² Art. 349, c. 2 *bis*, c.p.p.

renda necessario, è doveroso un uso della forza proporzionato a vincere l'azione di contrasto, nel pieno rispetto dell'integrità fisica e della dignità della persona».

Anche in assenza di previsioni normative, dunque, non solo il ricorso a mezzi coercitivi a fini identificativi è consentito, ma addirittura «doveroso», circostanza che ha significativamente provocato la reazione dei sindacati di polizia, in particolare dell'UGL (Unione Generale Lavoratori di Polizia), secondo il cui segretario generale «*Quella relativa al prelievo di capelli e saliva è però, a nostro avviso, l'unica forma di identificazione coatta contemplata dal legislatore [...] la legge vigente non prevede che l'autorità di pubblica sicurezza [...] possa far ricorso a forme di coazione fisica che non siano quelle previste dall'art. 349, comma 2 bis, del c.p.p., per costringere una persona a sottoporsi ai rilievi foto-segnalatici, dattiloscopici, etc. Ne consegue che, in assenza di una norma di diritto positivo che renda attuabile l'uso della forza ai fini dell'effettuazione dei rilievi foto-segnalatici, dattiloscopici, etc., deve fondatamente ritenersi che tale comportamento sia vietato e penalmente rilevante [...] l'ufficiale o l'agente della p.g. che fa uso, ovvero ordina di far uso della forza od altro mezzo di coazione fisica per costringere taluno che, non trovandosi in stato di arresto o di fermo, pone in essere una resistenza passiva alla sottoposizione ai rilievi foto-segnalatici, dattiloscopici, etc. nei modi sopra descritti, commette quantomeno il reato di violenza privata (art. 610 c.p.) sola o congiunta a quello di lesioni personali (582 c.p.), ove siano cagionate anche queste ultime»³³.*

Ciononostante, molteplici segnalazioni rivelano come l'uso della forza per l'identificazione all'interno degli hotspots sia evento ricorrente³⁴, con episodi

³³ Lettera della Segreteria nazionale – Osservatorio nazionale polizia scientifica UGL, Prot. 88/S.N., 10 febbraio 2016, <http://www.uglpoliziadistato.sicilia.it/docs/395.pdf>. Anche Felice Romano, segretario generale del Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia (SIULP), nella citata intervista ad «Internazionale» segnala che «*Usare la forza per prelevare le impronte a dei poveri disgraziati che scappano da scenari di guerra, da persecuzioni è a nostro avviso non solo eticamente sbagliato, ma è soprattutto infruttifero. Abbiamo dimostrato tecnicamente che il prelievo forzoso delle impronte non è valido ai fini di un riconoscimento certo*» <www.internazionale.it/video/2016/05/12/hotspot-le-impronte-dei-migranti>.

³⁴ «*Il 15 febbraio 2016 alcuni giovani ragazzi somali, "ospiti" al Palanebiolo di Messina dopo essere sbarcati ad Augusta, hanno raccontato a agli operatori di Borderline Sicilia: "Quando siamo arrivati la maggior parte di noi non voleva stare in Italia. La maggior parte di noi voleva viaggiare in altri Paesi dell'Unione Europea. Così, quando siamo arrivati come rifugiati la polizia ci ha forzato a dare le impronte, ci hanno forzato colpendoci con dei manganelli elettronici. Alcune persone colpite non sapevano neanche che cosa volessero che loro facessero. La polizia afferrava le braccia, le mettevano nella macchina e prelevavano le impronte e loro neanche sapevano se darle e no. Dopo questo momento scoprivì di aver dato le impronte." Mercoledì 27 aprile gli operatori di Borderline Sicilia hanno testimoniato: "All'esterno della struttura di Pozzallo c'è un gran movimento e una massiccia presenza di forze dell'ordine, mentre l'esercito presidia l'entrata. La mattina si sono levate distintamente dall'interno dell'hotspot le grida dei migranti trattenuti, per una buona mezz'ora. Ancora non sappiamo quale sia stata la causa,*

eclatanti culminati nel comunicato pubblicato il 7 maggio 2016 da 32 migranti trattenuti a Lampedusa³⁵ e nell'interrogazione presentata al Parlamento Europeo in merito alle accuse avanzate da migranti siriani e palestinesi, trattenuti a Pozzallo nell'aprile del 2015, di pestaggi con l'uso della corrente elettrica al fine di ottenere le impronte digitali³⁶.

Votati al pragmatismo, le istituzioni comunitarie, i vertici di Frontex ed i responsabili delle forze di pubblica sicurezza auspicano una riforma che legittimi il ricorso a mezzi di coercizione per l'assolvimento degli oneri identificativi:

«Le autorità italiane dovrebbero intensificare gli sforzi, anche a livello legislativo, per fornire una base giuridica più solida per le attività degli hotspot, ed in particolare per consentire l'uso della forza a fini identificativi e maggiori termini di trattenimento per i migranti che rifiutino di fornire le impronte digitali»³⁷.

ma la preoccupazione va alle prassi già note usate nei confronti di migranti restii a farsi identificare o a chi non ha altro modo di reclamare i propri diritti che quello di protestare.» Nei primi giorni di maggio 2016, sull'isola di Lampedusa, è iniziata la protesta di un gruppo di ospiti del centro di Contrada Imbriacola, che non vogliono rilasciare le loro impronte. Episodi simili si erano già verificati più volte, in particolare all'inizio di gennaio 2016, quando più di 200 eritrei avevano manifestato di fronte alla chiesa di Lampedusa per lo stesso motivo, all'apice di diverse settimane di proteste e sciopero della fame. Alcuni di loro erano poi stati trasferiti a Trapani Milo, dove, dopo un paio di giorni, le impronte erano state alla fine rilasciate», Oxfam, Hotspot, il diritto negato, cit.; «La polizia ci ha chiesto di dare le impronte digitali. Mi sono rifiutato, come tutti gli altri, comprese alcune donne. Dieci poliziotti sono arrivati e mi hanno preso per primo, mi hanno picchiato con un manganello sia sulla schiena sia sul polso destro. Nella stanza c'erano 10 poliziotti, tutti in divisa. Alcuni mi tenevano la mano dietro, alcuni mi tenevano la faccia. Hanno continuato a colpirmi per forse 15 minuti. Poi hanno usato un manganello elettrico, l'hanno messo sul mio petto e mi hanno dato una scarica. Sono caduto, potevo vedere ma non riuscivo a muovermi. A quel punto mi hanno messo le mani nella macchina», Amnesty International, Hotspot Italia, cit.

³⁵ «Noi siamo profughi/rifugiati siamo venuti qui perché scappiamo dai nostri paesi in guerra, i paesi da cui proveniamo sono Somalia, Eritrea, Darfur (Sudan), Yemen, Etiopia. Il trattamento che riceviamo nel campo di Lampedusa è inumano, ci sono stati anche casi di maltrattamento per il forzato rilascio delle impronte digitali da parte delle forze dell'ordine. Se non lasciamo le impronte gli operatori della gestione del centro sono aggressivi verbalmente e fisicamente nei nostri confronti, ci sono discriminazioni per la distribuzione dei pasti e ci vietano di giocare a pallone nel cortile», ibidem.

³⁶ *Uso illegale della forza nei centri di accoglienza di Pozzallo e Lampedusa, Italia, per l'acquisizione delle impronte digitali dei migranti, comprese quelle dei minori, a fini di identificazione, <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2015-007777+0+-DOC+XML+V0//EN>.*

³⁷ *«Further efforts, also at legislative level, should be accelerated by the Italian authorities in order to provide a more solid legal framework to perform hotspot activities and in particular to allow the use of force for fingerprinting and to include provisions on longer term retention for those migrants that resist fingerprinting», Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Progress Report on the Implementation of the hotspot in Italy, 15 dicembre 2015, <www.statewatch.org/news/2015/dec/eu-com-italy-hotspot-rep-com-679-15.pdf>.*

«Se dal punto di vista giuridico viene stabilito in un documento formale o in una legge che è prevista la possibilità di rilevare forzatamente le impronte digitali (...) a mio avviso potrebbe aiutare gli operatori, quelli che svolgono il lavoro, che a volte hanno paura. Se infatti viene rotto un dito ad un migrante, vi saranno dei grossi problemi: nessuno difenderà chi incorre in un tale incidente»³⁸.

«Poiché ce lo chiedono, noi stiamo valutando la possibilità di introdurre nell'ordinamento una norma che consenta l'uso dalla forza per coloro che si rifiutano. Naturalmente, è un concetto che postula anche un periodo di trattenimento ai fini identificativi»³⁹.

Atto V – Una perfetta “non definizione”

Oltre all'identificazione, la finalità dichiarata degli hotspots è quella di individuare e separare coloro che intendono chiedere protezione internazionale dagli altri migranti. Ai primi spetta l'inserimento nella rete di accoglienza⁴⁰, un titolo di soggiorno temporaneo e l'avvio della procedura amministrativa volta all'esame della domanda, mentre per i secondi si spalancano le porte della clandestinità e (talvolta) dell'effettivo rimpatrio⁴¹.

Si tratta, come evidente, di un'operazione di assoluta delicatezza.

La manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale, la cui facoltà è oggetto di specifici oneri informativi⁴², «deve essere annotata

³⁸ Miguel Angel Nunos Nicolau, Coordinating Officer di Frontex, audizione avanti la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, 13 gennaio 2016, <www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2016&mese=01&giorno=13&idCommissione=69&numero=0036&file=indice_stenografico>.

³⁹ Giovanni Pinto, direttore della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno, audizione davanti alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, 29 ottobre 2015, <www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=10&giorno=29&idCommissione=69&numero=0028&file=indice_stenografico>.

⁴⁰ Da ultimo disciplinata nel D.Lgs. 142/15, di attuazione della direttiva 2013/33/UE. Si rimanda a: G. Schiavone, *infra*, p. 93 e C. Marchetti, *infra*, p. 158.

⁴¹ Se il tasso di adesione agli ordini di allontanamento dall'Italia emessi dalle Questure nei confronti degli stranieri irregolarmente soggiornanti è notoriamente minimo, solo il 50% dei trattenuti presso i CIE vengono effettivamente rimpatriati. Si veda: Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione in Italia, XVII legislatura, luglio 2014, <www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RapportoCIE.pdf> e l'edizione dello stesso Rapporto di febbraio 2016, *cit.*, <www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/dirittiumaniXVII/rapporto_cie.pdf>.

⁴² Art. 8, par. 1, direttiva 2013/32/UE. In merito anche la Suprema Corte afferma che «qua-

*nel foglio notizie di cui viene rilasciata ricevuta*⁴³. L'operazione dovrebbe essere svolta da operatori dell'ufficio immigrazione della polizia di Stato e di Frontex coadiuvati da mediatori culturali.

Va però ricordato che nessuna previsione, di fonte comunitaria o nazionale, attribuisce la competenza a distinguere tra richiedenti asilo ed altri migranti al personale della polizia di Stato, che, al contrario, è titolare del mero obbligo di ricezione della domanda di asilo e della relativa verbalizzazione entro 3 giorni lavorativi⁴⁴.

Decisamente più inquietanti sono le modalità attraverso le quali si procede all'attribuzione della qualifica di richiedente asilo o migrante irregolare, decisione che per alcuni può proporre l'alternativa tra la vita e la morte.

Lo strumento è il citato foglio notizie, la cui lettura fornisce un'istantanea fulminante dell'approccio hotspot nella sua declinazione concreta.

Per stabilire se il migrante "verbalizzato" è un richiedente protezione internazionale, l'operatore chiede la ragione per cui lo stesso è «*venuto in Italia*».

La prospettiva è totalmente fuorviante.

La conoscenza dei semplici rudimenti della materia dell'asilo rivela che oggetto dell'indagine di una – anche solo potenziale – istanza di protezione sono le ragioni della partenza, non della destinazione (al contrario, del tutto irrilevanti), insieme ai pericoli in casi di rimpatrio⁴⁵.

È poi la struttura stessa delle risposte previste nel foglio notizie a tradirne la finalità.

Oltre ad essere presentate in chiave alternativa, benché la regola sia la coesistenza⁴⁶, le prime 4 opzioni non rispondono ad alcun canone normativo: valga

lora vi siano indicazioni che cittadini stranieri o apolidi, presenti ai valichi di frontiera in ingresso nel territorio nazionale, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti hanno il dovere di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo, garantendo altresì servizi di interpretariato nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo, a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento»; Corte di Cassazione, sez. VI, ordinanza del 25 marzo 2015, n. 5926.

⁴³ Ministero dell'Interno, *Procedure operative standard (SOP) applicabili agli hotspots italiani*, cit.

⁴⁴ Art. 26, c. 2 *bis*, D.Lgs. 25/08. Nel caso in cui la volontà di chiedere asilo sia manifestata all'ufficio di polizia di frontiera il termine per la verbalizzazione è di 6 giorni, in ogni caso esteso fino a 10 in presenza di un ingente numero di richieste dovute ad «*arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti*»; *ibidem*.

⁴⁵ Si noti peraltro che le citate SOP ministeriali prevedono che il foglio notizie comprenda i dati personali dichiarati (nome, data e luogo di nascita, nazionalità), il luogo di residenza, il luogo di partenza, il luogo di arrivo e la motivazione che ha indotto la persona a lasciare il proprio paese (non la ragione dell'ingresso in Italia).

⁴⁶ Immaginare come una persona possa dichiarare di essere fuggito dalla povertà (qualunque cosa ciò voglia dire) ma non di essere venuto in Italia per lavorare è esercizio di acrobazia logica.

Foglio notizie sbarco

Augusta 16.09.2015 ore 20,30



POLIZIA DI STATO
Questura di Siracusa
Ufficio Immigrazione

FOGLIO NOTIZIE
صفحة التعريف الشخصية

Nr

773

Nucleo parentela	

Numero M.M.

--

Informazioni rese dall'interessato

Sesso

COGNOME - NOM - SURNAME: التب

NOME - PRENOM - NAME: الاسم

DATA DI NASCITA - DATE DE
 NAISSANCE - DATE OF BIRTH: تاريخ الميلاد

CITTA' DI NASCITA - VILLE DE
 NAISSANCE - PLACE OF BIRTH: مكان الولادة

CITTA' DI RESIDENZA - VILLE DE
 RESIDENCE - PLACE OF RESIDENCE: مكان

PATERNITA' - SITUATION FAMILIALE -
 FATHER'S NAME: ابو

NAZIONALITA' - NATIONALITE' -
 NATIONALITY: الجنسية

LUOGO DI PARTENZA - LIEU DE DEPART -
 PLACE OF DEPARTURE: لمكان المغادرة مكان

VENUTO IN ITALIA PER - VENU EN ITALIE POUR - REASONS TO REACH ITALY - اسباب الوصول الى ايطاليا

LAVORO - TRAVAIL - JOB SEARCH لعمل

RAGGIUNGERE I FAMILIARI - REJOINDRE LA FAMILLE - REJOINING FAMILY التجمع العائلي

FUGGIRE DALLA POVERTA' - FUJR LA PAUVRETE - FLEEING FOR POVERTY الهروب من الفقر

FUGGIRE PER ALTRI MOTIVI - FUJR POUR AUTRES MOTIFS - FLEEING FOR OTHER REASONS اسباب اخرى

2/10/1997
Galina

M

ORCHIEDERE ASILO POLITICO - DEMANDE D'ASILE POLITIQUE - REQUEST POLITICAL ASYLUM طلب اللجوء السياسي

Firma dell'Interprete

[Signature]

Firma dell'Operatore

[Signature]

Firma dello Straniero

(Signature)

[Signature]

A seguito di verifica da parte del mediatore culturale è stata rilevata la seguente nazionalità di appartenenz

PARTE RISERVATA ALL'OPERATORE DELLA POLIZIA SCIENTIFICA

RILIEVI FOTODATTILOSCOPICI

NR.

DATA

per tutti il richiamo ai concetti di "povertà" e "fuga", istituti giuridici inediti⁴⁷ e dunque privi di alcun significato legale.

L'indicazione, evidentemente non casuale⁴⁸, del "lavoro" quale prima motivazione di ingresso in Italia evoca la condanna dell'interlocutore al girone danteresco dei migranti economici, "non definizione" di grande impatto mediatico ma priva di rilievo normativo⁴⁹.

I dati di realtà – le condizioni di viaggio, i traumi, gli abusi – suggeriscono che il rifugiato "ideale" è figura quasi letteraria: agli sbarchi affiora un'umanità sofferente, fatta di sopravvissuti, tutti vulnerabili, quasi tutti *vulnerati*⁵⁰.

Di fronte alla complessità dei percorsi individuali, l'etichetta di migrante economico è un formidabile silenziatore: chi migra per lavoro sceglie di partire, non è costretto (perseguito oltretutto un interesse destinato ad entrare in competizione con quello degli "ospiti"), e dunque non ha diritto ad alcuna rivendicazione.

Alla base della tesi risiede un'evidente falsità – l'incompatibilità tra volontà di lavoro e necessità della protezione – funzionale alla segregazione tra richiedente asilo e migrante irregolare, finzione manichea che rassicura le coscienze tradendo la realtà.

Ed a scavare il solco tra accolti e respinti – un solco profondo quanto il Mediterraneo – è la riga sottile tracciata nella parte bassa del foglio notizie, ad allontanare le 4 opzioni "perdenti" dall'unica salvifica.

⁴⁷ Eccezione fatta per la previsione di cui all'art. 482 del Codice della navigazione («*In caso di urgenza, il comandante di porto può ammettere al beneficio del gratuito patrocinio la parte che versa in condizioni di povertà, a termini delle disposizioni vigenti in materia, salvo convalida della commissione predetta*»), che non crediamo abbia accompagnato i lavori di redazione dei fogli notizie.

⁴⁸ «*All'inizio, durante le prime interviste, ai migranti veniva semplicemente chiesto: "Sei venuto qui per lavorare?" Ed è ovvio che loro rispondevano di sì, anche chi richiede protezione internazionale poi vuole lavorare... ma questo bastava per classificarli come migranti economici. Era la classica domanda trabocchetto*», Oxfam, *Hotspot, il diritto negato*, cit.

⁴⁹ Sul tema si segnala un illuminante stralcio dell'audizione di Nicola Diomede, Prefetto di Agrigento, davanti alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza del 26 gennaio 2016 (cit):

«NICOLA DIOMEDE, Prefetto di Agrigento. [...] Il signor presidente faceva cenno alla questione dei migranti economici...

PRESIDENTE. Che non esistono.

NICOLA DIOMEDE, Prefetto di Agrigento. Che non esistono.

PRESIDENTE. Come criterio, come definizione giuridica, non sono scritti da nessuna parte, perciò li chiamo «cosiddetti».

NICOLA DIOMEDE, Prefetto di Agrigento. Va benissimo come «non definizione».

⁵⁰ «*Le psicologhe raccontano che quasi tutti i profughi sono evidentemente vittime di traumi, torture e violenze sessuali (anche e soprattutto durante i periodi di prigionia in Libia)*», #20giugnoLasciateCIEntrare, cit.

Lo stesso tratto di penna, retto e impositivo, con cui la mano dei colonizzatori ha ferito popoli e terre in Africa, reinventandone i confini a proprio uso e consumo.

Una riga che mente, affermando che chi è venuto per richiedere «*asilo politico*» (secondo la desueta dicitura riportata sul foglio notizie) non può essere venuto per lavorare, raggiungere un familiare, fuggire dalla povertà o fuggire per fantomatici «*altri motivi*», talmente indefiniti da non meritare nemmeno una specificazione⁵¹.

Inoltre la raccolta di informazioni viene abitualmente svolta nell'immediatezza dello sbarco, in condizioni di eclatante difficoltà fisica e psicologica per i migranti⁵², senza la presenza di un difensore o di organismi di tutela, senza il rilascio di una copia del documento⁵³.

Lamin, il protagonista di questa moderna odissea, sbarca ad Augusta dopo 40 ore in mare aperto, insieme a diverse centinaia di migranti soccorsi dalla Dignity One, nave della flotta di Medici senza Frontiere.

Sono le 20 del 16 settembre 2015. Mezz'ora dopo il suo foglio notizie sarà firmato⁵⁴.

Atto VI – Khlaifia, o la condanna della storia

Il timbro che attesta l'agonia dello Stato di diritto non arriva dall'isolato *j'accuse* di qualche osservatore né dall'esercizio teorico di giuristi eccessivamente zelanti.

⁵¹ A conferma dell'inattendibilità del foglio notizie, si noti che nello stesso non è indicata la motivazione statisticamente più ricorrente dell'ingresso in Italia, vale a dire «*attraversare il Paese verso altra destinazione*».

⁵² «*In ogni caso, poco dopo lo sbarco, e, normalmente, le operazioni di fotosegnalamento, i migranti vengono messi in fila indiana e attendono di essere intervistati dai funzionari. La fase di pre-identificazione avviene quindi quando le persone, stremate dal viaggio, si trovano inevitabilmente in condizioni di alto stress fisico e psicologico*», Oxfam, *Hotspot, il diritto negato*, cit.; «*È innegabile che per moltissimi rifugiati e migranti lo screening si è svolto mentre erano in stato di shock, allo stremato delle forze o comunque non in grado di comprendere pienamente la loro situazione e di sostenere un dialogo informato con le autorità. Amnesty International ha mostrato a decine di persone che sono state sottoposte alla selezione un fac simile del "foglio-notizie", ovvero quel modulo che avrebbero dovuto compilare o almeno firmare, ma nessuna di loro ha affermato di ricordare di aver mai visto il documento*», Amnesty International, *Hotspot Italia*, cit.

⁵³ In spregio alle stesse direttive ministeriali, secondo le quali «*In ogni caso, all'interno dell'hotspot la volontà di richiedere protezione internazionale, manifestata dalla persona, deve essere annotata nel foglio notizie di cui viene rilasciata ricevuta*», Ministero dell'Interno, *Procedure operative standard (SOP) applicabili agli hotspots italiani*, cit.

⁵⁴ Si rimanda al foglio notizie della Questura di Siracusa, infra, p. 122.

È la più autorevole istituzione giurisdizionale internazionale in materia di diritti fondamentali, la Corte europea dei diritti dell'uomo, a sancire le molteplici violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte delle autorità italiane, nella storica sentenza *Khlaifia e altri contro Italia*⁵⁵.

I giudici di Strasburgo affermano che la sistemazione dei migranti all'interno dei centri di accoglienza, con il divieto di allontanamento e la costante sorveglianza delle forze di polizia, ne comporta la «*privazione della libertà*»⁵⁶.

In assenza di una norma che consenta il trattenimento degli stranieri non espulsi, in mancanza di una decisione amministrativa, di un controllo giurisdizionale e di mezzi di ricorso, tale privazione risulta «*priva di base legale nel diritto italiano*»⁵⁷.

Ed ancora, ai migranti trattenuti nel centro di Lampedusa – oggetto di numerose denunce per la grave condizione di sovraffollamento, la carenza di igiene e l'impossibilità di contatti con l'esterno – vengono inflitte modalità di detenzione ai limiti della tortura⁵⁸.

La decisione prefigura una più ampia condanna della storia per la sistematica violazione di diritti fondamentali ai danni di centinaia di migliaia di persone, trattenute ed identificate contro la loro volontà al di fuori della cornice normativa, esponendo gli autori di tali operazioni ad ipotesi di responsabilità penale.

La prima sentenza della Corte europea nel procedimento *Khlaifia* viene pubblicata il 1 settembre 2015. Esattamente 27 giorni dopo Lampedusa diventa il primo hotspot italiano⁵⁹.

⁵⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 15 dicembre 2016, ricorso n. 16483/12, causa *Khlaifia e altri c. Italia*. A ricorrere furono 3 cittadini tunisini intercettati, insieme a molti altri migranti, dalla guardia costiera italiana nel settembre del 2011, dapprima trattenuti presso il centro di Lampedusa, quindi condotti in aereo a Palermo, successivamente trasferiti a bordo di alcune navi ed infine riportati nuovamente allo scalo di Palermo – sempre in condizioni di privazione della libertà – da dove venivano rimpatriati.

⁵⁶ *Ibidem*, § 72.

⁵⁷ *Ibidem*, § 104.

⁵⁸ Secondo la prima decisione nel procedimento *Khlaifia* (Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, sentenza del 1 settembre 2015), le condizioni di trattenimento integravano un «*trattamento degradante*» (§ 135). Sebbene escluda tale carattere, la Grande Camera della Corte afferma che il centro di Lampedusa era «*inadatto a una permanenza superiore a qualche giorno*» (§ 197).

⁵⁹ Come si deduce dalla sentenza della Cedu e dalle denunce di numerose organizzazioni non governative, l'approccio hotspot conferisce nuova veste a prassi di trattenimento e identificazione forzata già consolidate ed altrettanto illegittime.



**SDA
SENEGAL
EX MOI**

Atto VII – Allontanamenti in massa

Notificati i provvedimenti di respingimento o espulsione nei confronti di quanti non vengano classificati come richiedenti asilo, gli hotspots riversano migliaia di persone nelle strade, nei piazzali, nelle stazioni ferroviarie, in condizione di totale indigenza ed abbandono.

Quest'umanità sconfitta ha in mano un provvedimento del questore che, preso atto della dichiarata incapacità dello Stato di provvedere all'allontanamento⁶⁰, ordina di recarsi presso le proprie rappresentanze diplomatico-consolari in Italia, ottenere un documento identificativo valido per il rimpatrio, acquistare un biglietto aereo e imbarcarsi, completando l'intera procedura entro 7 giorni⁶¹.

Una piccola quota dei migranti viene invece trasferita presso i Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), al fine di eseguirne forzatamente l'allontanamento.

È il caso di Lamin.

Trattenuto 2 giorni presso l'enorme tensostruttura chiusa in prossimità del porto di Augusta⁶², il gruppo di 40 cittadini gambiani di cui fa parte viene isolato e caricato a bordo di un autobus, scortato da 2 volanti della polizia, che conduce i migranti all'aeroporto di Catania.

Qui, in una sala di attesa chiusa al pubblico, ciascuno riceve la notifica di un decreto di respingimento della questura di Siracusa, e pochi minuti dopo l'intero gruppo è a bordo di un aereo.

I provvedimenti – fotocopie di un medesimo modello prestampato – sono identici per testo, lunghezza e interruzione delle pagine, e differiscono unica-

⁶⁰ E ciò nonostante l'esecuzione del rimpatrio spetti in via ordinaria proprio allo Stato: «*La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri: a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso*» (art. 10, cc. 1 e 2, D.Lgs. 286/98); «*L'espulsione è eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica*» (art. 13, c. 4, D.Lgs. 286/98).

⁶¹ «*Il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di sette giorni, qualora non sia stato possibile trattenerlo in un Centro di identificazione ed espulsione, ovvero la permanenza presso tale struttura non ne abbia consentito l'allontanamento dal territorio nazionale, ovvero dalle circostanze concrete non emerga più alcuna prospettiva ragionevole che l'allontanamento possa essere eseguito e che lo straniero possa essere riaccolto dallo Stato di origine o di provenienza*» (art. 14, c. 5 bis, D.Lgs. 286/98). Inutile dire che in presenza di tali condizioni rovesciare l'onere di allontanamento sullo straniero, in particolare appena soccorso in mare, è operazione del tutto velleitaria, salve le conseguenze penali dell'inadempimento (art. 14, c. 5 ter, D.Lgs. 286/98).

⁶² Ripensando ai quali Lamin ricorda con inquietudine «*le guardie armate e i cani*».

mente per l'indicazione del nome e della data di nascita (il paese, per tutti, è il Gambia)⁶³.

Si tratta dell'ennesima operazione di allontanamento collettivo di stranieri, prassi vietata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁶⁴, per la quale le autorità italiane vantano già diverse condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo⁶⁵.

Il carattere collettivo di un'espulsione va rilevato – secondo i giudici di Strasburgo – allorché, al di là del numero dei destinatari, i singoli provvedimenti risultino privi di riferimenti alla situazione personale dell'interessato, appurata a seguito di un'adeguata intervista individuale, mentre la semplice messa in atto di una procedura di identificazione non è sufficiente per escludere l'esistenza di una espulsione collettiva.

Ulteriore indizio attiene alla medesima origine dei destinatari, discriminati in ragione della propria cittadinanza invece che esaminati individualmente, e all'esistenza di accordi bilaterali di riammissione tra i paesi interessati.

Qualche minuto dopo la notifica dei provvedimenti di respingimento differito a Catania, il gruppo di cittadini gambiani è in volo verso Crotone, dove 24 migranti vengono fatti scendere e trasferiti nel CIE di Isola di Capo Rizzuto, antistante l'aeroporto.

Gli altri 16 proseguono il trasferimento verso l'aeroporto di Torino, da dove in autobus vengono scortati fino al cortile interno del CIE "Brunelleschi".

Dopo avere atteso a bordo del pullman, ciascuno viene chiamato per nome e condotto in uno degli uffici della struttura.

Ad attenderli c'è un uomo di colore seduto ad una scrivania, che – senza presentarsi – chiede informazioni sulla famiglia e sulla città di origine, prima di congedarli frettolosamente.

I migranti non lo sanno, ma sono stati appena identificati da un capitano della polizia gambiana.

⁶³ Secondo una prassi già oggetto di denunce giornalistiche diffuse nel medesimo periodo; Giacomo Zandonini, *Migranti, nei futuri hotspot già emessi centinaia di respingimenti "differiti"*, «Redattore sociale», 14 ottobre 2015, <www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/492423/Migranti-nei-futuri-hotspot-gia-emessi-centinaia-di-respingimenti-differiti>.

⁶⁴ Art. 4, Protocollo n. 4, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁶⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 21 ottobre 2014, ricorso n. 16643/09, causa Sharifi e altri c. Italia e Grecia, sentenza del 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09, causa Hirsi e altri c. Italia.



QUESTURA DI TORINO
UFFICIO IMMIGRAZIONE
3^a Sezione – Attività di controllo
Tel. 011/5588315/350 – fax 011/5588093

Cat. Imm. A.12/15

Torino, 12.10.2015

OGGETTO: Identificazione cittadini gambiani.

AL MINISTERO DELL'INTERNO
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE
E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE
1° SERVIZIO

= R O M A =

A seguito della ministeriale n.400.B/2015/9.28.401/TRASF.NR.23/1^aDIV. del 17/09/2015 sono stati tratti presso il locale C.I.E n. 16 cittadini gambiani .Gli stessi all'atto del trattenimento tenevano un colloquio con il capitano della Polizia gambiana volto alla loro identificazione.

Alla luce di quanto sopra si richiedono determinazioni in base al rilascio di valido documento per il rimpatrio degli stessi.

Con l'occasione si porgono Distinti Saluti.

IL DIRIGENTE
Primo Dirigente della R. di S.
Dott.

Atto VIII - I patti della vergogna

Il sostanziale fallimento del sistema di allontanamento dall'Italia⁶⁶ ha spinto il Ministero dell'Interno alla promessa di «*una politica di rimpatrio più efficace*» nella *Roadmap italiana*, che individua in particolare nello strumento della cooperazione con i paesi terzi la chiave di volta.

La forsennata e dissennata ricerca di strumenti di deflazione dei flussi in ingresso ha già determinato scelte tragiche per l'incolumità di migliaia di migranti – dall'accordo con il regime di Gheddafi al più recente patto con la Turchia – ma dal *carnet* subsahariano le autorità italiane hanno pescato forse la carta peggiore: il Gambia.

Come noto, la popolazione gambiana è sottoposta ad un regime tra i più oppressivi a livello internazionale sin dal 1994, allorché con un colpo di Stato militare salì al potere l'ufficiale dell'esercito Yahya Jammeh.

Da allora il Paese è sprofondata in una spirale repressiva, violenta ed omofoba, in cui «*la tortura è una prassi ricorrente*»⁶⁷.

Ciò nonostante, per «*ottenere risultati significativi in tempi brevi, ed evitare i tempi lunghi dei negoziati necessari per la conclusione di accordi formali di ri-ammissione*»⁶⁸, il 6 giugno 2015 le autorità italiane concludevano un'intesa di polizia con le autorità gambiane – un «*accordo tecnico*»⁶⁹, secondo il raggelante galateo burocratese – il cui testo non veniva peraltro reso pubblico⁷⁰.

⁶⁶ È lo stesso Ministero dell'Interno a riferire come «*Quest'anno (fino al 15 settembre) sono state eseguite 3.731 decisioni di rimpatrio su un totale di 15.686*»; *Roadmap italiana*, cit.

⁶⁷ Human Rights Watch, «Gambia», <www.hrw.org/africa/gambia>.

⁶⁸ *Roadmap italiana*, cit.

⁶⁹ Tale qualificazione, del tutto informale, non vale peraltro ad escludere la necessità di una legge di autorizzazione alla ratifica da parte delle Camere (art. 80, Costituzione), in realtà inesistente.

⁷⁰ Ancora più eclatante la stipula del Memorandum d'intesa tra il dipartimento della pubblica sicurezza italiano e la polizia nazionale sudanese, siglato a Roma il 3 agosto 2016; <www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/10/accordo-polizia-Italia-Sudan_rev.pdf>. Esattamente sulla base di tale accordo, anch'esso privo della necessaria ratifica parlamentare, il 24 agosto 2016 55 cittadini sudanesi venivano prelevati dal confine di Ventimiglia, condotti forzatamente presso l'hotspot di Taranto, identificati quali migranti irregolari e trasportati presso lo scalo aeroportuale di Torino, da dove 40 persone venivano rimpatriate, 7 venivano trattenute presso il locale CIE per indisponibilità di posti sul vettore aereo e 8 presentavano domanda di protezione internazionale; <www.repubblica.it/solidarieta/cibo-e-ambiente/2016/10/26/news/sudan-150610745/>. Il tutto in spregio delle previsioni nazionali ed internazionali che vietano le espulsioni collettive e il rimpatrio di stranieri a rischio di persecuzione nel paese di origine (artt. 4, Protocollo n. 4, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e 19, D.Lgs. 286/98) e nonostante i mandati di arresto per crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio emessi nel 2009 e 2010 dalla Corte penale internazionale nei confronti del presidente sudanese Omar Al-Bashir; <www.icc-

Ecco dunque spiegata la presenza in un CIE di un esponente delle forze dell'ordine gambiane, seduto alla scrivania di un "collega" italiano, davanti al quale vengono fatti sfilare, uno ad uno, 16 ignari connazionali⁷¹.

Dopo 3 giorni i migranti gambiani siederanno davanti ad un giudice di pace, chiamato a valutare la legittimità del trattenimento.

Indebita privazione della libertà personale, mancata informazione sul diritto di chiedere protezione internazionale, respingimento collettivo ed identificazione "estorta" non basteranno ad evitare 16 provvedimenti di convalida⁷².

Atto IX – CIE, l'istituzione mortificante

I Centri di Identificazione ed Espulsione sono luoghi di sofferenza umana, istituzionale e giuridica⁷³.

Il bilancio di 16 anni di detenzione amministrativa degli stranieri è disastroso: oltre ad intercettare una percentuale minima della popolazione irregolarmente soggiornante⁷⁴, i rimpatri dai CIE sono notoriamente assai limitati (intorno al 50% dei casi), a fronte di un prezzo altissimo in termini di «*mortificazione della dignità umana*», secondo le inequivoche parole della Corte Costituzionale⁷⁵, e dello sperpero di una montagna di denaro pubblico (almeno 55 milioni di euro l'anno, come rilevato dalla Commissione diritti umani del Senato)⁷⁶.

cpi.int/darfur/albashir/Documents/AlBashirEng.pdf.

⁷¹ Buona parte dei quali avanzerà a breve domanda di protezione internazionale, affermando di rischiare, in caso di rimpatrio, persecuzioni da parte del regime.

⁷² Il verbale dell'udienza di convalida del trattenimento di Lamin rivela come nessuno dei presenti (magistrato, rappresentante della questura e avvocato) abbia indagato sulla volontà dello stesso di richiedere la protezione internazionale.

⁷³ Il trattenimento degli stranieri costituisce l'unico caso in cui la giurisdizione sulla libertà personale viene sottratta alla magistratura ordinaria ed attribuita ai giudici di pace, magistrati onorari e non togati.

⁷⁴ A febbraio del 2016 la capienza teorica dei 6 CIE era di 720 posti, ma quella effettiva si fermava a 413. Le presenze erano 284, vale a dire una percentuale irrisoria sul totale della popolazione immigrata irregolare, stimabile nel 2015 intorno alle 400 mila persone; si vedano: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, cit., e Fondazione Ismu, *XXI Rapporto sulle migrazioni 2015*, <www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/12/Comunicato-XXI-rapporto-Ismu.pdf>.

⁷⁵ Corte Costituzionale, sentenza del 10 aprile 2001, n. 105.

⁷⁶ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione in Italia*, cit.

Ma quando la detenzione amministrativa intercetta la traiettoria dei richiedenti asilo, l'inefficienza trascende e si fa punizione: se il trattenimento degli stranieri – compresi i soggetti espulsi per pericolosità sociale o terrorismo – non può eccedere i 3 mesi, il migrante “colpevole” di avere chiesto la protezione internazionale può essere ristretto all'interno di un CIE fino a 1 anno⁷⁷.

Ai noti dubbi di costituzionalità che connotano il sistema del trattenimento⁷⁸, la detenzione dei richiedenti asilo aggiunge ulteriori eclatanti criticità, *in primis* una durata arbitraria.

I termini della procedura di asilo rispondono infatti a criteri talmente vaghi e indefiniti – in un crescendo di avvitamenti lessicali – da risolversi nella completa soggezione alla discrezionalità amministrativa.

Ordinariamente una domanda di protezione presentata da un trattenuto al CIE deve essere decisa entro 9 giorni, ma in ragione della «*sopravvenuta esigenza di acquisire nuovi elementi*» il termine sale a 2 mesi⁷⁹.

Qualora «*l'esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse in fatto o in diritto*», in presenza di «*un numero elevato di domande presentate simultaneamente*» e allorché «*il ritardo è da attribuire all'inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione*», è prevista una proroga di ulteriori 3 mesi.

Infine «*ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda*»⁸⁰, il termine slitta ulteriormente di 1 mese⁸¹.

Da ultimo nel caso in cui la domanda di protezione internazionale venga respinta dalla Commissione territoriale, il trattenuto può proporre ricorso al Tribunale, chiedendo la sospensione della procedura di espulsione.

Ebbene anche qualora la richiesta cautelare venga accolta ed il ricorrente venga autorizzato a rimanere in Italia fino alla decisione del merito, lo stesso continuerà a rimanere nel CIE – fino ad un massimo di 12 mesi complessivi – sebbene l'allontanamento non possa avere luogo⁸².

⁷⁷ Art. 6, cc. 2 e 8, D. Lgs. 142/15.

⁷⁸ Per una complessiva esposizione della materia si veda “Appendice a Le modifiche al D.Lgs. 286/98 in materia di espulsioni e trattenimenti degli stranieri apportate dalla legge 30.10.2014, n. 161 (Legge europea 2013 bis)”; <www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/11/ASGI-Commento-modifiche-legge-n.-161-2014-22.11.2014.pdf>.

⁷⁹ Artt. 27, c. 3, e 28 *bis*, c. 3, D.Lgs. 25/08.

⁸⁰ Dovendosi presumere che l'esame di una domanda di protezione internazionale debba sempre essere adeguato e completo, il criterio di “necessità” – così come quello di “complessità” della questione – risulta del tutto arbitrario.

⁸¹ E nonostante ciò, quello descritto è il meccanismo delle cd. “Procedure accelerate” (art. 28 *bis*, D.Lgs. 25/08).

⁸² Art. 6, cc. 7 e 8, D.Lgs. 142/15.

Ma non è tutto.

Oltre alla mancanza di specifiche aree riservate ai richiedenti asilo – con la conseguente promiscuità nella quale gli stessi vengono costretti insieme agli altri trattenuti – le più ricorrenti denunce riguardano l'accesso alla procedura di protezione internazionale.

Sebbene la domanda di asilo debba essere registrata il più rapidamente possibile, come visto non oltre il termine di 3 giorni, dal CIE emergono testimonianze di gravi ritardi, fino ad intere settimane, prima della ricezione della volontà del trattenuto⁸³, circostanza che espone il (mancato) richiedente al pericolo del rimpatrio.

Nel caso di Lamin sono necessari 19 giorni per verbalizzare la domanda di protezione⁸⁴, dopo la quale il ragazzo viene nuovamente portato davanti ad un giudice – questa volta del Tribunale – per la richiesta di trattenimento non più in qualità di "respinto" ma di richiedente asilo⁸⁵.

Ed è proprio nel corso di tale udienza che – per sostenere la tesi della strumentalità della domanda e dunque la necessità di una nuova detenzione – si materializza il famigerato foglio notizie relativo allo sbarco ad Augusta del 16 settembre 2015⁸⁶, in cui il motivo dell'ingresso in Italia risulta essere il "lavoro".

Lamin guarda il foglio e dichiara che quella non è la sua firma⁸⁷.

Nell'ordinanza che respinge la richiesta di trattenimento, ordinando la liberazione del ragazzo⁸⁸, il Tribunale stigmatizza il ricorso ad «*un modulo quanto mai sommario circa le ragioni della migrazione [...] in condizioni estremamente disagiati, senza la certezza di una traduzione nella lingua sicuramente nota all'interessato e in contesto non adeguatamente rassicurante e stabilizzante*».

⁸³ International University College, *Betwixt and Between: Turin's CIE – A Human Rights Investigation into Turin's Immigration Detention Centre*, 2012, <www.iuctorino.it/wp-content/uploads/CIE_09_2012FV.pdf>.

⁸⁴ La richiesta di colloquio con l'ufficio immigrazione veniva infatti consegnata alla mediatrice il 25 settembre 2015, mentre il modulo C3 reca la data del 14 ottobre 2015.

⁸⁵ Art. 6, c. 3, D.Lgs. 142/15.

⁸⁶ Cfr., *infra*, p. 122.

⁸⁷ «*Non riconosco la mia sottoscrizione nel documento del 16/09/15 che mi si mostra [...] Sono in Italia per la protezione, non sono venuto in Italia per motivi di lavoro ma per scappare [...] Temevo di essere arrestato e torturato*» (verbale di udienza del 22 ottobre 2015, RG. 9568/15).

⁸⁸ Oltre alla tardività della richiesta della questura, intervenuta dopo la scadenza dei primi 30 giorni di trattenimento seguiti alla convalida del giudice di pace, il Tribunale ordina la liberazione di Lamin poiché trattenuto in virtù di un decreto di respingimento e non di espulsione, ipotesi che non consente il mantenimento della misura restrittiva in caso di successiva domanda di asilo (art. 6, c. 3, D.Lgs. 142/15).

Poco più di un mese dopo, nelle aule parlamentari giungono gli echi delle denunce: «*Non è apparso del tutto rispondente a principi garantisti il formulario utilizzato nel cosiddetto “foglio notizie”. In audizione il 3 dicembre 2016 [si legga 2015, n.d.r.], il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno, prefetto Mario Morcone, così si è espresso: “I colleghi della Polizia di Stato hanno anche inserito nel foglio di prima accoglienza la casellina in cui è riportata la richiesta d’asilo, ma oggettivamente è troppo poco. Ci vuole qualcuno che ci perda un po’ di tempo – non possono che essere le grandi organizzazioni internazionali – e che spieghi ai migranti le possibilità che l’ordinamento italiano e l’ordinamento europeo pongono a loro disposizione”*⁸⁹.

Atto X – Quantità contro qualità

Il consistente aumento del numero di domande di protezione internazionale in Italia – così come in buona parte dell’Unione Europea – registrato nel biennio 2014-2015⁹⁰ ha imposto all’attenzione pubblica il tema delle relative procedure.

Secondo il vigente schema normativo, appurata la volontà di chiedere asilo le autorità di polizia verbalizzano la richiesta dello straniero attraverso i cosiddetti moduli C3⁹¹.

I fascicoli vengono quindi trasmessi alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, organismi istituiti presso le prefetture e competenti per la decisione in prima istanza, da adottare ordinariamente entro il termine di 33 giorni (30 per l’audizione e 3 per la decisione)⁹².

⁸⁹ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza*, cit. Sul punto «*l’Unhcr sottolinea che, nonostante le sue attività, spetta in primo luogo allo stato italiano fornire informazioni, mentre le autorità italiane sembrano dipendere soprattutto dall’Unhcr per questo aspetto così importante del processo*», Amnesty International, *Hotspot Italia*, cit.

⁹⁰ Tra il 1990 e il 2013 le domande di protezione internazionale avanzate in Italia sono state in media 15 mila all’anno. Nel 2014 il dato ha superato quota 60 mila e nel 2015 ha quasi raggiunto le 85 mila unità. Tra i mesi di gennaio e settembre del 2016 le richieste di asilo si sono attestate sulle 80 mila; Ministero dell’Interno, *I numeri dell’asilo*, <www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasilo>.

⁹¹ Attualmente titolati *Verbale delle dichiarazioni degli stranieri che chiedono in Italia il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951*.

⁹² Termine che può essere prolungato fino a 18 mesi in presenza delle condizioni previste dall’art. 27, cc. 3 e 3 bis, D.Lgs. 25/08.

Nonostante l'aumento del numero di Commissioni – fino all'attuale rosa di 20 sedi titolari e 27 sezioni⁹³ – i tempi di definizione delle richieste continuano ad oscillare tra i 9-12 mesi⁹⁴, e a febbraio del 2016 le domande pendenti risultavano circa 70 mila, corrispondenti al numero di procedure definite nell'intero 2015⁹⁵.

L'analisi dell'operato delle Commissioni suscita notevoli perplessità, ulteriormente aggravate dalle recenti direttive ministeriali.

Quanto alla selezione dei membri⁹⁶, si palesa un'evidente «criticità in merito ai meccanismi di designazione, a volte operata superficialmente da alcuni enti locali e successivamente ritirata, di soggetti inidonei a tale ruolo in quanto non in possesso dei necessari requisiti (ad es. addetto al verde pubblico) o incompatibili in quanto in palese conflitto di interesse (gestori dei centri di accoglienza, avvocati che si occupano di immigrazione, ecc.)»⁹⁷.

Frequentemente le audizioni vengono svolte utilizzando schemi predefiniti di domande, attraverso il ricorso ad interpreti privi di qualifiche, secondo modalità tecniche – atteggiamenti giudicanti, interruzioni dell'interprete, domande multiple ("a grappolo"), mancato confronto o richiesta di chiarimenti – che non rispettano gli standard previsti dalla letteratura internazionale in materia di intervista dei richiedenti asilo⁹⁸.

Sebbene 4 distinte norme richiedano la consultazione di fonti qualificate di informazione relative al paese di origine dei richiedenti (COI, *Country of Origin Information*)⁹⁹, e la Corte di Cassazione imponga di «dare conto delle

⁹³ Ministero dell'Interno, *Commissione nazionale per il diritto di asilo*, <www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/commissione-nazionale-diritto-asilo>.

⁹⁴ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza*, cit.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, un funzionario della polizia di Stato, un rappresentante di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante designato dall'Unhcr (art. 4, c. 3, D.Lgs. 25/08).

⁹⁷ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza*, cit.

⁹⁸ Easo, *La guida pratica dell'Easo: il colloquio personale*, <www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-IT.pdf>; Unhcr, *Intervistare i richiedenti asilo*, <www.meltingpot.org/IMG/pdf/intervistare-i-richiedenti-asilo-1-2.pdf>; Hungarian Helsinki Committee, *Credibility assessment in asylum procedures – A multidisciplinary training manual*, volumi 1 e 2, <<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Credibility-Assessment-in-Asylum-Procedures-CREDO-manual.pdf>> e <<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/CREDO-training-manual-2nd-volume-online-final.pdf>>.

⁹⁹ Artt. 3, c. 3, D.Lgs. 251/07, 8, c. 3, e 27, c. 1 bis, D.Lgs 25/08 e 6, c. 6, D.P.R. 21/15.

*fonti e della loro datazione*¹⁰⁰, l'esame delle decisioni rivela come, nella grande maggioranza dei casi, i provvedimenti di rigetto non siano accompagnati da alcuna verifica o indichino informazioni generiche sul paese di provenienza, senza specifica pertinenza con il singolo caso.

In tali casi i dinieghi – quasi sempre motivati dalla ritenuta non credibilità o inverosimiglianza della narrazione – si risolvono in una mera valutazione atecnica e speculativa¹⁰¹.

Ma la vera e pesantissima ipoteca sulla qualità delle procedure arriva con le circolari diramate tra giugno ed ottobre del 2015 dal Ministero dell'Interno che – allo scopo di aumentare la “produttività” delle Commissioni – impongono ad ogni commissario lo svolgimento di 4 audizioni al giorno e la riduzione dei tempi delle singole interviste¹⁰².

L'audizione di un richiedente asilo è, di regola, un'esperienza psicologicamente e fisicamente probante: alla responsabilità della decisione si aggiungono la necessità di una “disponibilità empatica” nei confronti del richiedente, l'esposizione indiretta al trauma (cosiddetta *secondary traumatisation*), l'impegno all'ascolto prolungato e l'appesantimento dovuto alla traduzione (con il concomitante pericolo di corruzione delle informazioni).

Non è un caso se secondo la letteratura internazionale gli *adjudicators* in materia di asilo sono – insieme ai medici, le infermiere, gli psicologi, i badanti, gli operatori sociali e umanitari – tra le categorie a maggiore rischio di *burn out*¹⁰³.

¹⁰⁰ Corte di Cassazione, sentenza del 19 febbraio 2015, n. 3347.

¹⁰¹ In assenza di prove sufficienti (vale a dire nella quasi totalità dei casi), il richiedente è ritenuto attendibile se le dichiarazioni sono «coerenti e plausibili [cosiddetta coerenza interna, n.d.r.] e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone [cd. coerenza esterna, n.d.r.]». È pertanto evidente che nessuna valutazione di credibilità può essere effettuata senza esame delle COI relative alla singola vicenda.

¹⁰² «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 n. 16 audizioni giornaliere di richiedenti asilo. Con successive direttive del 3.7.2015 e del 21.10.2015, il Ministro, 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», Ministero dell'Interno, Piano accoglienza 2016, Tavolo di coordinamento nazionale, <www.vita.it/attachment/d601c9b0-b314-46ba-b708-d4341546c2d9/>.

¹⁰³ Hungarian Helsinki Committee, *Credibility assessment in asylum procedures – A multidisciplinary training manual*, cit. Esempio, in tale senso, il caso della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino, i cui membri hanno svolto per anni turni di lavoro estenuanti (10-12 ore al giorno) in locali del tutto inadeguati, privi di luce naturale, non isolati acusticamente e in assenza di una sala di attesa.

Ciononostante, secondo le direttive del Ministero ciascun commissario deve svolgere ogni giorno 4 audizioni – indipendentemente dal “peso specifico”¹⁰⁴ o dalla durata di ciascuna – e 16 camere di consiglio, contenendo i tempi delle interviste e garantendo un numero minimo di provvedimenti al giorno.

La riduzione all’osso dei tempi delle audizioni (fino ad appena 40-45 minuti di durata)¹⁰⁵ e conseguentemente del grado di approfondimento, l’adozione dei provvedimenti di regola il medesimo giorno dell’audizione, l’assenza di ricerca o consultazione delle COI suggeriscono la trasformazione delle Commissioni in “provvedimentifici” sulla pelle dei richiedenti.

E sebbene parte dell’opinione pubblica e delle grancasse mediatiche evochi la «*truffa dei rifugiati*»¹⁰⁶ o il «*gigantesco bluff*»¹⁰⁷ dell’asilo, l’analisi statistica evidenzia l’opposto.

Tra il 1900 e il 2015 le autorità amministrative italiane hanno valutato complessivamente 300 mila domande di asilo¹⁰⁸. Di queste più della metà (152 mila) sono state accolte in primo grado, attraverso il riconoscimento di una delle forme di protezione (internazionale o umanitaria), mentre i rigetti sono stati 113 mila¹⁰⁹.

Sebbene il picco di provvedimenti negativi (53%) si sia registrato – non casualmente, visto quanto illustrato – proprio nel 2015, nel medesimo anno ben il 41% delle domande è stato accolto (senza considerare i successivi riconoscimenti in sede giudiziale)¹¹⁰.

¹⁰⁴ Il sistema di asilo tedesco, che offre un esempio di maggiore professionalità, prevede che le decisioni del Federal Office competente in prima istanza vengano affidate a personale altamente qualificato, affiancato da *special officers* competenti ad assumere in carico i casi relativi a richiedenti particolarmente vulnerabili; si veda: <www.bamf.de/EN/Fluechtlingschutz/Entscheider/entscheidungen-node.html>.

¹⁰⁵ Ciascuna intervista prevede una prima parte di informazione relativa agli istituti di protezione internazionale, la traduzione di ogni domanda ed ogni risposta e la lettura integrale del verbale prima della sottoscrizione finale, oltre alla necessità di instaurare un adeguato rapporto fiduciario e collaborativo tra le parti, operazioni che richiedono un adeguato lasso di tempo.

¹⁰⁶ Fausto Biloslavo, *La truffa dei rifugiati, uno su due è falso*, «il Giornale», 1 novembre 2014, <www.ilgiornale.it/news/politica/truffa-dei-rifugiati-su-due-falso-1064229.html>.

¹⁰⁷ Stefano Liberti, *Bisogna andare oltre l’asilo per superare l’emergenza dei migranti* «Internazionale», 27 settembre 2016, <www.internazionale.it/opinione/stefano-liberti/2016/09/27/italia-migranti-sistema-accoglienza>.

¹⁰⁸ Ministero dell’Interno, *I numeri dell’asilo – quaderno statistico*, <www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990-2015_.pdf>.

¹⁰⁹ Le residue 33 mila domande si sono concluse con una dichiarazione di irreperibilità, rinuncia o trasferimento ai sensi del Regolamento Dublino.

¹¹⁰ Nel 2015 il tasso medio di accoglimento in prima istanza nei paesi dell’Unione Europea è stato di poco superiore al 50%; Eurostat, *Asylum statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index/Asylum_statistics>.

Atto XI – La domanda di giustizia

Nonostante la rilevanza del tema “asilo” nel dibattito pubblico, le istituzioni non dispongono di informazioni relative al numero, alla durata ed agli esiti delle procedure giurisdizionali¹¹¹.

In via generale l'aumento delle domande di protezione a partire dal 2014 e il consistente tasso di rigetti registrato nel 2015 hanno contribuito a un deciso incremento delle cause: *«Si può stimare in via approssimativa che l'attuale pendenza in primo grado sia superiore agli 8.000 procedimenti. Emerge, dunque, una capacità di risposta del sistema giudiziario del tutto insufficiente con un numero di definizioni annuali sensibilmente inferiore alle sopravvenienze che determina un aumento esponenziale delle pendenze»*¹¹².

Gli strumenti sinora attivati per fronteggiare le maggiori necessità – in particolare il varo di un piano di applicazioni straordinarie di magistrati¹¹³ e l'introduzione di un termine semestrale per ogni fase processuale¹¹⁴ – si sono rivelati inefficaci, risolvendosi nel primo caso nella destinazione di appena 10 giudici e nel secondo in una misura *«destinata a non avere alcun impatto pratico nella realtà giudiziaria»*¹¹⁵.

La conseguente dilatazione della durata media delle procedure comporta ricadute estremamente gravose sui ricorrenti e sulle casse dello Stato¹¹⁶.

Ulteriore ragione della sofferenza del segmento giudiziario consiste nella pessima qualità di redazione delle norme che dovrebbero governarne lo svolgimento, circostanza che provoca non di rado effetti paradossali.

Con riferimento alla regolarità del soggiorno, l'attuale sistema prevede che – presentato il ricorso contro il rifiuto della Commissione entro 30 giorni dalla

¹¹¹ Nella citata Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza si denuncia la *«mancanza di dati analitici circa pendenze, sopravvenienze, definizioni e relativi tempi ed esiti dei procedimenti pendenti avanti all'Autorità giudiziaria che alla Commissione parlamentare risultano non essere rilevati dal Ministero della Giustizia»*.

¹¹² Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza*, cit.

¹¹³ Art. 18 *ter*, L. 132/15, di conversione del D.L. 83/15.

¹¹⁴ Art. 19, c. 9, D.Lgs. 150/11.

¹¹⁵ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza*, cit.

¹¹⁶ *«Un richiedente asilo in attesa di decisione costa mediamente intorno ai 25 €. al giorno, come costo diretto, senza considerare i costi indiretti. ... (OMISSIS)... costa, quindi, circa 9.000 €. all'anno. Considerati i nostri 2800 migranti, è facile fare la moltiplicazione, un anno di ritardo nella definizione di questa procedura costa più di 25 milioni di euro (il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania, Giovanni Salvi)»*, ibidem.

notifica¹¹⁷ al Tribunale territorialmente competente – di regola il richiedente abbia diritto ad un permesso valido fino alla definizione della causa¹¹⁸.

Contro l'eventuale ordinanza reiettiva, lo straniero può adire la Corte di appello, ma – nel silenzio del Legislatore – secondo alcune Corti (Firenze, Torino) il richiedente non sarebbe oltremodo autorizzato alla permanenza in Italia, mentre altre sedi (Bologna, Brescia, Genova, Napoli, Venezia) si attestano sulla posizione opposta¹¹⁹, generando un effetto obiettivamente destabilizzante del principio di certezza del diritto¹²⁰.

Tale situazione comporta pesantissime conseguenze anche in tema di accoglienza, teoricamente garantita per tutta la durata del soggiorno regolare¹²¹, la cui estensione durante la fase di appello è oggetto di circolari e prassi contrastanti¹²².

In generale, le procedure giudiziarie scontano una sensibile compressione delle garanzie individuali, dagli ostacoli all'accesso al patrocinio a spese dello Stato (ascrivibili *in primis* ad orientamenti censurabili di alcuni consigli degli Ordini degli avvocati)¹²³, alla rarefazione delle audizioni dei richiedenti da parte dei giudici (nonostante l'accertamento della credibilità sia spesso il vero *thema decidendum*), dallo scarso adattamento di parte della magistratura alle peculiarità della materia fino al delicato ruolo dell'interprete.

Quest'ultimo svolge una funzione assolutamente decisiva per garantire la qualità della giurisdizione, eppure la scarsa reperibilità di professionisti di li-

¹¹⁷ Art. 19, cc. 2 e 3, D.Lgs. 150/11. Il termine per l'impugnazione è di 60 giorni nel caso in cui il ricorrente risieda all'estero.

¹¹⁸ Salvi i casi previsti dall'art. 19, c. 4, D.Lgs. 150/11, per i quali è comunque prevista la possibilità di sospendere l'efficacia esecutiva del diniego della Commissione.

¹¹⁹ Un terzo orientamento è quello delle sedi di Cagliari e Milano, secondo la cui giurisprudenza è possibile autorizzare il soggiorno a seguito di apposita istanza di sospensione del provvedimento impugnato ex art. 283 c.p.c.

¹²⁰ Il corto circuito è tale per cui, allo stato, un richiedente asilo in fase di appello, fermato dalle autorità di pubblica sicurezza, riceve un permesso di soggiorno temporaneo o un decreto di espulsione unicamente in virtù del distretto di Corte di appello in cui è radicata la causa.

¹²¹ Art. 14, c. 4, D.Lgs. 142/15.

¹²² Circolari del Ministero dell'Interno del 20 febbraio 2015, 30 ottobre 2015 e 7 luglio 2016.

¹²³ Contrariamente alle voci che denunciano un uso strumentale del gratuito patrocinio, le informazioni disponibili evidenziano come nel 2014 una quota compresa tra il 35% ed il 45% dei rigetti delle Commissioni non sia stato impugnato, circostanza che dimostra come il ricorso al patrocinio a spese dello Stato – diritto sancito anche per i richiedenti asilo – non sia affatto generalizzato; si vedano: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza*, cit. e Asgi, *Il Gratuito patrocinio è un diritto anche per i richiedenti asilo*, il 20 ottobre 2015, <www.asgi.it/notizia/il-gratuito-patrocinio-e-un-diritto-anche-per-i-richiedenti-asilo/>.

vello, l'assenza di un sistema di certificazione delle competenze e un tariffario gravemente penalizzante¹²⁴ impediscono il consolidamento di una rete di consulenti tecnici di valore.

Per quanto parziali, i dati relativi agli esiti delle procedure giudiziarie nel 2014 forniscono infine spunti estremamente significativi, indicando una percentuale di accoglimenti tra il 73% ed il 77%¹²⁵.

A fronte dei tentativi di “contenimento forzoso” del diritto di asilo perseguiti dalla *realpolitik* governativa¹²⁶, l'analisi dimostra come anche la via maestra per la deflazione del contenzioso giudiziario non passi attraverso la riduzione delle garanzie individuali (già pesantemente compromesse), ma al contrario richieda la massima qualità delle decisioni in prima istanza, obiettivo che impone una riqualificazione complessiva del sistema di valutazione.

Epilogo

Degradato, rapinato, imbarcato, quindi ingannato, respinto e trattenuto, Lamin vede inaspettatamente svoltare il destino, proprio grazie ad una decisione di qualità.

In seguito alla domanda di protezione internazionale il ragazzo ottiene un permesso di soggiorno per motivi umanitari in quanto «giunto in Italia in età minore»¹²⁷.

¹²⁴ L'onorario dell'interprete corrisponde ad € 14,68 per la prima vacanza (2 ore di prestazione), a cui si aggiungono € 8,15 per ciascuna frazione successiva (artt. 4. L. 319/80, e 1, D.M. 30 maggio 2002).

¹²⁵ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza*, cit. e Asgi, *Il Gratuito patrocinio è un diritto anche per i richiedenti asilo*, cit.

¹²⁶ L'approccio hotspot e la crisi del programma di *relocation* comporteranno un presumibile aumento di domande di protezione internazionale in carico alle autorità italiane, rendendo improrogabile l'elaborazione di una seria politica sull'immigrazione che – a parere di chi scrive – non può prescindere da considerazioni di natura economica e demografica.

¹²⁷ Nel dubbio tra le 2 date di nascita registrate in seguito allo sbarco (una delle quali determinava la minore età del ragazzo), la Commissione optava per l'ipotesi più garantista, in piena aderenza ai principi generali dell'ordinamento. Questi ultimi prevedono infatti che in caso di incertezza, la persona possa essere sottoposta ad accertamenti medico-sanitari o antropometrici non invasivi, e qualora il dubbio persista anche dopo la perizia la minore età è presunta ad ogni effetto (artt. 349 c.p.p., 19, c. 2, D.Lgs. 25/2008, 8, c. 1, D.P.R. 448/88, circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007, *Linee guida sui minori stranieri non accompagnati*, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione).

Già. Perché nel caotico universo dei richiedenti asilo fluttua un esercito disarmato di minorenni soli¹²⁸, quasi tutti privi di documenti¹²⁹ ed esposti ad abusi intollerabili¹³⁰.

Se i tentacoli della violenza istituzionale non risparmiano nemmeno i soggetti vulnerabili per definizione¹³¹, non è difficile immaginarne l'impatto sui portatori di "ferite invisibili", quelle esperienze di prossimità alla morte e deumanizzazione¹³² – nel Sahara, in Libia, nel Mediterraneo¹³³ – che, non tradu-

¹²⁸ Per l'analisi del tema si rimanda allo specifico approfondimento: E. Rozzi, *infra*, pp. 247-284.

¹²⁹ Circostanza che mette ulteriormente in crisi il sistema di accertamento delle identità e dei dati anagrafici.

¹³⁰ «Si tratta di minorenni, alcuni molto molto piccoli (10, 11, 13 anni) [...] circa 180, insieme ad una decina (mi pare di ricordare) di adulti [...] A tutti, tutti, hanno preso le impronte digitali, tutti sono muniti di foglio identificativo con dati anagrafici, fotografia con un numero identificativo (!), alcuni con la scritta sul foglio "richiedente asilo", altri no. Molti hanno un bracciale con un numero identificativo. Alcuni ci hanno mostrato fogli nei quali chiedono di essere liberati, di volere andare a scuola, di chiedere asilo [...] Nessuno ha la tutela, ovviamente [...] I minori ci hanno raccontato (e l'abbiamo verificato dal foglio identificativo) che sono lì alcuni da 2/3 settimane, altri da un mese e forse più. Evidente che è illegittimo/illegale che i minori siano trattenuti lì, in quelle condizioni e per quel tempo [...] Prima che noi andassimo in visita, i ragazzi ci hanno detto di non essere mai usciti dal centro [...] Tutti, tutti, erano affamati di notizie circa la loro sorte, se e quando sarebbero stati spostati, quale sarebbe stato il loro futuro. Nessuno aveva dato loro le informazioni», intervista con l'Avv. Nazzarena Zorzella a seguito della visita all'hotspot di Pozzallo del 13 maggio 2016.

¹³¹ Art. 19, c. 2, D.Lgs. 25/08.

¹³² «Amnesty International ha raccolto orribili testimonianze di violenza sessuale, uccisioni, torture e persecuzione religiosa, che confermano la scioccante dimensione degli abusi che migranti e rifugiati subiscono affidandosi ai trafficanti nel percorso verso la Libia e all'interno di questo paese. L'organizzazione per i diritti umani ha parlato con una novantina di migranti e rifugiati nei centri d'accoglienza della Puglia e della Sicilia. Queste persone, arrivate in Italia dalla Libia nei mesi precedenti, hanno denunciato abusi da parte di trasportatori, trafficanti, gruppi armati e bande criminali. "Questi migranti e rifugiati hanno raccontato, con particolari agghiaccianti, l'orrore che sono stati costretti a subire in Libia: rapimenti, detenzione in carceri sotterranee per mesi, violenza sessuale, pestaggi, sfruttamento, uccisioni" – ha dichiarato Magdalena Mughrabi, vicedirettrice ad interim del programma Medio Oriente e Africa del Nord di Amnesty International. "La loro testimonianza fornisce un quadro terrificante di ciò da cui chi arriva in Europa ha cercato disperatamente di fuggire", Amnesty International, Libia: migranti e rifugiati in fuga da violenza sessuale, persecuzione e sfruttamento, 1 luglio 2016, <www.amnesty.it/Libia-migranti-rifugiati-fuga-violenza-sessuale-persecuzione-sfruttamento>.

¹³³ Così M.S., ragazzino guineano di 14 anni, ricorda davanti alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino gli atti precedenti l'imbarco dalle coste libiche insieme al fratello, di un anno più grande: «I militari di Gheddafi ci hanno detto che visto che gli occidentali stavano bombardando la Libia, Gheddafi aveva l'intenzione di attaccare anche lui l'Europa e di mandare via tutti gli africani presenti in Libia. I militari ci hanno costretto ad imbarcarci insieme io e mio fratello anche se avevamo chiesto di partire separatamente qualora uno dei due fosse annegato, almeno se ne salvava uno» (verbale delle dichiarazioni rese in occasione dell'audizione del 16 dicembre 2011).

cendosi in una diagnosi clinica o in una patologia codificata, scivolano nell'indifferenza¹³⁴.

Il processo di rimozione ha però un prezzo salato: ignorare linguaggio, credenze, esperienze e vulnerabilità degli interlocutori apre la strada a ulteriori traumi (marginalizzazione, clandestinità), come alla penetrazione di un'identità già violata¹³⁵.

È dunque necessario uno sforzo collettivo di quanti – agenti di polizia, operatori sociali, membri delle Commissioni, avvocati, magistrati – sono chiamati a collaborare con i richiedenti, verso spazi di reciproca comprensione e ri-conoscenza.

Ancora più importante è rientrare nei confini della legalità, formale e sostanziale, abbandonando scorciatoie (pseudo)efficientiste in realtà consegnate all'approssimazione – gli innumerevoli errori nei fogli notizie e nei moduli C3, le interviste in serie prive di alcun approfondimento – e alla strumentalizzazione – l'etichetta di migrante economico¹³⁶, l'attribuzione di "biografie illusorie", la reciproca ignoranza.

«*Ci vuole qualcuno che ci perda un po' di tempo*», si diceva.

Sarebbe comunque un buon inizio.

¹³⁴ Come ricorda la letteratura scientifica, il disturbo da stress post traumatico (PTSD) riveste un ruolo centrale nella capacità della vittima di richiamare ed esporre avvenimenti passati e l'apparente assenza di emozioni durante il racconto – fattore che può essere interpretato come indice di non credibilità – è atteggiamento del tutto ordinario. Non ogni sopravvissuto manifesta i sintomi del disturbo PTSD, le cui manifestazioni possono palesarsi anche a distanza di mesi o addirittura anni dall'esperienza traumatica; Hungarian Helsinki Committee, *Credibility assessment in asylum procedures – A multidisciplinary training manual*, vol. 1, cit.).

¹³⁵ Dalle esperienze subite, così come dalla necessità di (re)inventare un "falso sé" rispondente alle categorie normative.

¹³⁶ Tra le raccomandazioni formulate da Amnesty International vi è quella di «*Rivedere ed emendare le procedure operative standard per gli hotspot, al fine di assicurare che tutti i rifugiati e migranti che arrivano in Italia ricevano adeguate informazioni, in merito tra l'altro alle procedure d'asilo e alle possibilità di ricongiungimento familiare, prima che sia loro richiesto di sottoporsi a procedure di selezione che determinano una definizione del loro status. Assicurare che nessuno degli arrivati sia obbligato a fornire informazioni riguardanti il suo status o le motivazioni del suo viaggio in Italia, o qualsiasi altra informazione che potrebbe influenzare l'adozione di decisioni riguardanti il suo status, nell'immediatezza dello sbarco o comunque prima che gli sia data la possibilità di riposare, ricevere un'adeguata assistenza secondo le sue necessità, e ricevere informazioni e consulenza legale indipendente su base individuale*»; si veda: Amnesty International, *Hotspot Italia*, cit.



Brocca per l'acqua-londe di Sarda Mballo

Maurizio Veglio

È avvocato, socio ASGI e docente presso l'International University College di Torino. Dal 2011 collabora con la Human Rights and Migration Law Clinic (HRMLC), con la quale ha supervisionato la ricerca *Betwixt and Between: Turin's CIE*, sulle condizioni di trattenimento degli stranieri all'interno del CIE di Torino, l'istituzione della Refugee Law Clinic, attività di sostegno legale ai richiedenti protezione internazionale, e l'avviamento dell'Osservatorio sulla giurisprudenza dei giudici di pace in materia di immigrazione.

Oltre all'attività di formazione, è autore di articoli e pubblicazioni su diverse riviste («Persona e danno», «Il quotidiano giuridico», «Diritto, immigrazione e cittadinanza», «Questione giustizia», «Ameriquests»), nonché coautore del volume *Lo straniero e il giudice civile* (Utet giuridica, 2014).



L'ACCOGLIENZA IN ITALIA DALLA NASCITA DEI PRIMI PROGRAMMI NAZIONALI ALLA SITUAZIONE ATTUALE

Chiara Marchetti

L'accoglienza prima del sistema di accoglienza

Agli inizi degli anni Duemila la studiosa di origine belgradese Maja Korac pubblica, in alcuni articoli¹, i risultati della ricerca da lei condotta a Roma e Amsterdam con rifugiati fuggiti dai conflitti balcanici tra il 1991 e il 1995. Confrontando l'accoglienza apparentemente più generosa dei rifugiati giunti dall'ex Jugoslavia nel Paese nordeuropeo con quella del tutto inadeguata riservata loro in Italia, arriva a delle conclusioni che possono apparire spiazzanti e inattese: i rifugiati accolti nei centri olandesi, lasciati per anni in una condizione di inattività, rimuginano rancori e sofferenze per i torti e le violenze subite e non si sono integrati nelle società che li hanno accolti; quelli arrivati in Italia hanno dovuto adattarsi a condizioni di vita molto dure, si sono trovati fin da subito a cercare lavoro nell'economia informale per sopravvivere, con il precario aiuto delle reti dei connazionali e delle organizzazioni della società civile, hanno subito in molti casi un declassamento sociale, non ottenendo altro che umili occupazioni manuali, sono stati vittima di trattamenti ingiusti, di varie forme di sfruttamento e di veri e propri raggiri, ma a distanza di qualche tempo

¹ M. Korac, "Cross-ethnic networks, self-reception system, and functional integration of refugees from the former Yugoslavia in Rome", «Journal of international migration and integration», vol.2, n.1 (Winter), 2001, pp.1-26; M. Korac, "Integration and How We Facilitate it : A Comparative Study of the Settlement Experiences of Refugees in Italy and the Netherlands", «Sociology», vol. 37 (1), 2003, pp. 51-68.

risultano maggiormente integrati dei loro omologhi accolti nel Nord Europa. Secondo la sociologa, a contare significativamente sarebbero in particolare le condizioni di insediamento nelle primissime fasi successive all'arrivo: la destrutturazione del sistema italiano, combinata però all'immediata concessione di un permesso temporaneo di tipo umanitario – nel 1995 circa 70.000 su un totale di oltre 80.000 profughi jugoslavi presenti in Italia hanno una posizione regolare grazie a quanto disposto dalla Legge 390/92 – che legalizza la presenza dei rifugiati e permette loro di lavorare, ha messo i profughi precocemente a contatto con la comunità locale, ha sviluppato la loro *agency* e ha promosso la costruzione di un *bridging social capital*, basato su legami più deboli ma allo stesso tempo maggiormente inclusivi ed efficaci nei processi di integrazione sociale ed economica.

A fianco di questo effetto paradossale dell'assenza di politiche italiane di accoglienza, va anche sottolineato il contesto di forte mobilitazione sociale che ha caratterizzato l'Italia degli anni Novanta rispetto a quanto stava accadendo a poche centinaia di chilometri di distanza nel dramma dei conflitti balcanici. Secondo quanto ricostruito dalla storica Marzia Bona², almeno 20.000 cittadini italiani prendono parte a interventi oltre confine, prevalentemente orientati all'assistenza umanitaria verso i profughi dislocati in Slovenia e Croazia, e tornano con testimonianze dirette che vengono diffuse col passaparola a livello locale. La prossimità geografica va di pari passo alla vicinanza cognitiva, dettata da simpatie politiche, contatti preesistenti, passate frequentazioni dei Balcani per motivi turistici o religiosi. Insieme a questi elementi, anche la copertura mediatica e il ruolo attivo di figure ponte (tra gli altri Alexander Langer, don Tonino Bello e i “Parlamentari per la pace”) contribuiscono a creare un clima di apertura, solidarietà e mobilitazione che compensa almeno in parte la carente risposta istituzionale in termini di accoglienza. Per quanto difficile da monitorare, proprio per la sua frammentazione e informalità, la sola rete di esperienze territoriali afferenti al Consorzio Italiano di Solidarietà conta, nel 1995, 86 progetti e gruppi aderenti che danno ospitalità ad almeno 2.000 profughi³. Sono spesso gli stessi enti locali, Comuni per lo più medi e piccoli, ad attivarsi

² M. Bona, “Gli anni novanta: una rete di accoglienza diffusa per i profughi dell'ex Jugoslavia”, «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», n. 86, 2016, pp. 97-119. Cfr. anche il progetto di ricerca dell'Osservatorio Balcani e Caucaso, “Cercavamo la pace”, <www.balcanicaucaso.org/Dossier/Cercavamo-la-pace>.

³ Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS), *La sfida della solidarietà per la pace e la convivenza: le esperienze di volontariato, le iniziative, i progetti del Consorzio Italiano di Solidarietà con le popolazioni dei territori della ex Jugoslavia*, Lunaria, Roma, 1995, p. 64.

su sollecitazione di gruppi di cittadini e associazioni e a mettere a disposizione appartamenti e risorse su base locale.

A fianco di questo scenario in qualche modo incoraggiante vanno però sottolineati alcuni aspetti più preoccupanti. Innanzitutto per quel che riguarda la protezione giuridica: la rapida concessione di un permesso umanitario *erga omnes* ha avuto come prezzo il mancato accesso alla procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Alla fine del 1995 solo 319 sfollati jugoslavi avevano presentato richiesta di asilo ai sensi della Convenzione di Ginevra e solamente 70 domande avevano avuto esito positivo. In secondo luogo rispetto all'accoglienza: la mobilitazione dal basso è stata sicuramente intensa ed efficace, ed ha anticipato la nascita di quello che anni dopo sarebbe diventato il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), ma ha riguardato una parte davvero minoritaria dei profughi arrivati. E se è certamente vero – come ha sottolineato Korac – che questa assenza ha stimolato la loro *agency* e la loro capacità di cavarsela, d'altra parte le carenze istituzionali hanno avuto un peso e un costo. Carenze che non hanno riguardato solo il numero ma anche la tipologia dei posti messi a disposizione: i campi profughi allestiti dalle istituzioni centrali hanno avuto una capienza pari a quella del sistema informale, ovvero 2.000 posti all'interno per lo più di ex caserme e centri di protezione civile, centri collettivi collocati in aree periferiche senza reali opportunità per l'integrazione e l'autonomia⁴. Un modello di "campo" con una forte dimensione di controllo e di contenimento che aveva avuto un precedente già nell'agosto del 1991, durante la "crisi albanese", quando migliaia di migranti appena sbarcati vennero condotti con l'inganno di una promessa di soggiorno e lavoro all'interno dello stadio di Bari dove sarebbero rimasti rinchiusi per circa una settimana, senza servizi igienici a disposizione, bagnati dagli idranti della polizia e riforniti di cibo dagli elicotteri. Come ha sottolineato il sociologo Alessandro Dal Lago, l'internamento di Bari del 1991 ha rappresentato la fase preparatoria e spettacolare di un'espulsione di massa, documentando «una modalità nuova del patrimonio tecnico di spersonalizzazione degli esseri umani»⁵.

Il fatto di ripartire da questa storia solo apparentemente lontana per ricostruire il percorso di istituzionalizzazione del sistema di accoglienza in Italia – oltre a consegnare profondità storica a scelte e orientamenti che rischiamo altrimenti di veder schiacciati in un eterno presente – contribuisce a decifrare alcuni

⁴ C. Hein, "Storia del diritto di asilo in Italia", in Idem, a cura di, *Rifugiati: vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli, Roma, p. 58.

⁵ A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano, 1999, p. 186.

elementi, anche contraddittori, che ricorrono a distanza di anni: un approccio schizofrenico che sin dai suoi albori ha visto convivere, non senza tensioni, forme di accoglienza decentrata, partecipata e integrata sui territori e forme di accoglienza dai tratti fortemente concentrazionari, all'interno di grandi centri chiusi o comunque isolati; un sistema di accoglienza che fino al 2015 (e quindi per più di vent'anni) è stato programmaticamente sottodimensionato rispetto al bisogno e al diritto di accoglienza dei migranti forzati arrivati nel nostro Paese; la costante tentazione di ricorrere a soluzioni temporanee, di emergenza, in deroga all'ordinario, sia per quel che riguarda la dimensione giuridica che quella dell'accoglienza⁶.

Diversi approcci all'accoglienza: contenimento vs. integrazione

Come è stato accennato, fin dalle primissime fasi della storia dell'asilo in Italia coesistono due modelli di accoglienza che, pur arrivando a interagire e a tendere – almeno da un punto di vista istituzionale e normativo – alla costituzione di un sistema unico, hanno mantenuto caratteristiche e “filosofie” distinte, quando non divergenti. Si tratta da un lato di un modello basato sul controllo, sulla separazione sociale e fisica dal resto della popolazione e sull'investimento in grandi centri per lo più isolati, e dall'altro lato di un modello integrato e diffuso sul territorio e nel tessuto sociale, in piccoli nuclei, con il diretto coinvolgimento degli enti locali e dei soggetti del terzo settore.

Questi modelli ripropongono due modalità opposte di affrontare la gestione delle migrazioni forzate. Nel primo caso a prevalere è l'idea che, prima ancora di essere potenziali rifugiati, i migranti che arrivano via mare o comunque ricorrendo a trafficanti e *passeurs* sono innanzitutto dei migranti irregolari che devono essere controllati, identificati, persino trattenuti, fintanto che non si sia chiarita la loro posizione e la legittimità della loro domanda di asilo. Tale approccio securitario⁷ ai fenomeni migratori e a quello delle migrazioni forzate in particolare, sviluppatosi con maggiore intensità dopo gli attentati alle Torri Gemelle del 2001, avviene benché i rifugiati non siano punibili in ragione del

⁶ C. Marchetti, “Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra ‘emergenza’ e ‘sistema’”, «Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana», Ano XXII, n. 43, 2014, p. 53-70.

⁷ Per una ricostruzione storica e teorica degli approcci alla securitizzazione delle migrazioni si veda: G. Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, DeriveApprodi, Roma, 2015, pp. 19 ss.

loro ingresso o del loro soggiorno irregolari⁸. Nel secondo caso si sottolinea, invece, il diritto del richiedente asilo e il dovere dello Stato di destinazione a ricevere e offrire un'accoglienza adeguata⁹, a garanzia sia del percorso di inserimento e integrazione del futuro rifugiato, ma anche della stessa sicurezza e coesione sociale della comunità di accoglienza, che offrendo precocemente un orientamento nel territorio e opportunità di instaurare relazioni interculturali previene un'*escalation* di paure e sospetti.

Quanto sperimentato nel 1991 nello stadio di Bari e poi nei campi profughi per l'accoglienza dei migranti in fuga dall'ex Jugoslavia trova una sistematica diffusione a partire dal 1995, nel modello dei grandi centri, collocati in prossimità dei luoghi di sbarco, che prende formalmente piede attraverso la cosiddetta "legge Puglia"¹⁰. Questa prevedeva l'istituzione di Centri di prima accoglienza per i cittadini stranieri che approdavano in quella regione con l'obiettivo primario dell'identificazione degli immigrati, a cui poteva far seguito la presentazione della domanda di asilo. In seguito al rilascio di un permesso di soggiorno, i migranti venivano allontanati e rimanevano senza alcuna forma di assistenza. Alcuni raggiungevano i loro connazionali in altri paesi europei, alimentando il fenomeno del cosiddetto *asylum shopping*, altri invece – probabilmente i più – diventavano talmente invisibili da risultare spesso irreperibili nel momento dell'audizione davanti alla Commissione centrale.

Il filo rosso dei grandi centri per richiedenti asilo prosegue poi con l'emanazione della Legge Bossi Fini (n. 189 del 30 luglio 2002) e con il successivo Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato¹¹. L'intento dichiarato è quello di accelerare i tempi di esame della domanda, prevedendo tra l'altro l'istituzione di Commissioni territoriali decentralizzate sul territorio nazionale e, sul modello inglese, di cosiddetti Centri di Identificazione (CDI) dove vengono ospitati – ma spesso addirittura rinchiusi – i richiedenti asilo sottoposti a "trattenimento obbligatorio" o "trattenimento

⁸ *Convenzione di Ginevra*, art. 31, *Rifugiati che soggiornano irregolarmente nel paese ospitante*: «1. Gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustifichino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari».

⁹ *Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri* (recepita per mezzo del D.Lgs. 140/05); rifiuta nella *Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale* (recepita per mezzo del D.Lgs. 142/2015).

¹⁰ D.L. 451/1995, convertito in legge L. 563/1995 (legge Puglia).

¹¹ Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303, "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato" (G.U. n.299 del 22.12.2004).

facoltativo". È la prima volta che in Italia si prevede esplicitamente una limitazione della libertà personale dei richiedenti: si stima che nel primo anno di lavoro delle Commissioni territoriali, ovvero dal 21 aprile 2005 al 27 aprile 2006, il trattenimento all'interno dei campi di Salina Grande (TP), Crotone, Borgo Mezzanone (FG) e Milano abbia interessato non meno del 62% delle persone che avevano presentato domanda di asilo¹². La generalizzazione del trattenimento dei richiedenti asilo e dell'applicazione della procedura semplificata è stata oggetto di critica sia dal parte della Commissione per la verifica dei centri per immigrati che da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)¹³.

Nel 2008¹⁴ i CDI si evolvono in CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo), ovvero strutture dove viene inviato lo straniero richiedente protezione internazionale privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, oppure lo straniero che abbia presentato domanda di protezione internazionale dopo essere stato fermato in condizione di soggiorno irregolare, allo scopo di consentire l'identificazione e l'applicazione della procedura. Il richiedente – secondo la legge – dovrebbe essere ospitato nel Centro per il tempo strettamente necessario agli adempimenti previsti (identificazione e verifica sulla nazionalità) e in ogni caso per una durata non superiore ai 20-35 giorni. Tuttavia, nella prassi, a causa del protrarsi della procedura di asilo oltre il prescritto termine di accoglienza e della carenza di posti sufficienti nello SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati che verrà meglio descritto più avanti) si osserva, quasi sempre, una proroga dell'accoglienza nei CARA, fino alla decisione della Commissione territoriale e, in caso di ricorso, fino allo scadere dei sei mesi dalla presentazione della domanda. Tale sistema ha destato la preoccupazione di diversi osservatori¹⁵ che hanno denunciato il fatto che la permanenza nei CARA si configura spesso come una parentesi alienante e dolorosa, che in alcuni casi addirittura aggrava una precedente

¹² Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS), *L'utopia dell'Asilo: il diritto di asilo in Italia nel 2005*, Ega, Torino, 2006, p. 118.

¹³ *Rapporto della Commissione per la verifica dei centri per immigrati*, consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, <www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf>; si veda anche Comunicato stampa, *Procedura d'asilo Bossi-Fini: primo bilancio UNHCR*, Roma, 22 aprile 2006, <www.unhcr.it/index.php?option=com_content&task=view&id=511&Itemid=5>.

¹⁴ Decreto Legge 25/2008.

¹⁵ Si veda, in particolare, Provincia di Parma et al., *Linee guida per un'accoglienza integrata e attenta alle situazioni vulnerabili dei richiedenti/ titolari di protezione internazionale*, 2011, <www.sprar.it/images/Documenti/Quaderni_servizio_centrale/Pubblicazione_Lineeguida.pdf>.

condizione di vulnerabilità del migrante forzato (così come accadeva nei centri olandesi durante i conflitti balcanici); inoltre, l'accoglienza nei CARA non garantisce quell'azione di orientamento, conoscenza, mediazione e contatto con le agenzie del territorio offerte per contro durante il periodo di accoglienza SPRAR, dando uno scarso – se non nullo – contributo alla successiva integrazione socio-economica del richiedente e titolare di protezione. Infine i CARA non assicurano il diritto alla registrazione anagrafica presso il medesimo centro, iscrizione che rappresenta la chiave di accesso alle prestazioni di assistenza sociale e previdenziale presso i servizi territoriali. Quest'ultimo aspetto mette bene in evidenza lo “stato di eccezione” in cui si trovano i richiedenti protezione internazionale presenti nei CARA, che permangono in un certo modo in un limbo protratto nel tempo, senza effettivo godimento dei diritti di cui sarebbero titolari. Inoltre i richiedenti asilo rimanevano di fatto trattenuti all'interno di questi centri – luoghi isolati e lontani dei centri abitati, lungo strade trafficate e pericolose, all'interno di ex basi militari o aeroportuali (CDA/CARA Sant'Anna) o ex caserme (CARA di Gradisca d'Isonzo) – per periodi molto lunghi: nel 2010 le permanenze hanno oscillato, in un solo caso, tra i 30 e i 60 giorni e in tutti gli altri tra i 120, i 150 e persino i 180 giorni¹⁶.

Tuttavia questo approccio non racconta l'intera storia dell'accoglienza in Italia. Esiste un percorso parallelo, che come abbiamo visto ha precocemente inteso l'accoglienza come un mandato istituzionale da applicare attraverso l'azione diretta di enti locali e soggetti del terzo settore, aumentando le capacità dei territori di rispondere ai bisogni di richiedenti asilo e rifugiati con servizi adeguati e favorendo al contempo il contatto diretto tra migranti forzati e comunità locali. Un modello che sembra tenere in considerazione non solo la dimensione dell'accoglienza in sé, ma anche le potenzialità di un precoce contatto interculturale sulle prospettive di integrazione di chi avrà poi titolo per rimanere stabilmente sul territorio italiano.

Per riprendere una breve ricostruzione storica, già sul finire degli anni Novanta fu evidente che i mezzi economici e assistenziali messi in campo erano del tutto insufficiente e si fece largo la consapevolezza della necessità di creare un percorso di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati che avesse come fulcro un'azione decentrata sul territorio, sulla quale influirono in particolare le già citate esperienze di accoglienza dal basso e di mobilitazione in favore dei

¹⁶ ASGI, *Il diritto alla protezione. Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2011, <www.sprar.it/images/Documenti/Pubblicazioni_progetti_FER_III/II%20diritto%20alla%20protezione2.pdf>, p. 128. Si veda, anche, C. Marchetti, “Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia”, «La società degli individui», v. 41, 2011, pp. 57-70.

profughi e dei disertori dell'ex Jugoslavia, l'entrata in vigore nel nostro Paese della Convenzione di Dublino del 1997¹⁷ e la concomitante crisi del Kosovo.¹⁸

In particolare il 1999 fu un anno di forte pressione migratoria per l'Italia e anche il livello di domande di asilo fu il più alto raggiunto sino a quel momento (33.364 domande inoltrate). Prende così avvio, grazie ad un cofinanziamento della Commissione Europea, il progetto Azione comune, fondato sull'articolo 20 del D.Lgs. 286/98 relativo alle misure di protezione temporanea. Inizialmente il progetto nasce in forte e diretta connessione con la crisi kosovara e pertanto l'accoglienza era prevista solamente per cittadini provenienti da quella regione, ma nel Duemila la tipologia fu estesa a comprendere anche altre nazionalità. Il Progetto si proponeva di creare una prima rete di servizi territoriali per i richiedenti asilo – non solo assistenza materiale ma anche promozione di percorsi che facilitassero l'integrazione del beneficiario nella società italiana – gestita da un cartello di associazioni composte da diversi enti ed organizzazioni presenti sul territorio di 31 Comuni distribuiti in 10 regioni italiane, con il coinvolgimento di alcune amministrazioni locali¹⁹. Complessivamente, al 31 dicembre 2000 si contavano 1.620 beneficiari dell'accoglienza: 978 accolti in strutture e 642 destinatari di contributi per l'alloggio²⁰.

Dando seguito a questa esperienza, nel mese di ottobre del Duemila vede la luce il Programma Nazionale Asilo (PNA), con la stipula di un Protocollo di intesa firmato da Ministero dell'Interno, UNHCR e ANCI, diventato operativo nel luglio 2001. Il PNA annovera tra i suoi obiettivi la costituzione di una rete integrata di servizi di accoglienza per richiedenti asilo, rifugiati, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari o protezione temporanea; la promozione di specifiche misure per favorire l'integrazione socio-economica di rifugiati e di beneficiari di protezione umanitaria; la predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e assistito e reinserimento nei paesi di origine, con il supporto dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Nei sei mesi di attività del 2001 i beneficiari furono 2.008, mentre in tutto il 2002 furono 2.193.

¹⁷ Convenzione di Dublino, firmata a Dublino (Irlanda) il 15 giugno 1990, ed è entrato in vigore il successivo 1° settembre 1997 per i primi dodici stati firmatari.

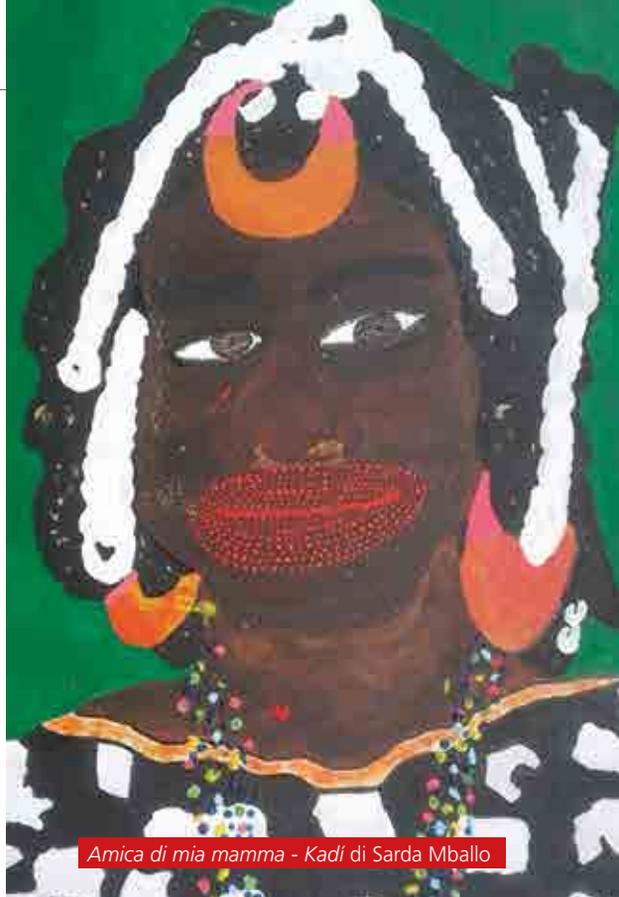
¹⁸ CENSIS, a cura di, *Primo rapporto annuale sul sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005*, Edizioni Anci Servizi, Roma, 2006, p. 3.

¹⁹ CENSIS, *Primo rapporto annuale* cit., p. 4.

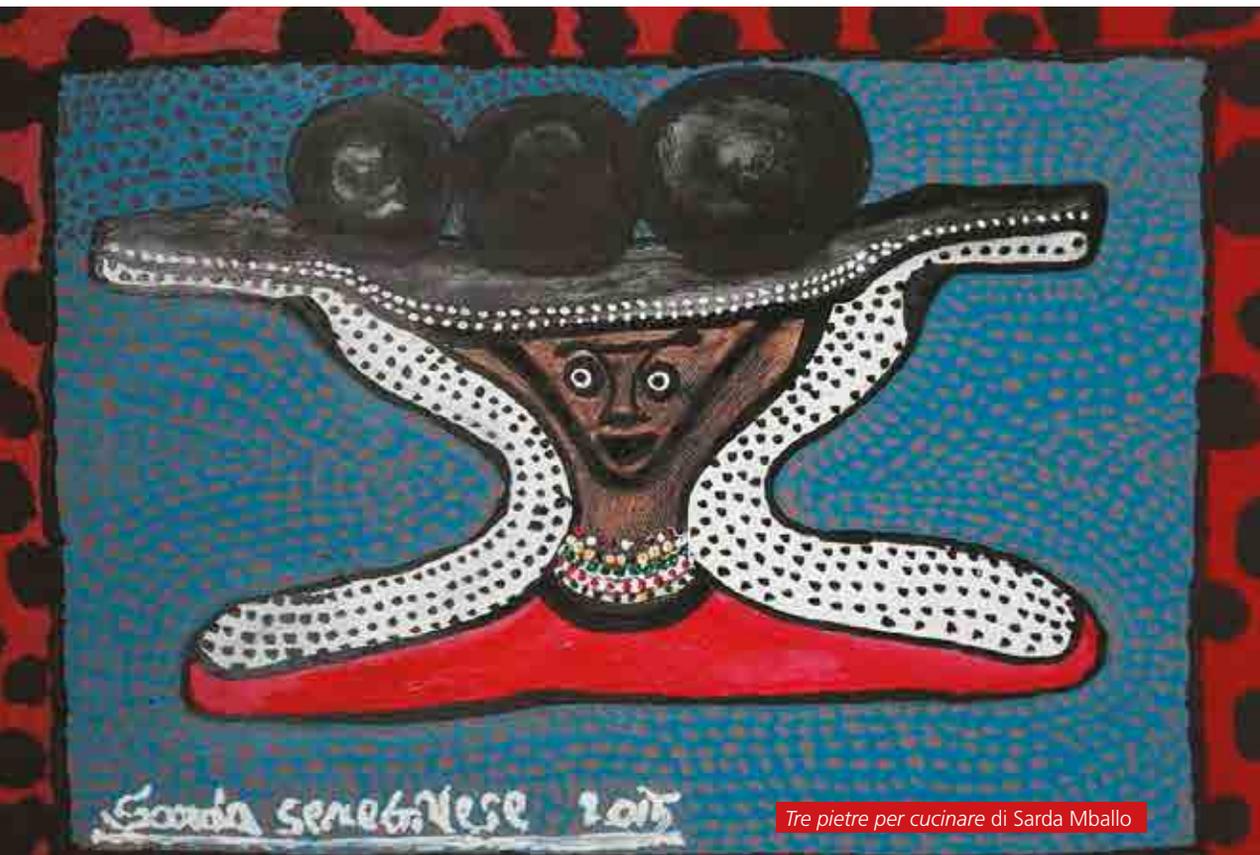
²⁰ ICS (Consorzio Italiano Di Solidarietà), *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, Feltrinelli, Milano, 2005, p. 130.



Vedova - Fruglà di Sarda Mballo



Amica di mia mamma - Kadì di Sarda Mballo



Giocata senegalese 2015

Tre pietre per cucinare di Sarda Mballo

Le forti pressioni affinché questa difficile, se pur breve, storia di accoglienza non andasse perduta ebbero l'effetto di far inserire nella legge Bossi-Fini la trasformazione del PNA nello SPRAR, oltre che la creazione di un Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA). Lo SPRAR rappresenta quindi un unico sistema nazionale di accoglienza e integrazione, ovvero un'evoluzione in chiave più organica ed istituzionale del PNA. Del vecchio sistema, lo SPRAR eredita innanzitutto i progetti, visto che dal 2001 al 2005, in assenza del decreto di attuazione, non vengono emanati nuovi bandi per coinvolgere ulteriori enti locali: i 63 progetti inizialmente finanziati nel PNA per il 2001 vanno via via diminuendo, fino a ridursi a 48 nel 2005. Dal 2002 al 2005, quando viene finalmente approvato il decreto del Ministero dell'Interno²¹, lo SPRAR sopravvive sull'onda lunga del PNA, nonostante sia nel frattempo intervenuta la nuova legge Bossi-Fini.

Un sistema programmaticamente insufficiente

Il primo decennio di esistenza dello SPRAR si distingue da un lato per il suo positivo impatto sia sui percorsi dei migranti forzati che sulle comunità locali in cui i progetti sono insediati e d'altro lato per la sua incapacità di decollare da un punto di vista quantitativo: l'aumento della capienza non è proporzionale al numero delle domande di asilo, tanto più che il sistema si caratterizza proprio per la continuità assistenziale dallo status di richiedente a quello di titolare di protezione, e pertanto al suo interno – se pure in proporzioni variabili a seconda degli anni – sono presenti migranti con diverse tipologie di permesso di soggiorno. La diffusione del sistema SPRAR, oltre che limitata, è inoltre disomogenea a livello territoriale dal momento che si fonda sulla partecipazione volontaria degli enti locali che si candidano a ospitare progetti attraverso bandi inizialmente annuali, poi biennali e infine – prima della riforma di fine 2016 – triennali. Per dieci anni, dal 2003 al 2012, i posti finanziati sono passati da 1.365 a 3.979 (con un “picco” di 4.388 nel 2008, in corrispondenza di un incremento degli sbarchi e di stanziamenti straordinari). Anche se il numero

²¹ Decreto recante Linee guida, formulario delle domande e criteri per la verifica della corretta gestione del contributo erogato dal Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo e loro armonizzazione alle disposizioni del decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 140. Misure e modalità del contributo economico a favore del richiedente asilo che non rientra nei casi previsti dagli articoli 1-bis e 1-ter del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, così come introdotto dall'articolo 32 della legge 30 luglio 2002, n. 189.

annuale di accolti è leggermente superiore alla capienza assoluta, storicamente il sistema SPRAR non è stato in grado di far fronte al bisogno di accoglienza dei migranti forzati: né dei richiedenti asilo, né tantomeno dei rifugiati già titolari di protezione.

D'altra parte, lo stesso sistema dei CARA, per quanto utilizzato in modo estensivo ben al di là di quanto previsto della legge, non ha compensato la cronica insufficienza di posti del sistema SPRAR. Nonostante alcuni CARA potessero ospitare numeri davvero elevati di persone, anche i grandi centri governativi hanno tradizionalmente avuto una capienza complessiva limitata: secondo un rilevamento effettuato nel 2011 la capienza massima a cui si giungeva era pari a poco più di 7.000 unità, considerando insieme CARA e CDA.²²

La situazione italiana si è quindi caratterizzata per anni per il mancato rispetto del diritto di accoglienza dei richiedenti asilo. Non vi è stata alcuna certezza né di godere di servizi di accoglienza qualificati, né di accedere all'accoglienza *tout court*. Se prendiamo il 2001 – anno dell'istituzione del PNA – come data di inizio del sistema ordinario di accoglienza in Italia, abbiamo assistito a una diffusa produzione di marginalità sociale e prima ancora giuridica. L'elitarismo dell'intero sistema d'asilo, e non solo dell'accoglienza, è stato legato in primo luogo alle barriere all'accesso al territorio nazionale, attraverso un sempre più violento regime di controllo delle frontiere e politiche di esternalizzazione “a cerchi concentrici” che hanno reso via via più difficile e pericoloso cercare di raggiungere l'Europa. In secondo luogo è stato connesso a una lettura generalmente selettiva e restrittiva del diritto soggettivo di presentare domanda di protezione internazionale una volta approdati in Italia, a cui si è combinata un'interpretazione politica particolarmente punitiva nei confronti di chi faceva ingresso in modo irregolare (per molti anni un diffuso discorso pubblico ricordava – come sentenziato nel 2009 dal ministro Maroni, durante la triste stagione dei respingimenti verso la Libia – che erano “tutti clandestini”²³). Ciò ha comportato un'elevata difficoltà in termini di accesso alla procedura di asilo e quindi una selezione “a monte” del numero di potenziali rifugiati e titolari di un diritto di accoglienza. In terzo luogo la marginalità si collegava alla profonda insicurezza per quel che riguardava l'accesso all'accoglienza, data la carenza di

²² I Centri di Accoglienza (CDA) alcuni dei quali sono definiti Centri di Primo Soccorso ed Accoglienza (CPSA) ai sensi di un Decreto Interministeriale emanato il 16 febbraio 2006, sono stati istituiti dalla cd. Legge Puglia.

²³ C. Marchetti, “In alto mare sono tutti rifugiati. La mutevolezza della protezione dal 2009 a oggi”, in B. Pinelli – L. Ciabbari, a cura di, *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*, editpress, Firenze, 2015, pp. 165-172.

posti. E infine, ma non meno importante, anche i “fortunati” che hanno potuto accedere alla procedura di asilo e all’accoglienza hanno avuto alte probabilità di vivere in una protratta condizione di contenimento ed isolamento nei CARA o – come vedremo nel prossimo paragrafo – in un centro precario e straordinario, con *standard* di servizi non adeguati

Se l'emergenza diventa sistema

Considerata la compresenza di queste due diverse filosofie di accoglienza – i grandi centri chiusi e lo SPRAR – non può essere considerato casuale l'ormai storico sbilanciamento in favore di soluzioni emergenziali, sia nel senso di dilatazione dei tempi di permanenza nei centri governativi, sia in termini di istituzione di ulteriori sistemi paralleli.

Negli anni più recenti, con l'aumentare del *gap* tra il numero di richiedenti protezione internazionale e la capienza dei sistemi di accoglienza, la scelta è stata quella di istituire nuovi sistemi paralleli di stampo “emergenziale”²⁴. Ciò è risultato particolarmente evidente con quanto accaduto in Italia in seguito al massiccio arrivo di migranti come conseguenza delle Primavere Arabe (2011) e più tardi all'inizio delle operazioni di soccorso in mare con Mare Nostrum (2014), quando la cosiddetta “emergenza” ha legittimato il ricorso a strumenti dettati dall'urgenza e dalla volatilità della situazione: non leggi o provvedimenti organici, ma ordinanze, decreti e circolari; non sistemi di concertazione con gli enti locali sulla base di una progettazione e una programmazione a medio-lungo termine (come è tipico per esempio dei progetti SPRAR), ma convenzioni *ad hoc* per istituire centri e strutture temporanei dal carattere spesso incontrollato, attraverso la Protezione Civile nel caso di ENA e attraverso le Prefetture nel caso di Mare Nostrum (se pure con la parziale “correzione” di bandi pubblici); non precisi capitolati che elencano e controllano il rispetto degli *standard* minimi di accoglienza e di assistenza, ma affidamenti diretti o convenzioni scarse, che non prevedono forme obbligatorie di monitoraggio; non piani di spesa, *budget* e rendicontazioni precisi, orientati ad evitare speculazioni improprie o abusi del denaro pubblico in favore di enti gestori senza scrupoli, ma l'assegnazione abbastanza incontrollata di una quota *pro die pro capite* (per ogni persona accolta), a prescindere dai reali servizi garantiti dalla struttura di accoglienza;

²⁴ E. Dal Zotto, “Frame dell'emergenza e migrazioni forzate. Il caso dell'Emergenza Nord Africa”, in P. Musarò – P. Parmiggiani, a cura di, *Media e migrazioni. Etica, estetica e politica del discorso umanitari*, Franco Angeli, Milano 2014, pp. 125-137.

non progetti individuali volti a offrire non solo un livello di vita dignitoso ma anche prospettive di reale integrazione nel paese di asilo e attenzione alle possibili vulnerabilità delle persone coinvolte, ma piuttosto soluzioni transitorie, spesso di mero “vitto e alloggio”, che lasciano i migranti disorientati, in una sensazione di immobilismo e vacuità che spesso li induce ad abbandonare anzitempo i progetti, quando non a cercare di evitarli dall'inizio²⁵.

In particolare nel 2011 è stato istituito un sistema parallelo di accoglienza denominato “Emergenza Nord Africa” (ENA)²⁶, attraverso cui tutti i migranti in fuga dalla Libia sono stati incanalati in una procedura di asilo e nelle accoglienze straordinarie gestite dalla Protezione Civile attraverso assegnazioni dirette a enti gestori. Questo sistema eccezionale ha permesso di accogliere complessivamente circa 26.500 persone, tanto che a fine dicembre 2012 erano più di 18.300 i migranti ancora accolti nell'ambito di ENA²⁷. L'intero piano di accoglienza si è definitivamente concluso solo due anni dopo il suo inizio, con il decreto del 28 febbraio 2013, che ha stabilito la tardiva concessione di permessi di soggiorno per motivi umanitari, dopo l'elevato numero di dinieghi emessi dalle Commissioni Territoriali responsabili per l'esame delle domande di asilo e i quasi altrettanti ricorsi presentati dai migranti che si erano visti negare qualsiasi forma di protezione.

Più recentemente, pochi mesi dopo la chiusura dell'Emergenza Nord Africa, è sorto un nuovo sistema parallelo in corrispondenza con l'avvio dell'operazione umanitaria e militare della marina italiana, nota come “Operazione Mare Nostrum”, che similmente a quanto avvenuto nel 2011 ha previsto un sistema nazionale di ripartizione che tuttavia individua nelle Prefetture l'ente responsabile delle accoglienze e dell'attivazione delle convenzioni. Tra il 2014 e il 2016 sono pertanto avvenute profonde trasformazioni non solo per quel che riguarda la gestione delle frontiere e l'accesso alla procedura di asilo – di mezzo c'è il fantomatico 2015, ricordato per quanto impropriamente come l'anno della “crisi dei rifugiati” – ma anche per quel che riguarda la trasformazione del sistema di accoglienza. Una fotografia della fine del 2016 ci fa dire però che siamo ancora in una situazione in cui la straordinarietà prevale sull'ordinario.

²⁵ C. Marchetti, “Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra ‘emergenza’ e ‘sistema’”, «Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana», Ano XXII, n. 43, 2014, p. 53-70.

²⁶ Il sistema di accoglienza prende il nome dall'ordinanza n. 3933 del 13 aprile.

²⁷ Ad agosto del 2012 si contavano 26.490 presenze nel circuito dell'accoglienza della Protezione Civile e questo può essere considerato il culmine massimo da un punto di vista numerico. Cfr. M. Giovannetti, a cura di, *L'infinita emergenza*, Cittalia/ANCI, Roma, 2013, p. 237.

Il presente dell'accoglienza: quantità che stenta a diventare qualità

La capacità complessiva di accoglienza italiana ha raggiunto livelli senza precedenti: nel corso del 2015, considerando insieme i centri governativi (CARA, CDA, CPSA), i progetti SPRAR e i Centri di accoglienza straordinari (CAS), si è superata quota 100.000 posti. A novembre 2016 si è arrivati a quasi 175.000²⁸.

Questo ampliamento è stato dettato da alcuni elementi: in primis l'aumento delle domande di asilo e conseguentemente l'incremento del numero di migranti che hanno formalmente diritto a un'accoglienza (negli ultimi anni si è passati da 26.620 richieste nel 2013 a 63.456 nel 2014, 86.722 nel 2015 e 98.177 a fine ottobre 2016); in secondo luogo il perfezionamento di un sistema di distribuzione per quote a livello nazionale (già sperimentato durante l'Emergenza Nord Africa) che di fatto rende obbligatoria l'assunzione di responsabilità da parte dei territori di un determinato numero di richiedenti asilo da accogliere, in arrivo quasi direttamente dai luoghi degli sbarchi, facendo pertanto diminuire il "tasso di dispersione" dei richiedenti asilo²⁹; in terzo luogo l'aumento significativo dei posti SPRAR (23.000 posti occupati a fine ottobre 2016).

Un impulso in questo senso deriva anche dall'emanazione del Decreto n. 142 in vigore dal 30 settembre del 2015³⁰: questo decreto chiarisce il dovere di accoglienza dello Stato, prevedendo che le misure di accoglienza vadano erogate "dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale" (art. 1, c. 2), misure da assicurare fino alla decisione della Commissione territoriale competente e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione. Se il richiedente presenta ricorso giurisdizionale, l'accoglienza è assicurata fino all'esito del giudizio di primo grado nei casi in cui il ricorso sospende automaticamente gli effetti della decisione impugnata (art. 14, c. 4)³¹. Quindi un'accoglienza dovuta al richiedente asilo ancor prima della

²⁸ *Cruscotto statistico giornaliero* sul sito del Ministero dell'Interno, <www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_14_novembre.pdf> (dati aggiornati al 14 novembre 2016).

²⁹ Non vi è qui spazio per approfondire ruolo e gestione dei cosiddetti hub regionali, introdotti attraverso il "Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" (Intesa sancita in Conferenza Unificata Stato-Regioni il 10 luglio 2014), <www.regioni.it/download/news/358427/>, che di fatto fungono da luoghi di "smistamento" dei migranti provenienti dagli sbarchi e indirizzati successivamente ai CAS della regione.

³⁰ Decreto di trasposizione della Direttiva procedure 2013/32/UE (rifusa) e della Direttiva accoglienza 2013/33/UE (rifusa).

³¹ ASGI, *Scheda pratica sul d.lgs. n. 142/2015 su accoglienza e procedure di asilo*, a cura di N.

formalizzazione della domanda di asilo e anche ai ricorrenti fino all'esito del ricorso. Un notevole passo avanti rispetto al sistematico sottodimensionamento del sistema di accoglienza che aveva caratterizzato la storia dell'asilo in Italia: per la prima volta si mette nero su bianco che il diritto all'accoglienza non è in funzione dei "posti disponibili", ma corrisponde a un diritto soggettivo dei richiedenti protezione internazionale.

La soddisfazione per l'aumento complessivo della capienza del sistema di accoglienza non deve tuttavia far perdere di vista le pesanti carenze ancora esistenti e la tendenza a far prevalere ancora una volta il modello dei campi e del controllo attraverso l'emergenza. Come già ai tempi dell'istituzione dei CARA, il ricorso ai grandi centri dovrebbe avvenire solo nelle primissime fasi successive agli sbarchi e le soluzioni straordinarie (come i CAS) dovrebbero essere adottate solo in via residuale. Sempre il decreto n. 142 tratteggia un sistema lineare – già anticipato dall'Intesa Stato-Regioni di luglio del 2014 – che si compone di fatto di tre fasi successive³². La fase di primo soccorso e assistenza dovrebbe essere garantita attraverso i centri regolati dalla legge Puglia, ovvero i CPSA presenti nei principali luoghi di sbarco; lì dovrebbero venire avviate le procedure di identificazione, senza nessuna specificazione in termini di tempi, modalità e servizi garantiti. Qui avverrebbe il passaggio alla seconda fase, nei cosiddetti centri di prima accoglienza, luoghi in cui il richiedente riceve ospitalità e dove avvengono le procedure di identificazione, la verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda, nonché gli accertamenti medici necessari (art. 9, c. 4). Si tratta in questo caso dei centri già esistenti – i CARA e i CDA – cui se ne potranno aggiungere altri – per esempio gli *hub* regionali – da istituire attraverso decreti ministeriali *ad hoc* (art. 9, c.3). Nuovamente, la norma non prevede alcun limite temporale alla permanenza in questi centri³³: si parla genericamente del tempo necessario allo svolgimento delle operazioni e agli adempimenti di cui all'art. 9, espletate le quali il richiedente può ancora restarvi "per il tempo strettamente necessario" al trasferimento nelle strutture dello SPRAR (art. 9, C. 5). La terza fase quindi si espleta attraverso l'accoglienza in SPRAR di tutti quei richiedenti che hanno formalizzato la domanda di protezione internazionale e sono privi di adeguati mezzi di sussistenza (art. 14). Ma anche in questo caso –

Morandi – G. Schiavone – P. Bonetti, 1/10/2015, <www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo_-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf>.

³² C. Bove, "Accoglienza ed esclusione: il sistema di accoglienza italiano", in ASGI, *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'Asino, 2015, pp. 171-192.

³³ In questo senso vi è persino un peggioramento rispetto ai "vecchi" CARA per i quali almeno sulla carta era previsto un tempo massimo di soggiorno, se pur ampiamente disatteso.



come già per la fase precedente – il decreto prevede che in caso di temporanea indisponibilità di posti nel sistema SPRAR possano essere individuati e istituiti dei centri temporanei attivati dalle Prefetture (art. 11).

Nonostante siano certamente stati fatti dei passi avanti, questo “nuovo” sistema è pertanto ancora fortemente imperniato sull'emergenza e la straordinarietà. Prova ne è il fatto che a oggi in termini numerici assoluti sono i CAS il vero perno dell'accoglienza – 137.187 accolti, cui si sommano i 13.819 migranti presenti nei centri di prima accoglienza – e non già lo SPRAR, con i suoi 23.061³⁴ accolti contando sia richiedenti che titolari di protezione, come invece lasciava intendere il testo dell'Intesa Stato-Regioni del 2014³⁵.

Prove di sistema

Sul fine del 2016 siamo potenzialmente di fronte a una nuova accelerazione nella direzione di un sistema unico dell'accoglienza in Italia. Complessivamente si può dire che ora l'accesso alla procedura di asilo e all'accoglienza è stato in qualche modo facilitato ed esteso, anche se risulta problematica – e secondo recenti denunce anche lesiva dei diritti umani³⁶ – la prassi che si sta instaurando all'interno degli hotspot, finalizzata a incrementare l'“efficienza” in termini di identificazione e registrazione dei migranti al momento dello sbarco; una prassi che, oltre ai suoi aspetti specifici legati all'uso della forza e al mancato o difficile accesso alla procedura di asilo, pone naturalmente questioni importanti sul modello di asilo e di gestione delle frontiere, da leggersi complessivamente attraverso la lente del *border management/control* e delle politiche di esternalizzazione, non quindi come un “evento” a sé stante. Se guardiamo però alla situa-

³⁴ *Cruscotto statistico giornaliero* sul sito del Ministero dell'Interno, <www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_14_novembre.pdf> (dati aggiornati al 14 novembre 2016).

³⁵ Si leggeva lì che «lo SPRAR è perno del sistema di accoglienza di secondo livello sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati. Eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR».

³⁶ Amnesty International, *Hotspot Italia: come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, 3 novembre 2016, <www.amnesty.it/flex/cm/pages/Serve-Attachment.php/L/IT/D/F%252Fe%252F%252FD.3658d1b75096c4a47d88/P/BLOB%3AID%3D8661>. Prima della denuncia di Amnesty, già ASGI e l'associazione *A buon diritto* avevano espresso la loro preoccupazione e chiesto spiegazioni al Parlamento italiano; cfr. Interrogazione parlamentare al Senato della Repubblica, Legislatura 17 Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-04951, pubblicato il 10 dicembre 2015, nella seduta n. 552, <www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=952797>.

zione interna italiana, la realtà dei fatti appare radicalmente mutata rispetto a numerosi degli elementi che abbiamo riconosciuto come ricorrenti nella storia italiana.

L'insicurezza rispetto all'accesso alla richiesta di protezione è complessivamente diminuita per quel che riguarda le persone che arrivano via mare, anche se non sappiamo ancora con precisione quale sia e sarà l'effetto complessivo dell'approccio hotspot, anche se rimane ancora un certo grado di incertezza rispetto all'accesso alla procedura da territorio (chi arriva ancora oggi via terra o per quel che riguarda le domande di asilo *sur place*). E si è parallelamente ridotta l'insicurezza rispetto all'accesso a una qualche forma di accoglienza, anche se a numeri elevati corrisponde complessivamente una qualità bassa, o quantomeno non uniforme (ci sono CAS gestiti come SPRAR e sistemi territoriali che reggono, ma sono l'eccezione piuttosto che la regola).

La scarsa uniformità non attiene solo alla qualità dei centri, ma anche alla distribuzione effettiva delle presenze sul territorio italiano, ed è questo uno dei punti su cui potrebbero intervenire i maggiori cambiamenti nel corso del 2017. Uno dei problemi storici dello SPRAR – insieme al carattere “a bando” che non dava garanzia di continuità – è sempre stata la salvaguardia del principio della volontarietà, che permetteva agli enti locali di scegliere se attivare o meno un progetto. Persino il sistema straordinario dei CAS, che prevede quote di distribuzione tra le diverse regioni e territori di competenza delle prefetture, non configura un obbligo di partecipazione da parte dei singoli enti locali che anzi sono nei fatti bypassati dalle convenzioni dirette tra prefetture ed enti gestori privati. In una situazione socio-politica come quella attuale, questo ha dato buon gioco ai Comuni nel tentare di “tenere fuori i profughi” dal proprio territorio; quelli invece che hanno svolto una parte attiva e responsabile nella partita dell'accoglienza hanno rischiato e rischiano di essere “puniti” in termini di consenso sociale ed elettorale.

Alcune di queste criticità potrebbero essere almeno in parte superate con l'avvio della più recente riforma in atto. Questa prevede innanzitutto che lo SPRAR dal 2017 funzioni attraverso una sorta di “accreditamento a sportello” che permetterà ai Comuni di aderire in qualsiasi momento, senza aspettare il bando successivo, così come previsto dal Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016³⁷. Visto però l'insuccesso dei precedenti tentativi di amplia-

³⁷ “Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e

mento dello SPRAR³⁸, si è reso necessario integrare questo decreto con un altro dispositivo che combinasse elementi di obbligatorietà e di incentivo diretto ai Comuni. Se da un lato si è scelto di non rendere obbligatorio lo SPRAR per tutti gli enti locali, d'altro lato la più recente Direttiva del Ministero dell'Interno dell'11 ottobre 2016³⁹ ha delineato un piano strategico per aumentare la proporzione dei progetti SPRAR rispetto al numero delle accoglienze straordinarie. Tale Direttiva, indirizzata ai prefetti, prevede una "clausola di salvaguardia" che rende esenti i Comuni che appartengono alla rete SPRAR, o che intendano aderirvi, dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza. Un principio – come sottolineato dal presidente di ANCI Antonio Decaro e del delegato all'immigrazione Matteo Biffoni in una lettera indirizzata ai primi cittadini di tutta Italia – che «rimette la *governance* in mano al sindaco, che può quindi tornare a decidere, insieme alla sua comunità, numeri, modalità e soggetti da coinvolgere per organizzare l'accoglienza sul suo territorio»⁴⁰. Tale clausola, insieme a possibili incentivi⁴¹ ai Comuni SPRAR, dovrebbe ulteriormente stimolare il passaggio dal sistema emergenziale a quello ordinario. Il piano nazionale di riparto⁴², d'altra parte, imporrà a tutti gli 8.000 Comuni italiani di fare la propria parte, sulla base di un sistema di quote declinato a livello di singoli Comuni (2,5 ogni mille in generale; 1,5 nelle aree metropolitane). Nessuno quindi dovrebbe essere autorizzato a chiamarsi fuori.

Se portato a compimento nel migliore dei modi – e oggi è decisamente prematuro essere ottimisti in questo senso – il nuovo sistema dovrebbe ad un tempo risolvere i tre cronici problemi dell'accoglienza in Italia: la carenza di posti (e questo da un punto di vista quantitativo sembra essere già superato o in via di soluzione); la prevalenza dell'approccio emergenziale e straordinario (pro-

rifugiati (SPRAR)", (16A06366) (GU Serie Generale n.200 del 27-8-2016), <www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/27/16A06366/sg>.

³⁸ L'ultimo ampliamento dello SPRAR (scaduto lo scorso 14 febbraio 2016) metteva a bando ulteriori 10.000 posti per il biennio 2016-17, ma sono arrivate candidature per coprirne solamente 5.000 circa. Cfr. *Accoglienza migranti, flop del bando Sprar: "I comuni non rispondono"*, «Redattore Sociale», 10 marzo 2016.

³⁹ «Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e rifugiati sul territorio nazionale».

⁴⁰ Lettera ai Sindaci del presidente di ANCI Antonio Decaro e del delegato all'immigrazione Matteo Biffoni, Prot. 124 W/LP/DI/CO co16, <www.sprar.it/images/Prot._124_-_Lettera_Decaro-Biffoni_-_Clausola_di_salvaguardia.pdf>.

⁴¹ Tra i quali, ad esempio, la possibilità per un ente di assumere un nuovo dipendente al servizio di tutta la cittadinanza oppure altri vantaggi economici per i Comuni. Inoltre, ogni Comune aderente allo SPRAR riceverà 500 euro all'anno per ogni accolto

⁴² *Incentivi e quote comunali, ecco come cambia l'accoglienza migranti*, «Vita», 18 ottobre 2016.

gressivo transito dei CAS nel sistema SPRAR); la tentazione di ricorrere a centri di grandi dimensioni, chiusi ed isolati (numeri più bassi e meglio distribuiti sul territorio dovrebbero permettere una modalità di accoglienza “integrata e diffusa” su modello dello SPRAR anche prima che l’auspicata transizione sia effettivamente completata).

In questo scenario, anche a voler cogliere i segnali di una possibile evoluzione positiva, permangono tuttavia elementi di forte preoccupazione. Quella che era una marcata insicurezza “in entrata” rischia di trasformarsi – o di confermarsi – in una forte insicurezza “in uscita” dal sistema di accoglienza. Questo per diverse ragioni. Innanzitutto per l’andamento delle richieste di protezione. Nel 2015 e nel 2016 si assiste a un radicale abbassamento del tasso complessivo di riconoscimento di una qualche forma di protezione⁴³. Se nel 2013 e nel 2014 era pari al 61%, nel 2015 è scesa al 42%, e nel 2016 addirittura al 35 % (fino a fine ottobre)⁴⁴. L’irregolarità si sposta quindi “a valle”, dopo un periodo di un anno o più di permesso di soggiorno regolare e di accesso all’accoglienza⁴⁵. Questo lascia ampio spazio al prevalere di forme di esclusione e di marginalità, spesso anticipate dalla scarsa qualità dell’accoglienza straordinaria. Quasi tutti questi migranti rimarranno in Europa, chi in Italia, chi spostandosi in altri paesi, ma saranno comunque resi più vulnerabili dall’assenza di un regolare permesso di soggiorno. Secondo un recente articolo pubblicato su «la Stampa», in secondo grado la percentuale degli accoglimenti totali è dell’8%. Ma se si guarda la percentuale di coloro che anche in secondo grado si vedono rigettato il ricorso, il dato risulta ancora più allarmante: sarebbero il 56%, secondo i dati del Ministero della Giustizia. Secondo questa stima, se da inizio 2014 i diniegati in primo grado sono stati oltre 100.000, anche immaginando che tutti abbiamo presentato ricorso a un tribunale, significa che oltre 50.000 migranti sono diventati o si apprestano a diventare fantasmi⁴⁶.

Ma persino coloro che si vedono riconosciuta una qualche forma di protezione non hanno la strada spianata. Al momento attuale il fatto di aver trascorso un periodo protratto in condizioni di accoglienza non adeguate (in un misto

⁴³ Sommando protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria) e protezione umanitaria.

⁴⁴ Rielaborazione dati da Ministero dell’Interno, *I numeri dell’asilo*, <www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasilo>.

⁴⁵ Non sono a oggi disponibili dati ufficiali a livello nazionale sulla percentuale di accoglimento dei ricorsi da parte dei Tribunali ordinari, quindi i dati presentati riguardano solamente i riconoscimenti in prima istanza.

⁴⁶ *Senza asilo ma non rimpatriati. Ecco l’esercito dei migranti fantasma*, «la Stampa», 27 ottobre 2016.

di controllo e abbandono) non favorisce sufficientemente le loro opportunità di positivo inserimento e lo sviluppo di processi di integrazione compiuti. Se a questo si abbina la scarsità di servizi e/o accoglienza per il periodo post-riconoscimento (benché previsti nel sistema SPRAR) e il deterioramento delle condizioni sociali ed economiche del contesto italiano, si può comprendere come il destino di molti rifugiati riconosciuti finisca col coincidere sul piano materiale con quello dei diniegati, fatto salvo il pur importante aspetto della regolarità dei documenti. In questo campo l'azione dell'Italia è ancora del tutto insufficiente. Nelle sue raccomandazioni all'Italia, l'UNHCR ha più volte sottolineato da un lato la necessità di diversificare l'assistenza ed i servizi offerti ai richiedenti asilo da quelli garantiti ai rifugiati, offrendo ai secondi misure di supporto per facilitare la loro integrazione nella società italiana⁴⁷, e d'altro lato, più recentemente, ha espresso l'urgenza di istituire un sistema strutturato e coordinato di azioni positive per sostenere i rifugiati nella prima fase del percorso di integrazione. L'Agenzia delle Nazioni Unite ha altresì auspicato il rafforzamento della funzione di sostegno all'integrazione dei titolari di protezione svolta dallo SPRAR⁴⁸. Sempre secondo UNHCR, infatti, «in Italia, il percorso di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale continua ad essere seriamente limitato e rappresenta pertanto, una delle aree più problematiche del sistema d'asilo italiano. Mancano, infatti, sia una strategia complessiva sia misure specifiche volte a favorire tale percorso. Inoltre, le attuali prospettive di integrazione sono ulteriormente ridotte a causa della crisi economica che l'Italia sta attraversando»⁴⁹. A tre anni dalla pubblicazione di queste raccomandazioni il loro contenuto sembra sempre più vero, se si pensa che a causa della crescente necessità di accogliere i richiedenti asilo, anche lo SPRAR ne accoglie una percentuale elevata, lasciando un numero davvero limitato di posti ai titolari di protezione e ai loro percorsi di possibile integrazione⁵⁰.

⁴⁷ UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, luglio 2012, <www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50094a9d2>.

⁴⁸ UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, luglio 2013, <www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5230182c4>.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Nel 2014 ben il 61% dei beneficiari SPRAR era composto da richiedenti asilo; ANCI – Caritas Italiana – Cittalia – Fondazione Migrantes, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, <www.interno.gov.it/sites/default/files/t31ede-rapp_prot_int_2015_-_rapporto.pdf>, p. 32>.

Per tutte queste ragioni, nella complessiva stabilizzazione del sistema di asilo e di accoglienza che sembra configurarsi come possibile nei mesi a venire, andranno sciolti questi nodi per non renderla una riforma vuota di significato e valida solo sulla carta.

Chiara Marchetti

Docente di Sociologia delle relazioni interculturali presso l'Università degli Studi di Milano e di Sociologia della globalizzazione presso l'Università degli Studi di Parma, è una delle fondatrici di *Escapes Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate* e fa parte della redazione della rivista «Mondi Migranti». Conduce attività di ricerca sui temi delle migrazioni internazionali, con particolare attenzione al diritto d'asilo, al ruolo del terzo settore nell'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, alle seconde generazioni e alle nuove sfide della cittadinanza e della partecipazione nelle società multiculturali. Dal 2014 lavora nell'ambito della progettazione e della ricerca nel campo dell'asilo per l'Ass. CIAC onlus di Parma.

A man in a dark jacket and plaid shirt is climbing a rope structure, smiling broadly. The background is a textured wall. The image is darkened for text overlay.

—
TERZA PARTE

PER NON
PERDERSI
TRA I
NUMERI



Danza bantu di Romain Mayoulou

“SISTEMA” ACCOGLIENZA, I DATI

Giovanni Godio

Il 2016 ha visto in forte crescita il numero di persone in accoglienza in Italia, sia per l'alto numero di arrivi sia, soprattutto, a motivo delle pratiche di identificazione più stringenti attuate nei centri di sbarco e della sostanziale chiusura, per i migranti “in transito”, delle frontiere alpine verso il Centro Europa: alla fine di ottobre, il Paese aveva in accoglienza 171.938 persone fra richiedenti asilo, rifugiati (rifugiati in senso stretto e beneficiari di protezione sussidiaria o umanitaria) e migranti, contro le circa 104 mila presenti alla fine del 2015, le 66 mila di fine 2014 (anno in cui si sono registrati oltre 170 mila arrivi sulle nostre coste!) e le 22 mila di fine 2013¹. Il dato 2016 sembra attestarsi sul rapporto di tre persone accolte ogni mille residenti².

Ospitalità, per qualcuno è un'occasione

Nell'anno la Lombardia si è confermata la regione con la maggiore presenza di persone accolte, almeno in cifra assoluta. All'inizio dell'autunno (fine settembre, quando gli accolti in Italia erano in tutto 159.419), questa regione ospitava il 13% del totale nazionale, quasi 21.400 persone (ma ha toccato il 14% a febbraio). Seguiva la Sicilia con il 9% (13.700 persone), una percentuale in diminuzione rispetto ai mesi precedenti e soprattutto agli anni precedenti (era al 12% a fine 2015, al 22% a fine 2014% e addirittura al 42% a fine 2013, quan-

¹ Dati Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, <www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it> (sez. Dati e statistiche, Cruscotto statistico giornaliero).

² Per la popolazione italiana cf. ISTAT, *Bilancio demografico nazionale anno 2015, 2016*, <www.istat.it/it/archivio/186978>.

do però gli accolti erano solo 22 mila)³. Con l'8% ciascuna troviamo poi Lazio, Campania, Piemonte e Veneto; con il 7% Toscana ed Emilia-Romagna e con il 6% la Puglia. Le restanti regioni incidono ognuna con una percentuale che varia dallo 0,2% della Valle d'Aosta (300 persone) al 4% della Calabria (6.300).

Le posizioni regionali cambiano se consideriamo, però, gli accolti in rapporto al numero di residenti. La Lombardia, la regione più popolosa del Paese con oltre 10 milioni di abitanti, sempre a settembre 2016 conta poco più di due accolti ogni mille residenti: è l'incidenza più bassa di tutta l'Italia settentrionale. Al di sotto della media nazionale di settembre (2,6 per mille abitanti) si collocano anche il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Valle d'Aosta, il Lazio, la Campania, la Puglia e l'Abruzzo. La Sicilia si attesta sul 2,7.

Si segnalano invece le incidenze (relativamente) elevate e "virtuose" del Friuli-Venezia Giulia e della Basilicata, entrambe attorno al quattro per mille (il governo regionale della Basilicata considera esplicitamente l'accoglienza «un'opportunità che, se ben strutturata, può essere un'occasione di sviluppo per il territorio. Soprattutto per le aree interne»⁴). L'incidenza più elevata a livello regionale si riscontra in Molise, dove sfiora il 10 per mille⁵.

Prima accoglienza, grandi numeri

Le 159 mila persone in accoglienza all'inizio dell'autunno risultano ospitate in una varietà di strutture frutto di uno stratificato ordinamento: 820 accolti si trovano nei quattro hotspot (centri di identificazione) di Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto. A proposito di Pozzallo, i dati ministeriali di inizio ottobre segnalano con una nota a margine che la gran parte degli ospiti, 110 su un totale di 131, sono minori stranieri non accompagnati (MSNA)⁶: «Soprattutto quando gli sbarchi si fanno più frequenti [...] i minori stranieri restano bloccati nelle comunità di prima accoglienza, quando non direttamente nei centri dove è attivo l'approccio hotspot, come i CPSA di Pozzallo e Lampedusa. In attesa

³ Dati Ministero dell'Interno – Gruppo di studio sul sistema di accoglienza, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*, Rodorigo Editore, Roma, 2015, pp. 29-30.

⁴ «Dateci più migranti, l'eccezione Basilicata punta sull'accoglienza», «La Stampa.it», 11 ottobre 2016, <www.lastampa.it>.

⁵ Per i dati (e gli squilibri) delle accoglienze comune per comune, si vedano i dati aggiornati al 20 luglio 2016 della mappa-database elaborata in «La Stampa», «Tre comuni su quattro senza migranti ma più di mille sono già in emergenza», 25 luglio 2016, in <www.lastampa.it>.

⁶ Dati Ministero dell'Interno, 2016, qui e a seguire dove non è indicata altra fonte.

che si liberi un posto in seconda accoglienza»⁷. Una pesante situazione di illegittimità, ma purtroppo non isolata: a Pozzallo, i MSNA all'inizio di settembre erano ben 270⁸.

Più di 13 mila persone si trovano invece nei 15 centri di prima accoglienza, presenti in sole sette regioni: soprattutto la Sicilia (con 4.100 accolti) e la Puglia (3.050), ma anche la Calabria, il Lazio, l'Emilia Romagna, il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia sulla frontiera di terra orientale.

La prima accoglienza è sotto il segno della concentrazione di "grandi numeri": 3.365 ospiti solo al CARA di Mineo (Catania) ai primi di ottobre, 1.550 a Bari Palese, 1.294 a Foggia, 845 a Isola di Capo Rizzuto (Crotone) sono i numeri dei maggiori centri del Sud.

Risalendo verso Nord: il CARA di Castelnuovo di Porto (Roma) ospita 875 persone, il centro di Conetta di Cona (Venezia) 1.052, quello di Bagnoli di Sopra (Padova) 868, l'ex Caserma Cavarzerani di Udine 837, mentre l'"hub regionale" Mattei di Bologna 516. Intanto, l'ex caserma Gasparro di Messina non ha ospiti come centro di prima accoglienza, ma alloggia "temporaneamente" qualcosa come 194 MSNA.

Stretta fra "emergenze", urgenze e l'eredità di vecchi modelli, la prima accoglienza dei grandi numeri rimane uno dei nodi critici del "sistema" italiano. In particolare il CARA di Mineo per il filone di inchiesta scaturito dall'*affaire* di "Mafia capitale" sugli illeciti nel suo appalto di gestione triennale (100 milioni di euro, il più ricco bandito in questo settore), «può essere portato ad esempio di un sistema di accoglienza fallimentare basato sui grandi centri anziché sull'accoglienza diffusa». Non ultimo, per il fatto che «le dimensioni abnormi hanno negativamente inciso sulla qualità dei servizi offerti e sulla possibilità di procedere ai necessari controlli»⁹.

⁷ Oxfam Italia, *Grandi speranze alla deriva*, 2016, <www.oxfamitalia.org>, p. 4.

⁸ Un'analisi critica quali-quantitativa del cosiddetto "approccio hotspot" si trova in Commissione Diritti umani del Senato, *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, 2016, <www.senato.it>. Si veda anche Amnesty International, *Hotspot Italia*, 2016, <www.amnesty.it>.

⁹ Camera dei Deputati – Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, *Relazione sull'attività svolta fino al 31 gennaio 2016*, 2016, <www.camera.it>, p. 150. Ad ottobre 2016 sono 11 gli indagati per associazione a delinquere, concussione, corruzione, abuso d'ufficio e falso.

Accoglienza, servizio locale

Nella “seconda accoglienza” i posti SPRAR¹⁰ occupati a fine settembre sono poco più di 22 mila (arriveranno a poco meno di 23 mila a fine ottobre), in tutte le regioni eccetto la Valle d’Aosta, l’unica con la Provincia autonoma di Bolzano a non avere progetti nella rete d’accoglienza degli enti locali.

Il maggior numero di accolti SPRAR si trova in Sicilia e in Lazio (oltre 4.000 accolti ciascuna), seguiti a distanza dalla Puglia, dalla Calabria (più di 2.000 ciascuna) e ancora più a distanza dalla Lombardia (1.400) e dalla Campania (1.300), mentre sopra i 1.000 si trovano ancora soltanto il Piemonte e l’Emilia-Romagna.

Forte lo squilibrio dal punto di vista macro-regionale: con quasi 28 milioni di abitanti la parte più ricca del Paese, il Nord, è entrata nell’autunno 2016 con 5.000 persone nei suoi progetti SPRAR, mentre il Sud e le Isole, con 21 milioni di abitanti, più del doppio. Al Nord l’incidenza di accolti per mille abitanti è un terzo di quella al Centro e al Sud.

Quello che segue è uno sguardo più nel dettaglio e aggiornato al culmine dell’estate 2016¹¹. La Sicilia conta da sola 109 progetti sul totale dei 483 finanziati in tutto il Paese, la Puglia 65, la Calabria 60, il Lazio 37. Salendo verso Nord i numeri calano: si scende a 16 progetti in Toscana (uno in più rispetto ai “piccoli” territori regionali di Molise e Basilicata), si risale, non di molto, ai 26 in Emilia-Romagna e ai 29 in tutta la Lombardia, per ridiscendere la china fino ai 16 del Piemonte e ai 10 del Veneto. E se, ad esempio, in Lombardia è senza progetti solo il territorio della provincia di Como, in Piemonte mancano interamente all’appello quelle di Novara, Cuneo, Vercelli e Verbano-Cusio-Ossola.

Tre metropoli, rispettivamente Roma, Milano e Torino, ma anche Palermo, sono titolari di tre progetti SPRAR ciascuna. Quelli di Roma accolgono in tutto circa 2.800 persone (quasi tutte, tranne una settantina, nelle decine di strutture del solo progetto ordinario), ma per l’area attorno alla Capitale occorre aggiungere anche due progetti in capo alla Provincia di Roma con 140

¹⁰ Lo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) «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) 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» (AA.VV., *Rapporto annuale SPRAR. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante SPRAR 2015*, Roma, 2016 (anche in <www.serviziocentrale.it>), p. 10.

¹¹ Dati ministeriali, fine agosto 2016, con circa 20.600 posti occupati, circa 900 ancora liberi (la gran parte di questi ultimi, circa 600, sono riservati al Programma di *resettlement* nazionale) e 1.300 «con criticità», per un totale di 22.800 finanziati.

accolti); quelli di Milano hanno circa 370 ospiti, quelli di Torino circa 530 e quelli di Palermo 140.

A Roma, Milano, Torino e Palermo uno dei tre progetti della Città è riservato ai MSNA e a Roma, Milano e Torino un altro è riservato alle categorie “vulnerabili” (persone con disagio mentale o disabili).

Sono titolari di tre progetti pure i Comuni di Firenze, Ferrara, Terni, Agrigento, Narni (circa 20 mila abitanti, nel Ternano) e Vizzini (appena 6.000 abitanti, in provincia di Catania, con 330 ospiti, qualche decina in meno di Milano), le Province di Crotone e Pesaro-Urbino, e Rimini, Modena e Caltanissetta fra Comune e rispettiva Provincia, ma anche l’Unione dei Comuni delle terre di Acaya e di Roca (cioè Melendugno, Vernole e Castri di Lecce, nel Leccese).

Hanno due progetti, invece, varie città, cittadine e province ma anche piccoli centri come Breno (Brescia), Stornara (Foggia), Torre Santa Susanna (Brindisi), almeno alcuni dei paesi che compongono l’Unione di Comuni “Union 3” nel Leccese, Caccamo (Palermo), Riace (Reggio Calabria, il paese “salvato” dalla scelta di accogliere migranti e rifugiati), Cammarata (Agrigento), Canicattini Bagni (Siracusa), Raffadali (Agrigento) e Ramacca (Catania). E c’è poi, naturalmente, la serie dei centri con un singolo progetto: fra gli altri il Comune di Amatrice, nel Lazio, che si era preso in carico 30 persone; le strutture di questo progetto sono crollate nel terremoto dell’agosto 2016 e uno degli ospiti, afghano, vi ha perso la vita.

Con una certa approssimazione si può affermare che la mappa dei 483 progetti della rete SPRAR, pur con i suoi squilibri territoriali e numerici e nelle sue varie “colorazioni” di intensità, rappresenta l’Italia più consapevolmente accogliente. O almeno quella che è sulla via di comprendere che, nel XXI secolo, «l’accoglienza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale deve diventare un servizio sociale specifico per ogni Comune o unione di piccoli Comuni, forte della collaborazione della rete di enti e associazioni di volontariato sul territorio»¹².

CAS, una crescita “straordinaria”

La rete integrata degli enti locali SPRAR “funziona”, anzi è un “un modello per l’accoglienza”, come riconoscono con insistenza anche le istituzioni nazionali e l’ANCI, l’Associazione nazionale dei Comuni. «Dalla necessità di gestire i flussi

¹² Fondazione Migrantes, *Migranti e rifugiati: oltre la paura e l’indifferenza*, report conferenza stampa, 12 gennaio 2016, <www.viedifuga.org>.

migratori che hanno ormai assunto un carattere di stabilità deriva che la logica emergenziale non può più essere ammessa»¹³.

Il DM del 10 agosto 2016 ha semplificato le procedure di adesione degli enti locali ai progetti della rete. Nei progetti SPRAR la percentuale di cofinanziamento a carico di Comuni e Province è ormai scesa fino a un esiguo 5%, cioè sono finanziati per il 95% dallo Stato. Il Piano nazionale di ripartizione di richiedenti asilo e rifugiati presentato dal Ministero dell'Interno e dall'ANCI nell'ottobre 2016, ha promesso incentivi, con l'obiettivo di diffondere i progetti SPRAR in 8.000 Comuni e di ricondurre, poco per volta, a strutture SPRAR i centri di accoglienza temporanea presenti sui territori aderenti alla rete¹⁴.

Tuttavia nel 2015 gli enti locali coinvolti nell'accoglienza SPRAR erano solo 800¹⁵. Il bando SPRAR 2016-2017 era finanziato per 10 mila posti, ma, caduto nel disinteresse delle amministrazioni locali, ha clamorosamente fallito e alla fine ha potuto finanziare appena 4.300 posti fra ordinari e riservati alle categorie "vulnerabili"¹⁶. Cosicché l'ultimo anno ha ancora visto crescere le accoglienze nei CAS (Centri di accoglienza straordinari).

Queste strutture fanno capo alle Prefetture tramite affidamento a organismi non profit e profit, associazioni e strutture alberghiere, senza la titolarità dei Comuni e, soprattutto, vengono allestiti con *standard* di qualità, requisiti di competenza/esperienza nel settore, obblighi di trasparenza e rendicontazione molto meno severi dei progetti SPRAR (anche se, va detto, *non è escluso* che buoni gestori riescano a portare qualità anche nei CAS: ad esempio è questa la formula con cui le parrocchie di una cittadina del Nord Italia, supportate da un privato sociale impegnato da sempre con migranti e rifugiati, hanno potuto accogliere (una volta tanto davvero in emergenza) un gruppetto di richiedenti asilo messi in strada da un CIE da un giorno all'altro, senza un tetto.

I CAS sono, appunto, "straordinari", temporanei (lo afferma anche la legge, nel quadro del sistema di accoglienza delineato dal D.Lgs. 142/2015). Nell'ottobre 2015 erano 3.090¹⁷. Però continuano ad essere, anzi sembrano essere sempre di più, la soluzione di accoglienza "diffusa" prevalente sul territorio ita-

¹³ Ministero dell'Interno, *Sostenibilità e proporzionalità: due pilastri per la nuova accoglienza*, comunicato e allegati, 12 ottobre 2016, <www.interno.gov.it>.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ AA.VV., *Rapporto annuale SPRAR [...]*, cit., p. 16. Saliranno a 1.200 nel primo semestre 2016.

¹⁶ SPRAR, *Bando Sprar, online la graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento*, comunicato e allegati, 31 maggio 2016, <www.serviziocentrale.it>.

¹⁷ Dato Ministero dell'Interno – Gruppo di studio sul sistema di accoglienza, *Rapporto sull'accoglienza di migranti [...]*, cit., p. 28.

liano. A fine ottobre 2016 ospitavano ormai quattro accolti su cinque, il 78%, quasi 134 mila persone: sei volte il totale degli accolti nello SPRAR. A ottobre 2015 la percentuale di accolti nei CAS non superava il 71% del totale¹⁸, cioè 71 mila persone, mentre al giugno dello stesso anno il 62%, 51 mila persone¹⁹.

Vale a dire, in poco più di un anno l'insieme degli ospiti dei CAS è esploso del 160%. I posti occupati nello SPRAR sono, invece, aumentati di poco meno di 2.000 unità, da 21.100 a 23 mila circa (ma a fine dicembre 2015 erano addirittura scesi a 19.700).

A fine settembre 2016, 20 mila ospiti CAS si trovavano nella sola Lombardia; seguivano Piemonte, Campania e Toscana, ciascuna attorno alle 11 mila unità, quindi il Veneto e l'Emilia-Romagna con 9.000 e poi il Lazio con 8.000, a dare i contorni di un fenomeno che caratterizza, questa volta, soprattutto il Centro e, in particolare, il Nord Italia. Significative inoltre le presenze in alcune province nello stesso periodo: quasi 4.100 gli accolti nei CAS in quella di Roma; 2.900 in quelle di Firenze e Napoli; 4.350 in quella di Torino; addirittura 4.800 in quella di Milano.

Richiedenti asilo e rifugiati in accoglienza in alcune province d'Italia. Valori assoluti. Dati agosto/ottobre 2016.

Provincia	Persone accolte nelle strutture temporanee	Persone accolte nei progetti SPRAR (posti occupati)	Totali	Rapporto accolti CAS/ accolti SPRAR
Roma	4.080	3.071	7.151	1,3
Milano	4.821	499	5.320	9,7
Napoli	2.881	400	3.281	7,2
Torino	4.354	768	5.122	5,7
Bari	1.160	516	1.676	2,2
Bologna	1.040	290	1.330	3,6
Firenze	2.918	177	3.095	16,5
Venezia	923	127	1.050	7,3
Ancona	1.180	226	1.406	5,2

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

¹⁸ Ibidem. A differenza di questa pubblicazione non includiamo i CIE (centri di identificazione ed espulsione) fra i centri di accoglienza.

¹⁹ ANCI – Caritas italiana – Cittalia – Fondazione Migrantes – SPRAR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, Roma, 2015, pp. 84-88, <<http://viedifuga.org/rapporto-sulla-protezione-internazionale-in-italia-2015>>.

Accoglienza Italia: i numeri chiave. Anni 2015-2016.

171.938	I richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza (fine ottobre 2016).
118.000	I beneficiari di uno status di protezione residenti in Italia (rifug., prot. sussid. o umanit.; stima, fine 2015).
60.200	I richiedenti asilo residenti in Italia (stima, fine 2015).
1.200	I Comuni coinvolti nella rete SPRAR (un'esigua minoranza degli 8.000 Comuni del Paese).
2.600	I Comuni che hanno almeno un centro di accoglienza (SPRAR o non SPRAR).
1.549	I richiedenti asilo accolti negli altri paesi membri dell'UE in <i>relocation</i> (al 10 novembre 2016) sul totale dei 39.600 promessi all'Italia.

Fonte: Elaborazione su dati UNHCR, SPRAR, Ministero dell'Interno e Commissione Europea.

“QUI CI HANNO MESSI IN PIZZERIA”: CAS & DINTORNI

Roma, dal “mondo di mezzo” al “mondo di dentro”

«Fatta eccezione per gli *hotspot*, la capitale è naturalmente attraversata da tutte le diverse tipologie di accoglienza [...]. Ospita l'enorme struttura del CARA di Castelnuovo di Porto, un progetto SPRAR coordinato dal Comune di Roma articolato in 51 centri, più di 70 “strutture temporanee” distribuite sul territorio provinciale allestite dalla Prefettura, alcuni centri di accoglienza per MSNA e alcuni centri di accoglienza gestiti dal Comune di Roma che non sono inseriti nel progetto SPRAR. Non luogo di accoglienza, ma di detenzione è, infine, il CIE di Ponte Galeria»²⁰. A quasi due anni dagli arresti nell'indagine *Mondo di mezzo* che ha fatto emergere il sistema di “Mafia capitale”, l'associazione Lunaria ha pubblicato una dettagliata indagine quali-quantitativa sul sistema d'accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo a Roma, metropoli di “transito e di residenza”. Con il titolo *Il mondo di dentro*, la ricerca è stata realizzata anche visitando varie strutture (sei i “casi esemplari” presentati nel dettaglio). Critiche le conclusioni, soprattutto nei confronti dei CAS («il circolo vizioso dell'emergenza permanente»), ma senza risparmiare anche alcuni aspetti dei progetti SPRAR capitolini. «Il

²⁰ Lunaria, *Il mondo di dentro. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma*, 2016, <www.lunaria.org, p. 11>.

vizio di fondo che sembra caratterizzare l'accoglienza [...] nella capitale è la sostanziale assenza di una programmazione degli interventi complessiva, [...] progettata e collegata con i soggetti sociali e i servizi pubblici presenti sul territorio»²¹.

Milano, in balia del caso

Un'indagine dell'associazione Naga²² ha invece esplorato l'eterogeneo sistema di accoglienza diretto dalla Prefettura di Milano fra capoluogo e provincia. Nel 2015 sono stati intervistati 62 utenti del servizio Naga Har ospiti di strutture che fanno capo a questo ramo dell'accoglienza. Fra 2015 e 2016, visitando decine di CAS, sono poi stati intervistati altri ospiti, gestori e operatori. Con l'aggiunta di un lavoro di raccolta e analisi di dati, «è stato possibile fotografare lo stato attuale del sistema di accoglienza (oltre ai CAS esso comprende anche l'*hub* di Bresso, *ndr*) e verificare il grado di conformità ai bandi della Prefettura»²³. «Alcuni enti gestori – riferisce la ricerca – amministrano i centri con coscienza e impegno, fornendo tutte le opportunità alle persone che accolgono. Altri lo fanno un po' più maldestramente [...] a fronte dei limiti di fatto imposti dai bandi. Altri ancora [...] non lo fanno affatto, ed aggiungono vessazioni a vessazioni»²⁴. «Ma oltre alla denuncia doverosa del disservizio e del malaffare, può risultare utile [...] soffermarsi sul sistema di accoglienza nel suo funzionamento fisiologico, mettendo tra parentesi le disfunzioni»²⁵. Un funzionamento fatto di *standard* al ribasso, di enti gestori dalle differenze abissali (da quelli la cui *mission* li porta a promuovere realmente l'autonomia degli ospiti a quelli interessati solo al *business*), e di servizi e opportunità distribuiti in maniera discontinua e casuale.

La mappatura nazionale? Può attendere

Le associazioni Cittadinanzattiva, Libera e la campagna LasciateCIEntrare hanno tentato nel 2015 una mappatura nazionale dei CAS (in tutto 3.090 a ottobre 2015), che però si è arenata di fronte alle mancate risposte del Viminale e della maggior parte delle Prefetture. Ma nello stesso anno sono riuscite a monitorare e visitare circa 40 strutture, perlopiù in Campania, Ca-

²¹ Ivi, p. 70.

²² Naga, *(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*, Milano, 2016, <www.naga.it>.

²³ Ivi, p. 9.

²⁴ Ivi, p. 36.

²⁵ Ivi, p. 35.

labria e Sicilia, anche con la collaborazione di attivisti di altre associazioni²⁶. Queste le principali criticità riscontrate: strutture improvvisate (hotel, ristoranti, casolari, persino una pizzeria), grandi concentrazioni di ospiti in zone ad alta criticità sociale, strutture lontane dai centri abitati, staff impreparati, operatori sottopagati, carenze nell'assistenza e nei percorsi di inclusione che portano a depressione, disturbi psicologici o all'ingresso in circuiti di caporalato o delinquenza e infine, in alcune zone, l'accoglienza che rimane affidata a soggetti già denunciati in passato.

Nello SPRAR si fa così

«I numeri parlano da soli: continuano gli sbarchi e solo un sistema SPRAR che sia esteso a tutti i Comuni riuscirà a dare una risposta adeguata alle richieste di asilo senza mettere a rischio la tenuta sociale»: Matteo Biffoni, delegato ANCI all'Immigrazione, nell'ottobre 2016, il giorno successivo alle barricate degli abitanti di Gorino (Ferrara) per l'arrivo in paese di 12 donne richiedenti asilo, destinate dalla Prefettura di Ferrara all'ostello locale²⁷.

La fotografia più recente e completa di ciò che significa "accoglienza SPRAR" (la *minoritaria* accoglienza SPRAR) è offerta dal *Rapporto annuale SPRAR* pubblicato dalla rete di enti locali nel luglio 2016 e dal *Rapporto sulla protezione internazionale 2016*²⁸. Nel 2015, circa 21.600 posti hanno permesso di accogliere in totale 29.700²⁹ fra richiedenti asilo e rifugiati. Quasi tutti sono stati accolti in progetti "ordinari", il 6% circa in progetti per MSNA (ma questa percentuale è cresciuta al 9% nel 2016) e l'1% in progetti per persone "vulne-

²⁶ Cittadinanzattiva – Libera – LasciateCIEntrare, *InCAStrati. Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, 2016, <www.cittadinanzattiva.it>.

²⁷ ANCI, *Migranti, Biffoni: "Fondamentale estendere sistema SPRAR con ripartizione sostenibile sul territorio"*, comunicato, 25 ottobre 2016, <www.anci.it>.

²⁸ AA.VV., *Rapporto annuale SPRAR [...]*, cit., i cui dati sono riferiti all'attività del 2015, e ANCI – Caritas italiana – Cittalia – Fondazione Migrantes – SPRAR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016*, Roma, 2016, <<http://viedifuga.org/rapporto-sulla-protezione-internazionale-in-italia-2016>>, i cui dati sono aggiornati al 1° semestre 2016.

²⁹ Il supporto in un progetto SPRAR ha durata variabile: i richiedenti protezione internazionale hanno diritto a restare nel progetto fino a quando ricevono l'esito della loro domanda; per chi ha ricevuto una forma di protezione, la permanenza prevista è di sei mesi prorogabili; essa incontra però dei limiti nell'iter giudiziario che segue a un ricorso in caso di diniego (vedi la circolare del Servizio centrale SPRAR sui "Tempi di accoglienza all'interno dello SPRAR", 7 luglio 2016).

rabili". Sempre nel 2015 inoltre sono stati attivati due progetti particolari: uno per l'accoglienza di 168 afgiani ("Progetto ISAF") e un altro di *resettlement* per famiglie siriane (inseriti 81 beneficiari)³⁰.

«Quella proposta dallo SPRAR si configura, come noto, come un'accoglienza "integrata", che predispone interventi materiali di base (vitto e alloggio), a cui si accompagnano servizi volti a favorire l'acquisizione di strumenti per l'autonomia. Tali interventi prendono corpo e si sostanziano [...] attraverso il forte radicamento e dialogo con il territorio»³¹.

In media in ogni progetto SPRAR operano 22 professionisti, soprattutto operatori d'accoglienza, ma anche mediatori culturali, amministrativi, operatori legali, personale ausiliario, insegnanti di italiano, coordinatori d'*équipe*. Un'attività di supervisione e consulenza psicologica esterna per l'*équipe* è dichiarata da tre progetti su quattro. Per migliorare il lavoro di rete con il territorio, l'80% dei progetti nell'ultimo biennio ha stipulato nuovi accordi, protocolli o convenzioni con enti e istituzioni.

ACCOLTI SÌ, MA CHI SONO?

Per quanto messa in condizione di accogliere appena un sesto delle persone sistemate nei CAS, la rete SPRAR è ad oggi l'unica che consente di offrire informazioni, su scala piuttosto ampia, su *chi siano* i richiedenti asilo e i rifugiati in accoglienza nel nostro Paese³².

- Oggi il 58% degli accolti nei progetti SPRAR sono richiedenti protezione internazionale, il 23% è titolare di protezione umanitaria, l'11% ha la protezione sussidiaria e l'8% ha ricevuto lo *status* di rifugiato.
- Quasi nove accolti su dieci (l'88%) sono uomini (la loro incidenza è cresciuta negli anni) e sette su dieci sono giovani di 18-30 anni; sono fuggiti soprattutto da Nigeria, Gambia, Pakistan, Mali, Afghanistan, Senegal, Bangladesh, Ghana, Somalia e Costa d'Avorio.
- In una vasta maggioranza di persone sole, nel 2015 si sono segnalati

³⁰ L'Italia, nell'ambito del programma europeo di *resettlement* del luglio 2015, si è impegnata ad accogliere circa 1.900 rifugiati da Libano, Siria e Turchia; a fine settembre 2016 risulta averne accolti 472: cf. Commissione europea, *Migrazione e gestione delle frontiere: arrivano i risultati*, comunicato e allegati, 28 settembre 2016, <<http://europa.eu>>.

³¹ AA.VV., *Rapporto annuale SPRAR [...]*, cit., p. 61.

³² Per le fonti dei dati del riquadro si veda nota 28.

tuttavia circa 1.300 nuclei familiari, per oltre la metà coppie con uno o più figli.

- Medio-alto il livello di scolarizzazione dei beneficiari dei progetti: «Mentre l'istruzione elementare si attesta sul 37%, quasi il 50% possiede un livello più alto di formazione scolastico-universitaria: il 22% ha la licenza media, il 19% quella superiore, il 7% un titolo di studio universitario»³³.

In appartamento è meglio

I beneficiari dei progetti SPRAR vivono in strutture abitative mediamente per otto persone ciascuna. In otto casi su 10 si tratta di normali appartamenti e solo in un caso su 10 di centri collettivi. Le strutture restanti sono comunità alloggio, quasi tutte per i MSNA.

«Le strutture abitative dello SPRAR tendono a concretizzare i principi fondanti di un sistema mirato alla presa in carico di ogni singola persona e alla sua specificità: sono infatti caratterizzate dalla possibilità di ospitare ciascuna un numero contenuto di persone, oltre che dalla collocazione all'interno del centro abitato o comunque in una zona limitrofa e tendenzialmente ben collegata dal servizio di mezzi pubblici»³⁴.

Inoltre, «all'interno dello SPRAR nel corso del 2015 sono state avviate alcune sperimentazioni di accoglienza di titolari di protezione internazionale e umanitaria presso abitazioni private e nuclei familiari. Le esperienze di "accoglienza in famiglia" sono attivate nei Comuni di Torino, Parma e Fidenza. Alla fine del 2015 ha avviato la programmazione per una sperimentazione analoga anche il Comune di Milano»³⁵.

Verso l'inclusione: l'italiano

I beneficiari SPRAR ricevono servizi che riguardano soprattutto l'assistenza sanitaria, la formazione, le attività multiculturali, l'alloggio e l'istruzione-formazione, l'inserimento scolastico di bambini e ragazzi, ma anche l'assistenza sociale, la mediazione linguistica e culturale, l'inserimento lavorativo, l'orientamento-informazione legale (in particolare, ovviamente, per le pratiche di asilo

³³ AA.VV., *Rapporto annuale SPRAR [...]*, cit., p. 43.

³⁴ Ivi, p. 46.

³⁵ Ivi, p. 47.

e di soggiorno e il non facile "dialogo" con Prefettura e Questura) e il tempo libero.

L'85% dei progetti offre corsi di italiano per almeno 10 ore a settimana, mentre sono 7.900 i beneficiari che in un anno hanno ottenuto un certificato di frequenza riconosciuto a livello regionale o nazionale. Corsi per sostenere l'esame per la certificazione europea della conoscenza della lingua italiana (livelli A1, A2 e B2) sono stati organizzati in oltre la metà dei progetti.

Verso l'autonomia: il lavoro, la casa

Quanto al percorso (tutto in salita) verso un posto di lavoro, «nella quasi totalità dei casi (91%) i progetti territoriali procedono a una mappatura del fabbisogno lavorativo del territorio su cui operano, così come previsto dalle Linee Guida dello SPRAR»³⁶. Nel 2015 hanno frequentato corsi di formazione professionale i richiedenti asilo/rifugiati di sette progetti su 10 e hanno potuto usufruire di tirocini formativi o borse lavoro gli utenti dell'80% dei progetti. Nonostante la crisi economica, nell'ultimo anno «sono stati 643 gli inserimenti lavorativi realizzati a seguito dei tirocini formativi attivati e conclusi»³⁷.

Ma nel complesso, sempre nell'anno sono 1.972 gli inserimenti lavorativi ottenuti dai percorsi di "accompagnamento" al lavoro offerti dai progetti della rete. Hanno "prodotto" inserimenti al lavoro due progetti su tre, ma qualche progetto è arrivato da solo a realizzarne oltre 50.

«Tra i settori professionali per i quali si sono registrati i maggiori inserimenti lavorativi figurano al primo posto quelli della ristorazione e del turismo (per circa il 60% dei progetti), a cui seguono i settori di agricoltura e pesca (circa 40%) e servizi alla persona (30%). In misura minore, gli altri settori che hanno assorbito la forza lavoro dei migranti ospitati nei progetti dello SPRAR, sono quelli dell'artigianato, del commercio e dell'industria e, in forma ancor più limitata, dell'edilizia. Solo una minima parte, ma significativa per la tipologia di attività, sono i beneficiari che hanno trovato un impiego nel settore dell'informatica»³⁸.

Sono tre su cinque, inoltre, i progetti SPRAR che hanno realizzato inserimenti abitativi autonomi di beneficiari.

In quasi tutti i progetti, infine, gli ospiti sono coinvolti nell'attività dei centri (pulizia dei propri spazi e di quelli comuni, supporto ai compagni e or-

³⁶ Ivi, p. 91.

³⁷ Ivi, p. 95.

³⁸ Ivi, p. 96.

ganizzazione di momenti ricreativi, iniziative di sensibilizzazione e laboratori). E, ancora una volta, la quasi totalità dei progetti (il 93%) organizza sul territorio iniziative di informazione e sensibilizzazione sulla situazione dei richiedenti asilo e rifugiati.

Percorsi d'uscita (in tempi di crisi)

Sempre nel 2015 sono uscite dall'accoglienza SPRAR circa 11 mila persone. Per un terzo di loro erano scaduti i termini dell'accoglienza³⁹; quasi un altro terzo l'ha lasciata volontariamente prima della scadenza, scegliendo altre strade; poco meno del terzo restante, invece (il 29% dei beneficiari usciti) «risulta aver portato avanti il proprio percorso di inserimento socio-economico, inteso come l'acquisizione di strumenti volti a supportare l'inclusione sociale»⁴⁰.

A questo proposito, emerge un indicatore di crescente difficoltà e “fatica”: «Rispetto al 2014 è aumentata di 4,4 punti la percentuale di coloro che fuoriescono dall'accoglienza per completamento del percorso e scadenza naturale dei termini, 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 comunque scelto di abbandonare il percorso prima della scadenza dei termini (-1,2 punti)»⁴¹.

«Nel leggere tali dati – prosegue il Rapporto – va tenuto presente che, anche per il 2015, 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 aggiunge il perdurare di una situazione economica non favorevole che continua a recare svantaggio nella ricerca di un'occupazione»⁴².

L'accoglienza SPRAR: i numeri. Anno 2015.

29.698	I richiedenti asilo e i rifugiati accolti nei progetti nel 2015.
22.983	I richiedenti asilo e i rifugiati accolti nei progetti nel 1° semestre 2016 (90% in progetti ordinari, 9% in progetti per MSNA e 1% in progetti per “vulnerabili” (disabilità o disagio mentale).

³⁹ Si veda nota 29.

⁴⁰ AA.VV., *Rapporto annuale SPRAR [...]*, cit., p. 48.

⁴¹ *Ibidem*. Il primo semestre 2016 ha visto in ulteriore aumento l'uscita per scadenza di termini e in diminuzione gli abbandoni; in lieve calo anche l'uscita per inserimento socio-economico.

⁴² *Ibidem*.

1.300	I nuclei familiari accolti nel 2015.
574	Gli enti locali titolari di progetto (533 Comuni, 29 Province e 12 unioni di Comuni) nel 1° semestre 2016.
1.200	I Comuni coinvolti complessivamente nell'accoglienza (1° semestre 2016).
8 su 10	I normali appartamenti sul totale delle strutture abitative adoperate nei progetti (solo una su 10 è un centro collettivo e un'altra su 10 una comunità per MSNA).
85%	I progetti SPRAR che offrono corsi di italiano di almeno 10 ore a settimana.
1.972	Gli inserimenti lavorativi ottenuti nel 2015 dai percorsi di “accompagnamento” al lavoro offerti dai progetti.
29,1%	I beneficiari usciti dai progetti per inserimento socio-economico nel 1° semestre 2016.
1/6	Gli accolti nella rete SPRAR rispetto agli accolti nei CAS alla fine di ottobre 2016.

Fonte: Elaborazione su dati SPRAR e Ministero dell'Interno.

Spesa giornaliera pro capite nei progetti SPRAR. Valori assoluti e percentuali. Anno 2014.

Voci di spesa	Spesa 2014 (euro)	Distribuzione percentuale
Costo del personale	13,16	38,0%
Oneri relativi all'adeguamento	4,30	12,4%
Spese generali per l'assistenza	8,24	23,8%
Integrazione	2,15	6,2%
Consulenze	1,31	3,8%
Costi indiretti	0,30	0,9%
Altre spese	5,21	15,0%
Totale	34,67	100,0%

Nota: «Da questa analisi emerge [...] come le strutture d'accoglienza producano un impatto positivo sul territorio, generando un indotto in termini di professionalità attivate, consulenze ed altri servizi» (Ministero dell'Interno – Gruppo di studio sul sistema di accoglienza, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*, Rodorigo Editore, Roma, 2015, p. 52).

Fonte: Elaborazione Fondazione L. Moressa su dati Ministero dell'Interno e ANCI.

Asilo: protezione per pochi, problemi per tanti

In parallelo ai percorsi di accoglienza più diversi, per le persone sbarcate o arrivate in Italia in fuga da guerre, persecuzioni, violenze, disastri ambientali o povertà si apre la partita decisiva della richiesta di protezione internazionale e del suo esame.

A fine ottobre 2016 le persone che nell'anno hanno deciso di chiedere asilo in Italia (e che ne hanno avuto reale possibilità) sono state circa 98.500, un dato che già supera nettamente quelle registrate in tutto il 2015, poco meno di 84 mila⁴³.

Richiedenti asilo in Italia. Valori assoluti. Anni 2011-2016.

Anno	Richiedenti asilo
2011	37.350
2012	17.352
2013	26.620
2014	63.456
2015	83.970
2016 (gennaio-ottobre)	98.477

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Nel 2014 dei 170 mila “sbarchi”, il totale dei richiedenti asilo era stato molto inferiore, poco oltre le 63 mila unità. Ma l'introduzione dell'“approccio hotspot” nel settembre 2015 e la chiusura, per i migranti e i rifugiati “in transito”, dei confini francesi, svizzeri e austriaci hanno avuto l'indubbio successo di trasformare l'Italia, sicuramente più per forza che per amore, da Paese di passaggio verso il Centro e Nord Europa in “vero” Paese d'asilo.

⁴³ Dati Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, cit. <www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it> (sez. Dati e statistiche, I numeri dell'asilo, sez. Dati e statistiche, Cruscotto statistico giornaliero).

Persone sbarcate e richiedenti asilo. Valori assoluti. Anni 2013-2016.

	2013	2014	2015	2016 (genn.-ottobre)
Persone sbarcate	42.925	170.100	153.842	159.432
Richiedenti asilo	26.620	63.456	83.970	98.477

Nota: il pur elevatissimo numero di richiedenti asilo nei soli primi 10 mesi del 2016 lascia ad oggi qualche incertezza sullo "status" e la destinazione di altre decine di migliaia di persone sbarcate nel periodo, anche tenendo conto di inevitabili ritardi nella presentazione delle domande. E non bastano a chiarirli, forse, nemmeno i numerosissimi né i "respingimenti differiti" notificati poco dopo gli sbarchi ai cosiddetti "migranti economici", né le dichiarazioni governative secondo cui, ormai, verrebbe identificata-fotosegnalata la quasi totalità degli sbarcati.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Dal canto loro governo e amministrazione, *obtorto collo*, si sono in parte attrezzati. Fino a ottobre 2016 le Commissioni territoriali più le loro sezioni interne e distaccate (per un totale ormai di 47 uffici dopo l'istituzione, nei primi mesi dell'anno, delle nuove sezioni di Bergamo, Livorno, Monza e Brianza, Novara e Vicenza) hanno esaminato quasi 76 mila domande di protezione, contro le 71.100 esaminate in tutto il 2015 (nel 2014 erano state solo 36.300).

Gli esiti: meno di 4.100 concessioni dello status di rifugiato (5% circa del totale delle domande esaminate), meno di 9.400 protezioni sussidiarie (12%), 15.000 protezioni umanitarie (20%) e quasi 47.500 dinieghi (62%), oltre a 80 casi residuali con "altro esito" (0,1%: rinunce o trasferimenti a norma del regolamento "Dublino").

L'andamento nel quadriennio 2013-2016, sia pure ancora mancante di due mesi, evidenzia un calo progressivo di tutte le percentuali di accoglimento: status di rifugiato al 13% nel 2013, ridotto a un residuale 5% nel 2016 quasi completo; protezione sussidiaria al 24% nel 2013, dimezzata nel 2016; protezione umanitaria al 28% nel 2014 e al 19% nel 2016 (anche se fra 2013 e 2014, dopo la fine dell'"emergenza Nordafrica" è stato l'unico beneficio in crescita, dal 24% al 28%).

Naturalmente inverso il *trend* dei dinieghi, dal 29% del 2013 al 58% del 2015 (l'anno delle frontiere chiuse e dell'avvio dell'"approccio hotspot"), fino al 62% del 2016: il 2016 è dunque l'anno in cui Commissioni e Sezioni hanno respinto due domande d'asilo su tre, nonostante che l'insieme dei maggiori Paesi di fuga non sia molto mutato rispetto agli anni precedenti: nel 2013 i primi 10 per numero di richiedenti in Italia erano stati nell'ordine Nigeria, Pakistan, Somalia, Eritrea, Afghanistan, Mali, Gambia, Senegal, Egitto e Siria (quest'ultima con poche centinaia di persone). A ottobre 2016, sia pure con diverso ordine, di

questi paesi ne ritroviamo sei. E i primi due in assoluto, la Nigeria e il Pakistan, sono di nuovo gli stessi del 2013⁴⁴.

Per un sommario confronto europeo triennale: nel 2015, anno degli ultimi dati Eurostat disponibili, l'Italia ha registrato un'incidenza di esiti positivi (concessione dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria o umanitaria) pari ad appena il 42% delle domande di protezione esaminate, contro una media UE notevolmente superiore, pari al 52%. Ancora nei due anni precedenti l'incidenza italiana di esiti positivi era stata superiore alla media dell'Unione: nel 2014, pari al 59% contro il 45% di media, e nel 2013 addirittura del 61% contro il 34% di media⁴⁵.

Esiti delle richieste d'asilo. Valori assoluti e percentuali. Anni 2011-2016.

Anno	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Diniego	Altro esito ¹	Totali
2016 (gennaio-ottobre)	4.067	9.356	15.001	47.456	80	75.960
%	5,4	12,3	19,8	62,5	0,0	100,0
2015	3.555	10.225	15.768	41.503	66	71.117
%	5,0	14,4	22,2	58,4	0,0	100,0
2014	3.641	8.338	10.034	14.217	40	36.270
%	10,0	23,0	27,7	39,2	0,0	100,0
2013	3.078	5.564	5.750	6.765	2.477	23.634
%	13,0	23,5	24,3	28,7	10,5	100,0
2012	2.048	4.497	15.486	6.455	1.483	29.969
%	6,9	15,0	51,7	21,5	4,9	100,0
2011	2.057	2.569	5.662	13.470	1.868	25.626
%	8,0	10,0	22,1	52,6	7,3	100,0

¹ Rinuncia e altri.

Nota 1: Richieste esaminate nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta d'asilo.

Nota 2: percentuali arrotondate all'unità.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

⁴⁴ Due ricercatori della Fondazione Leone Moressa e un dirigente regionale hanno approfondito gli esiti delle richieste d'asilo, evidenziando alcune anomalie italiane rispetto ai Paesi partner europei. Tre i fenomeni tratteggiati: i tempi d'esame, le difformità fra le decisioni delle Commissioni/Sezioni a seconda delle varie parti d'Italia, e i Paesi di provenienza. Cf. Enrico Di Pasquale – Andrea Stuppini – Chiara Contin, "Quelle divergenze da correggere sui profughi", «La Voce.info», 10 maggio 2016, <www.lavoce.info>.

⁴⁵ Dati Eurostat, <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration>> (sez. Publications), riferiti alla prima istanza, quella che in tutta l'UE genera di gran lunga il maggior numero di decisioni, ma soprattutto, l'unica che ad oggi consente una comparazione reale.



La fabbrica dell'irregolarità

L'accrescersi delle domande esaminate e l'impennata dei dinieghi nelle Commissioni e Sezioni territoriali hanno aggravato, tra l'altro, il carico dei ricorsi alla giustizia ordinaria, cioè il "contenzioso giudiziario". Nei soli primi cinque mesi del 2016, periodo in cui si sono registrati 25.959 dinieghi, i ricorsi depositati nei Tribunali (e quindi nel solo primo grado) sono stati 15.008, cioè il 58%, oltre la metà, dei dinieghi del periodo. E tutto ciò in «un flusso in decisa crescita, con circa 3.500 nuovi ricorsi al mese»⁴⁶; nel periodo sono stati definiti 985 di questi casi, mediamente in 167 giorni. Mancano ancora dati esaustivi sugli esiti finali del contenzioso giudiziario, che teoricamente può arrivare sino alla Cassazione. Per quanto riguarda il periodo gennaio-maggio 2016 in primo grado, «dai dati forniti emerge come le circa mille decisioni [...] presentino una bassissima percentuale di accoglimenti totali»⁴⁷. Però nel 2014, sugli 8.420 ricorsi presentati sempre in Tribunale rispetto al totale di oltre 13 mila dinieghi (oltre il 60%), quelli accolti sarebbero stati sette su 10. I numeri sono molto più ridotti in appello, dove ad esempio nel 2014 i ricorsi pendenti erano "solo" 511 (ma appena 122 nel 2010)⁴⁸.

Nell'ultimo anno il Ministro Guardasigilli ha annunciato una riforma dei meccanismi di contenzioso in materia di protezione internazionale che prevede, tra l'altro, l'eliminazione del grado di appello⁴⁹. Ma già nella crescente mole di dinieghi già in sede di Commissione/Sezione, alcuni leggono una scelta "politica", a priori, di riduzione della protezione internazionale. Una scelta che potrebbe avere gravi conseguenze e richiede correttivi urgenti. «Rimane necessario aprire la possibilità di un permesso di soggiorno umanitario anche per i numerosi diniegati (stimati nei prossimi mesi in 40 mila), per evitare la situazione di irregolarità per molte persone, soprattutto al Sud, che genererebbe sfruttamento, non tutela della dignità della persona e insicurezza. Ripartire dalla legalità è fondamentale sia per chi potrà fermarsi in Italia sia per chi dovrà rientrare nel proprio Paese»⁵⁰.

⁴⁶ Andrea Orlando (Ministro della Giustizia), *Audizione* al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, 3 agosto 2016, <www.giustizia.it/resources/cms/documents/Audizione_Accordo_Schengen.pdf>, p. 1.

⁴⁷ Ivi, p. 2.

⁴⁸ Camera dei Deputati – Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, *Relazione sull'attività svolta [...]*, cit., pp. 95-96.

⁴⁹ ASGI, *C'è ancora un Giudice a Berlino?*, 22 agosto 2016, <www.asgi.it>.

⁵⁰ Fondazione Migrantes, *Giornata mondiale del rifugiato 2016: le proposte della Migrantes*, 17 giugno 2016, <www.chiesacattolica.it>.

Tempi medi d'esame di una domanda d'asilo. Valori assoluti. Anni 2014-2016.

In Commissione territoriale	
Anno 2014	322 giorni
Anno 2015	209 giorni
Anno 2016 (gennaio-aprile)	75 giorni ¹
Se si aggiunge il ricorso giurisdizionale	
	fino a più anni

¹ Nel novembre 2016 vi erano ancora casi di richiedenti asilo che attendevano la convocazione in Commissione dall'autunno 2015.

Fonte: Elaborazione su dati Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza.

Dublino III: trasferimenti e visite

Sulla frontiera del Mediterraneo, Italia e Grecia chiedono da tempo una riforma del regolamento UE 604/2013, il cosiddetto "Dublino III", che, come è noto, poggia di fatto sul principio che la responsabilità dell'esame di una domanda di protezione ricade sul primo paese dell'UE raggiunto dal richiedente. Anche la Commissione europea ha presentato, nel maggio 2016, una sua proposta di riforma. Ma intanto l'attuazione del Dublino III procede a pieno ritmo.

È almeno dal 2009 che sono trasferiti in Italia da altri paesi membri, senza clamori, persona dopo persona, famiglia dopo famiglia, migliaia di richiedenti asilo. Il numero massimo è stato raggiunto nel 2011 con quasi 4.600 persone, per poi stabilizzarsi nell'ultimo triennio poco sopra le 3.000⁵¹. Vengono trasferiti anche minori: nell'ultimo anno per cui il Ministero dell'Interno ha pubblicato i dati, il 2015, sono stati 74, ma ben 249 nel 2013. In tutto, fra adulti e minori, nell'ultimo quinquennio l'Italia si è trovata a ridare (o dare) accoglienza a circa 17.500 richiedenti asilo.

⁵¹ Ministero dell'Interno, *Richieste di competenza e trasferimenti di richiedenti protezione internazionale da e per l'Italia*, 2016, <<http://ucs.interno.gov.it/ucs/multidip/index.htm>> (sez. Le statistiche ufficiali del ministero dell'Interno ed. 2016, Immigrazione e asilo).

Regolamento "Dublino": trasferimenti da e verso l'Italia. Valori assoluti. Anni 2007-2015.

Anno	Trasferimenti dall'Italia ai Paesi membri	Trasferimenti dai Paesi membri all'Italia
2007	112	1.027
2008	124	1.308
2009	47	2.658
2010	113	2.739
2011	14	4.645
2012	25	3.551
2013	5	2.966
2014	13	3.344
2015	126	2.963
Totale	579	25.201

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Nel 2015, il paese che ha inviato all'Italia il maggior numero di richieste di "assunzione di competenza" in merito al Dublino III è la Svizzera (circa 9.700 richieste; la Confederazione, che con la Norvegia aderisce al regolamento pur non facendo parte dell'Unione Europea, è anche il nostro maggior paese trasferente, con 1.196 trasferimenti in Italia eseguiti nel 2015⁵²). Segue la Germania (9.400 richieste circa). Seguono, a distanza, Francia e Svezia, con 2.400 richieste ciascuna, e quindi l'Austria (1.600), il Regno Unito (1.200) e la Norvegia (1.100). In tutto, nel 2015 sono arrivate in Italia quasi 30.200 richieste, in un *trend* di crescita ininterrotta che dura da anni (nel 2008 erano state un sesto di questa cifra).

A fronte dei 2.963 richiedenti asilo trasferiti in Italia nel solo 2015, quelli inseriti nell'anno nei progetti SPRAR sono stati appena 966 (sono arrivati in particolare dalla Svezia, dalla Svizzera, dalla Norvegia, dalla Germania e dall'Olanda)⁵³.

In Svizzera, da dove proviene oltre un terzo dei trasferiti in Italia, la situazione del nostro Paese è monitorata da anni dall'OSAR (Organisation suisse

⁵² Organisation suisse d'aide aux réfugiés-OSAR, *Conditions d'accueil en Italie*, 2016, <www.osar.ch>, p. 14.

⁵³ AA.VV., *Rapporto annuale SPRAR [...]*, cit., p. 44.

d'aide aux réfugiés, organismo nazionale di secondo livello con sede a Berna e di cui fa parte, tra l'altro, Caritas Suisse) con particolare riguardo all'accoglienza offerta ai "dublinanti".

Nel suo rapporto 2016 sull'argomento, frutto di visite e interviste a Milano, Roma e Bologna, l'OSAR afferma che il sistema italiano a favore dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione, cresciuto ma ancora troppo emergenziale e tutto orientato sugli "sbarchi" al Sud, continua a presentare «carenze sistemiche che impediscono di garantire sempre accoglienza e accesso alle procedure. L'Italia [...] non dispone ancora di un sistema d'accoglienza coerente, completo e durevole»⁵⁴.

Così, anche in base all'importante sentenza "Tarakhel vs. Svizzera" della Corte europea dei diritti umani (2014), «gli Stati membri di Dublino che hanno l'intenzione di trasferire persone in Italia hanno giuridicamente [...] l'obbligo, nei singoli casi, di ottenere garanzie sull'alloggio, il rispetto del principio dell'unità familiare e l'accesso a un'assistenza sanitaria adeguata»⁵⁵.

Attorno al sistema: movimenti e acque ferme

Fin qui il nostro tentativo di ricognizione quantitativa in un'accoglienza non ancora coerente, completa e durevole, per riprendere il giudizio dell'OSAR. Ma, a questo punto, crediamo non si possano trascurare alcuni fenomeni che *si muovono* (spesso in senso effettivo e reale, sui passi di uomini, donne e bambini in viaggio) o *si arenano* ai margini di questo "sistema".

Arrivi via terra, l'accoglienza può attendere

Sono migliaia gli uomini e i giovani entrati in Italia non con uno sbarco al Sud, ma via terra, da Austria e Slovenia, lungo la "rotta dei Balcani" e al termine di viaggi lunghissimi. Forse 3.000 nel solo 2015 e 1.500 nei soli primi mesi del 2016⁵⁶, sono fuggiti soprattutto da Afghanistan e Pakistan. Hanno chiesto asilo nelle Questure nel Nord Italia. Ma hanno dovuto aspettare anche mesi prima di entrare in accoglienza (a differenza dei richiedenti asilo giunti via mare, cui si

⁵⁴ Organisation suisse d'aide aux réfugiés-OSAR, *Conditions d'accueil [...]*, cit., p. 12, per questa e la citazione seguente. Si veda anche l'indagine ASGI, *Il sistema Dublino e l'Italia, un rapporto in bilico*, 2015, <www.asgi.it>.

⁵⁵ Organisation suisse d'aide aux réfugiés-OSAR, *Conditions d'accueil [...]*, cit., p. 12.

⁵⁶ Mario Morcone, *Audizione* alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, 10 maggio 2016, <www.camera.it>.

offre subito una qualche sistemazione e, soprattutto, in violazione della direttiva europea “Accoglienza” (la 2013/33), del D.Lgs. 140/2005 e oggi del D.Lgs. 142/2015⁵⁷: nell’attesa sono rimasti all’aperto, rimediando al massimo turni in dormitorio, nel disinteresse pressoché totale delle istituzioni (hanno fatto eccezione, peraltro, i sistemi di accoglienza immediata di Trieste, una “buona pratica” di rilevanza nazionale⁵⁸, e di Biella⁵⁹). A Torino, ad esempio, fra l’estate 2015 e l’estate 2016 decine di questi richiedenti pakistani e afgani hanno trovato “residenza temporanea” solo sul prato del centralissimo giardino-bastione delle Porte Palatine⁶⁰, nei dormitori dell’“emergenza freddo” cittadina e poi in un’area degradata lungo le sponde del torrente Stura.

Ancora un numero per dare un’idea del fenomeno nel suo complesso: nel 2015 il solo SPRAR ha accolto, alla fine (almeno dopo i mesi di cui sopra), ben 3.350 richiedenti asilo e rifugiati entrati in Italia attraversando una frontiera terrestre, durante l’anno o prima⁶¹.

Ritorno a Milano

Con una festa di benvenuto per i primi ospiti (e una protesta la sera prima), all’inizio di novembre 2016 a Milano è stata aperta all’accoglienza di 300 persone la caserma Montello. In quei giorni la città (Comune, Prefettura, privato sociale e volontariato) dava una qualche ospitalità a 3.800 persone fra richiedenti asilo e rifugiati, persone “in transito” (cioè dirette verso il Centro e il Nord Europa, dove spesso hanno parenti o reti di riferimento, e per questo non sono interessate a chiedere protezione in Italia, e dunque a farsi fotosegnalare) e stranieri con una situazione/provenienza più incerta (cioè “dublinanti”, richiedenti già in accoglienza in altre città, “transitanti” che hanno chiesto asilo in un secondo tempo). All’inizio dell’autunno gli accolti erano 3.680: 422 nei progetti SPRAR, 1.050 nei centri straordinari, 508 “transitanti” e 1.700 con si-

⁵⁷ Sia l’art. 17 della direttiva che l’art. 1 del D.Lgs. 142 stabiliscono che i richiedenti asilo hanno accesso alle «condizioni materiali d’accoglienza»/«misure di accoglienza» dal momento in cui manifestano la volontà di chiedere protezione. Il D.Lgs. 140, invece, dal momento della presentazione della domanda (art. 5).

⁵⁸ “Accoglienza richiedenti asilo: subito, almeno a Trieste”, «Vie di fuga», 29 settembre 2015, <www.viedifuga.org>.

⁵⁹ “Arrivi via terra: Biella, quando ad accogliere è un territorio”, «Vie di fuga», 1 febbraio 2016, <www.viedifuga.org>.

⁶⁰ “Arrivi a Torino via terra? Benvenuto alla ‘residenza temporanea’ Porte Palatine”, «Vie di fuga», 29 settembre 2015, <www.viedifuga.org>.

⁶¹ AA.VV., *Rapporto annuale SPRAR [...]*, cit., p. 43.

tuazione incerta. Fra l'ottobre 2013 e gli ultimi mesi la città ha dato accoglienza provvisoria ad almeno 106 mila «profughi» e migranti, di cui 21 mila minori. «Fino al gennaio di quest'anno il 98% di loro erano "transitanti", cioè in attesa di andare in altri Paesi, non chiedevano asilo per non dover rimanere, dopo invece la situazione è cambiata: siamo passati dal 2% all'80% di richiedenti asilo. Non ne arrivano di più, ma si fermano di più»⁶².

Nell'Italia delle Alpi "bloccate" (v. sotto), da stazione di passaggio Milano è diventata luogo di ritorno e di incertezza.

Como e Ventimiglia, frontiere in grigio

«Si corre il rischio concreto di creare delle zone grigie dei diritti in cui, nell'attesa di riuscire a continuare il viaggio, i migranti non chiedono asilo e non usufruiscono dei servizi di prima accoglienza, aspettando in condizioni precarie che qualcosa accada»⁶³. Il riferimento è a due luoghi-simbolo, Ventimiglia (fin dal 2015) e Como-Chiasso (dall'estate 2016), per i respingimenti ("riammissioni") sistematici di migranti in Italia da parte di Francia e Svizzera.

Solo fra luglio e agosto 2016 sono stati circa 7.000 i respingimenti in Italia dalla Confederazione Elvetica (600 riguardavano MSNA), con una crescita esponenziale rispetto ai mesi precedenti.

Nella speranza di riattraversare comunque la frontiera, centinaia di migranti (ma anche richiedenti asilo) si sono accampati vicino alla stazione di Como, mentre una parte dei respinti sono stati trasferiti all'hotspot di Taranto. In maggior parte provenivano da paesi fortemente eleggibili per uno *status* di protezione (Eritrea, Somalia, Sudan, ecc.).

Molti, in base a un monitoraggio dell'ASGI, avrebbero avuto diritto alla *relocation* europea o al ricongiungimento familiare in base al regolamento "Dublino III". Contrariamente a quanto affermato dalle autorità elvetiche, molti dei respinti hanno affermato che in Svizzera è stato loro impedito di presentare domanda d'asilo. Coloro che erano già richiedenti asilo in Italia avevano tentato di passare il confine per mancanza di informazioni o per sfiducia nelle lente procedure italiane e dell'UE.

⁶² Pierfrancesco Majorino (assessore alle Politiche sociali del Comune di Milano), intervento in Consiglio comunale, 26 settembre 2016, videoregistrazione, <<http://milano.videoaemblea.it>>.

⁶³ Centro Astalli, *Ventimiglia e Como: le frontiere della vergogna europea*, comunicato, 9 agosto 2016, <www.centroastalli.it>.

Per quanto riguarda la Svizzera, l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) ha anche sollevato fondati sospetti di espulsioni collettive (vietate dalla normativa internazionale) e, in alcuni casi, di controlli discriminatori perché mirati sulle persone di pelle nera. Quanto all'Italia, l'associazione di studi giuridici ha riscontrato l'inadeguata accoglienza istituzionale dei respinti, e in particolare dei numerosi MSNA.

A settembre la situazione della stazione è stata "risolta" con l'apertura di un affollato campo governativo in via Regina Teodolinda. Ma intanto, nelle sole prime tre settimane d'ottobre, a Chiasso le autorità svizzere hanno fermato circa 2.500 persone, respingendone in Italia 1.900⁶⁴. Da gennaio alla fine di settembre le "riammissioni" in Italia dalla Svizzera sono state circa 12.200⁶⁵.

Sul confine di Ventimiglia le "riammissioni" di migranti sono cominciate nel giugno 2015 in base a un accordo bilaterale del 1997. Simili a quelle di Como le violazioni di norme nazionali ed europee e di convenzioni internazionali riscontrate in territorio francese e italiano. Rispetto a Como, tuttavia, la situazione di Ventimiglia è stata segnata da una maggiore conflittualità, fra proteste e sgomberi. Sul lato italiano anche questa frontiera è stata "alleggerita" trasportando centinaia di persone negli hotspot del Sud.

Intanto, la Caritas di Ventimiglia e San Remo nell'estate 2016 ha fatto il punto sull'apertura ai migranti della parrocchia di Sant'Antonio (6.000 i passaggi fra giugno e metà luglio 2016, con un 20% di minori non accompagnati e un centinaio di famiglie accolte anche in altre parrocchie) e sul centro di accoglienza temporanea presso il Parco Roya, gestito dalla Croce Rossa (360 i posti previsti, 100 in più gli ospiti) e costretto a lasciare all'esterno numerosi migranti⁶⁶.

Nei primi nove mesi dell'anno l'Italia ha subito dalla Francia circa 450 "riammissioni"⁶⁷.

⁶⁴ ASGI, *Le riammissioni di cittadini stranieri ai confini di Chiasso: profili di illegittimità*, 2016, <www.asgi.it> e "Gli arrivi a Como non si fermano", «Il settimanale della Diocesi di Como», 29 ottobre 2016.

⁶⁵ Dato Ministero dell'Interno, 2016.

⁶⁶ ASGI, *Le riammissioni di cittadini stranieri a Ventimiglia (giugno 2015): profili di illegittimità*, 2015, <www.asgi.it>; dati Ministero dell'Interno, 2016, Caritas Ventimiglia e San Remo, *6.000 persone, 6.000 volti, 6.000 storie, 6.000 vite*, comunicato, estate 2016, <www.caritasventimigliasanremo.org>.

⁶⁷ Dato Ministero dell'Interno, 2016.

"Transitanti" a Roma

«Alla luce dei dati indicati complessivamente possiamo certamente dichiarare via Cupa un luogo di transito per i migranti in cerca di protezione». Da giugno a settembre la Rete legale di supporto ai migranti di passaggio a via Cupa (dove fino a settembre dormivano a centinaia, dopo lo sgombero dell'adiacente centro Baobab nel dicembre 2015) ha incontrato oltre 400 migranti in transito dalla Capitale e a ottobre ha pubblicato un rapporto d'attività su questo intervento⁶⁸.

I migranti incontrati erano soprattutto eritrei (74%) ma anche sudanesi (14%), somali (6%), etiopi (5%), per il 15% famiglie e per un terzo giovani donne, quasi tutte in viaggio da sole. «Le storie delle donne che abbiamo conosciuto – nella quasi totalità dei casi – avevano in comune alcuni eventi drammatici legati al viaggio e alla sosta in Sudan e in Libia: traffici, violenze e sopraffazioni che, il più delle volte, hanno lasciato tracce profonde nel corpo e nello spirito di queste ragazze, le quali avrebbero avuto bisogno di percorsi di supporto psicologico e di accompagnamento socio-sanitario»⁶⁹.

Quasi tutti i migranti progettavano di raggiungere il Centro e il Nord Europa (Inghilterra, Germania, Svezia, Norvegia, Svizzera), dove molti hanno già dei parenti. Quasi tutti erano stati fotosegnalati negli hotspot di sbarco (e un sudanese su due aveva un foglio di respingimento) ma, a quanto pare, anche nella prima accoglienza e in quella "straordinaria" praticamente non avevano ricevuto informazioni sul regolamento "Dublino" e sulle possibilità di asilo e di *relocation*.

Fino ad agosto in via Cupa si fermavano solo 5-7 giorni, ma da quel mese in poi, con l'inasprirsi dei controlli alle frontiere alpine, gli eritrei hanno iniziato a fare domanda di *relocation*: 140 i nominativi inviati dalla Rete legale, di cui 60 entrati in lista d'attesa. Inoltre il 10% degli intervistati ha deciso di presentare domanda d'asilo; molti di questi ultimi, peraltro, non hanno potuto farlo per settimane perché gli uffici competenti della Questura, in via Patini, a settembre hanno comunicato che l'accettazione sarebbe stata chiusa per un mese.

«Vogliamo sottolineare che i migranti da noi informati non erano attirati a Via Cupa da una nascosta strategia né da promesse di alcuna sorta – hanno

⁶⁸ Rete legale di supporto a via Cupa, *Rapporto attività. Baobab: il transito dei migranti e la negata accoglienza*, 2016, <www.cir-onlus.org>. Della Rete fanno parte, oltre al Consiglio Italiano per i Rifugiati-CIR, A buon diritto, Action diritti in Movimento, Baobab Experience e i Radicali di Roma. Si veda, anche, Medici per i diritti umani, *Sindaca Raggi, Roma capitale non può ignorare i migranti più vulnerabili*, comunicato, 19 settembre 2016, <www.mediciperidiritiumani.org>.

⁶⁹ Ibidem.

affermato gli operatori della Rete legale in settimane di polemiche con la giunta Raggi –, ma solamente dalla disperazione individuale di persone a cui le istituzioni non avevano fin qui garantito informazione e accesso ai diritti loro garantiti. L'evidenza sta nei numeri di quanti, dopo l'informativa hanno chiesto asilo in Italia o hanno avuto accesso al programma di *relocation*⁷⁰.

Fuori campo

«All'interno degli insediamenti informali di rifugiati e richiedenti asilo, edifici occupati, baraccopoli, tendopoli, oppure siti all'aperto [...], in città come nelle campagne, le condizioni di vita sono inaccettabili: in metà dei siti non c'è acqua né luce, anche laddove sono presenti donne e bambini; l'accesso alle cure è limitato o manca del tutto»⁷¹. In questi insediamenti «un terzo dei rifugiati presenti in Italia da più anni non è iscritto al Servizio sanitario nazionale, i due terzi degli aventi diritto non hanno accesso regolare al medico di medicina generale e al pediatra di libera scelta»⁷². Medici senza frontiere (MSF), con una ricerca condotta nel 2015 e intitolata *Fuori campo*, ha realizzato una mappatura degli insediamenti informali italiani abitati in maggior parte da rifugiati mai entrati nel “sistema” istituzionale d'accoglienza, oppure usciti senza che il loro percorso di inclusione sociale si fosse realizzato.

«L'indagine sul terreno ci ha inoltre consentito di mettere in evidenza le condizioni di marginalità vissute dai richiedenti asilo appena entrati in Italia e completamente abbandonati a se stessi per i limiti di un sistema di accoglienza che alla cronica carenza di posti (tale la situazione del 2015, *ndr*) continua ad abbinare modalità di gestione emergenziali (tale la situazione ancora oggi, *ndr*)»⁷³.

Sono 35 gli insediamenti censiti da Nord a Sud, per un totale di circa 10 mila abitanti; 565 di questi ultimi sono stati intervistati da MSF. In cinque “focus”, inoltre, la ricerca approfondisce la situazione di Trieste e Gorizia, Padova, Roma, Foggia e Bari, e Torino. Nel capoluogo subalpino, accanto alla difficile situazione del grande insediamento dell'ex MOI (il villaggio olimpico di “Torino 2006”, con forse 1.200 abitanti), si registra se non altro la “buona pratica” dell'accordo per la regolarizzazione-ristrutturazione della palazzina occupata in

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Medici senza frontiere, *Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, marzo 2016, <www.msf.it>

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

via Madonna della Salette fra gli 80 abitanti (coinvolti nella stessa ristrutturazione) e la proprietà (i missionari Salettiani), con la mediazione della Diocesi subalpina.

Richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza. Valori assoluti. Anni 2015-2016.

	Persone presenti nelle strutture temporanee	Persone presenti negli hotspot	Persone presenti nei centri di 1 ^a accoglienza ¹	Persone nello SPRAR (posti occupati) ²	Totale
Al 31 ottobre 2016	133.727	1.225	14.015	22.971	171.938
Al 30 settembre 2016	123.178	820	13.229	22.192	159.419
Al 30 giugno 2016	91.675	-	14.537	20.107	126.319
Al 31 marzo 2016	81.581	-	9.025	20.475	111.081
Al 31 dicembre 2015	76.683	-	7.394	19.715	103.792
Al 10 ottobre 2015	70.918	-	7.290	21.814	100.022
Al 30 giugno 2015	50.711	-	10.008	21.056	81.775

¹ Il dato di giugno 2016 comprende anche gli hotspot, quello di marzo 2016 e dicembre e giugno 2015 i “CARA, CDA e CPSA”, quello di ottobre 2015 è riferito ai “centri governativi-CARA”.

² Dati in genere aggiornati ad alcune settimane precedenti. Il dato di ottobre 2015 si riferisce ai “posti”.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell’Interno e ANCI – Caritas italiana – Cittalia – Fondazione Migrantes – “SPRAR, Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015”, Roma, 2015.

Richiedenti asilo, rifugiati e migranti in accoglienza. Valori assoluti e percentuali. Dati al 30 settembre 2016.

Regione	Persone presenti nelle strutture temporanee	Persone presenti negli hotspot	Persone presenti nei centri di 1 ^a accoglienza	Persone nei progetti SPRAR (posti occupati al 12 settembre)	Totale	Percentuale di distribuzione delle persone accolte per regione	Incidenza delle persone accolte per 1.000 abitanti
Lombardia	20.025	-	-	1.366	21.391	13,0	2,1
Sicilia	4.774	539	4.114	4.299	13.726	9,0	2,7
Lazio	8.045	-	834	4.175	13.054	8,0	2,2
Campania	11.338	-	-	1.289	12.627	8,0	2,2
Piemonte	11.373	-	-	1.181	12.554	8,0	2,9
Veneto	9.298	-	2.607	434	12.339	8,0	2,5
Toscana	10.889	-	-	793	11.682	7,0	3,1
Emilia-Romagna	9.120	-	521	1.100	10.741	7,0	2,4
Puglia	4.772	281	3.050	2.144	10.247	6,0	2,5
Calabria	3.351	-	853	2.102	6.306	4,0	3,2
Liguria	4.948	-	-	433	5.381	3,0	3,4
Sardegna	4.879	-	-	177	5.056	3,0	3,0
Friuli-Venezia Giulia	3.196	-	1.250	352	4.798	3,0	3,9
Marche	4.061	-	-	665	4.726	3,0	3,1
Abruzzo	3.006	-	-	256	3.262	2,0	2,5
Molise	2.585	-	-	464	3.049	2,0	9,8
Umbria	2.605	-	-	379	2.984	2,0	3,3
Basilicata	1.863	-	-	434	2.297	1,0	4,0
Provincia Autonoma di Bolzano	1.489	-	-	0	1.489	1,0	2,9
Provincia Autonoma di Trento	1.261	-	-	149	1.410	1,0	2,6
Valle d'Aosta	300	-	-	-	300	0,2	2,4
Totale	123.178	820	13.229	22.192	159.419		

Nota: percentuali arrotondate.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Progetti SPRAR nelle regioni. Valori assoluti. Dati al 29 agosto 2016.

	Numero progetti	Posti occupati
Abruzzo	5	232
Basilicata	15	434
Calabria	60	1.905
Campania	32	1.215
Emilia-Romagna	26	1.032
Friuli-Venezia Giulia	9	356
Lazio	37	4.116
Liguria	7	398
Lombardia	29	1.118
Marche	16	595
Molise	15	438
Piemonte	16	985
Puglia	65	1.981
Sardegna	3	88
Sicilia	109	4.198
Toscana	16	646
Trentino-Alto Adige ¹	2	149
Umbria	11	370
Valle d'Aosta	-	-
Veneto	10	316
Totale	483	20.572

¹ Solo nella Provincia di Trento.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Giovanni Godio

Giornalista pubblicitario, è nato nel 1968 e vive a Torino. Dopo aver operato per alcuni anni nella comunicazione di un'associazione non profit, lavora oggi nell'ufficio editoriale di una casa editrice, la Elledici di Torino, collaborando anche con le riviste pubblicate da quest'ultima, con articoli e inchieste, su temi sociali e culturali. È inoltre redattore di *Vie di fuga* (www.viedifuga.org), l'Osservatorio permanente sul diritto d'asilo promosso dall'Ufficio per la Pastorale dei Migranti di Torino e supportato dalla Fondazione Migrantes, per il quale segue in particolare gli aggiornamenti su statistiche e ricerche.

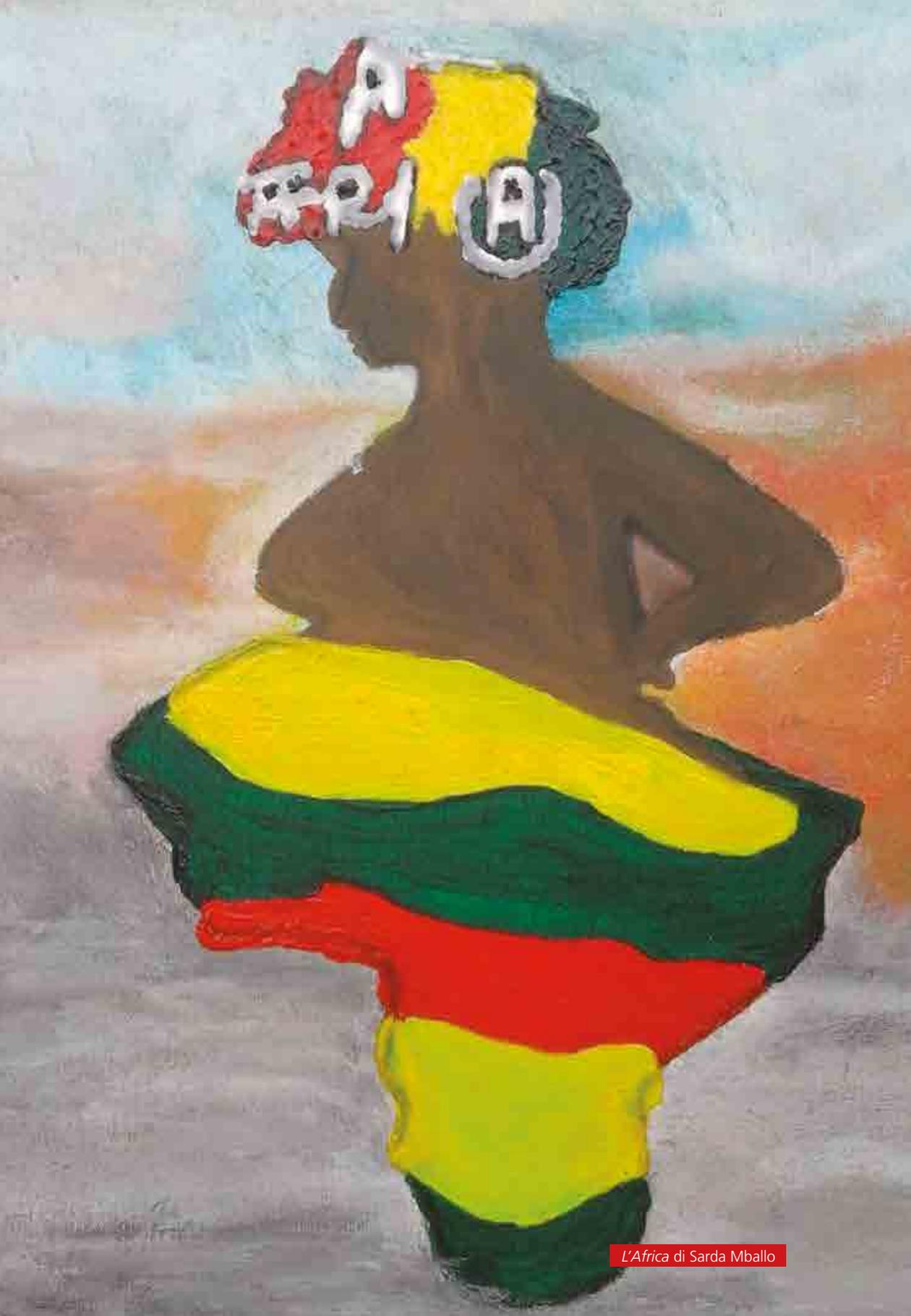


Maschera Cancuran di Sarda Mballo

A man in a dark jacket and plaid shirt is climbing a rope on a climbing wall. He is smiling and looking upwards. The background is a textured wall with various climbing routes. A red horizontal bar is positioned above the text.

QUARTA PARTE

LA CHIESA IN ITALIA, I RICHIEDENTI ASILO E I RIFUGIATI



LA CHIESA ITALIANA E L'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

Maria Teresa Spinelli

« [...] la Misericordia di Dio viene riconosciuta attraverso le nostre opere [...].

Di fronte alla tragedia di decine di migliaia di profughi che fuggono dalla morte per la guerra e per la fame, e sono in cammino verso una speranza di vita, il Vangelo ci chiama, ci chiede di essere “prossimi”, dei più piccoli e abbandonati. A dare loro una speranza concreta. Non soltanto dire: “Coraggio, pazienza!...”. La speranza cristiana è combattiva, con la tenacia di chi va verso una meta sicura. Pertanto, in prossimità del Giubileo della Misericordia, rivolgo un appello alle parrocchie, alle comunità religiose, ai monasteri e ai santuari di tutta Europa ad esprimere la concretezza del Vangelo e accogliere una famiglia di profughi. Un gesto concreto in preparazione all'Anno Santo della Misericordia. Ogni parrocchia, ogni comunità religiosa, ogni monastero, ogni santuario d'Europa ospiti una famiglia, incominciando dalla mia diocesi di Roma. [...] Anche le due parrocchie del Vaticano accoglieranno in questi giorni due famiglie di profughi».

Papa Francesco, Angelus, 6 settembre 2015¹.

Le parole di Papa Francesco, risuonate durante l'Angelus del 6 settembre 2015 come un invito, un monito ma anche un detonatore dal torpore e dall'indifferenza a cui, spesso, ci si abitua quotidianamente hanno prodotto effetti immediati, tanto che nei giorni successivi all'accurato appello del Pontefice, i telefoni di tutte gli organismi impegnati attivamente nell'ambito della mobilità umana, sono stati letteralmente “presi d'assalto”: dall'altra parte della cornetta, infatti,

¹ Si veda: <https://w2.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2015/documents/papa-francesco_angelus_20150906.html>.

c'erano persone che offrivano la propria disponibilità ad accogliere ed ospitare principalmente bambini e famiglie in fuga dalla Siria.

La risposta della Chiesa si è concretizzata nell'intenzione di allargare la rete dell'accoglienza quale segno di una Chiesa che "cammina con le persone"², permettendo alle famiglie migranti di "trovare, dappertutto, nella Chiesa la loro patria"³; accompagnando diocesi e parrocchie. A questo proposito è stato pensato e realizzato, nell'ottobre del 2015, un *Vademecum* in cui sono state individuate forme e modi per concretizzare questa intenzione, nel rispetto della legislazione vigente e in collaborazione con le istituzioni.

Nel mese di febbraio 2016, a quasi sei mesi dall'appello di Papa Francesco e a tre dall'apertura del Giubileo straordinario della Misericordia, la Conferenza Episcopale Italiana ha promosso un monitoraggio ed una verifica sull'andamento delle accoglienze nelle singole diocesi, proponendo una scheda di rilevazione di alcuni dati relativi all'accoglienza posta in essere nelle strutture ecclesiali⁴; ciò che segue è il risultato dell'analisi delle schede pervenute tra marzo e fine aprile da parte di 199 diocesi sulle 225 complessive, anche di quelle 29 che, pur avendo risposto, hanno comunicato di non compiere accoglienza o di non disporre di strutture.

Al 5 ottobre 2016, data dell'ultima revisione del monitoraggio compiuto, il numero totale degli accolti nelle 1.641 strutture-realtà era di 22.620. Di queste, 14.215 (63%) erano ospitate nelle 729 strutture ecclesiali di prima accoglienza⁵, 3.484 (15%) nelle 249 strutture impegnate nella seconda accoglienza⁶, 4.593 (20%) in 488 parrocchie e 328 (1%) nelle 175 famiglie resesi disponibili a rispondere all'appello di Papa Francesco.

L'analisi della presenza degli accolti nelle quattro aree geografiche (Nord, Centro, Sud ed Isole) ha permesso una localizzazione rispetto alle tipologie di realtà/strutture di accoglienza: i **CAS** del Nord accolgono il 38% delle persone, quelli del Centro e del Sud l'11% e quelli delle Isole il 2%. Gli **SPRAR** accol-

² *Gaudium et Spes*, n. 40.

³ Conferenza Episcopale Italiana, *Indicazioni alle diocesi italiane circa l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, Vademecum approvato dal Consiglio permanente*, Roma, 13 ottobre 2015.

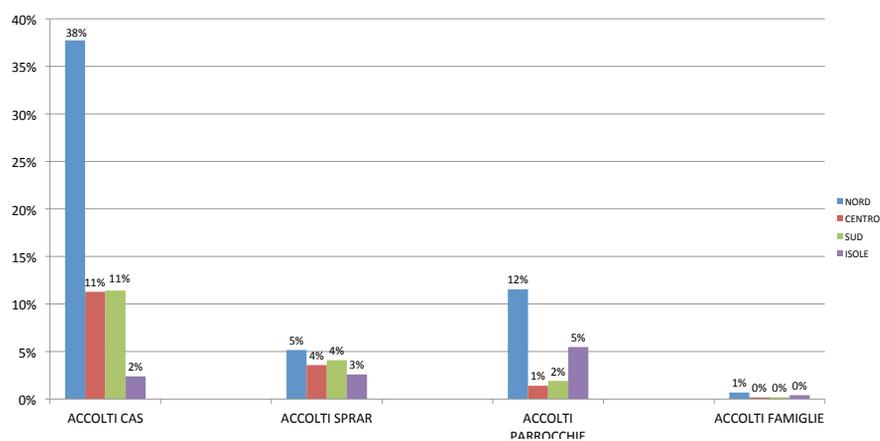
⁴ Nello specifico, la scheda si compone di 4 punti: a) numero di strutture ecclesiali di prima accoglienza, convenzionate con la Prefettura e numero di ospiti accolti; b) numero di strutture ecclesiali di seconda accoglienza (SPRAR) convenzionate con i Comuni e numero di persone accolte; c) numero di parrocchie e ospiti accolti; d) numero di famiglie e ospiti accolti; con un totale complessivo da indicare.

⁵ Fondazioni, istituti religiosi, cooperative di enti ecclesiali, parrocchie, associazioni ecclesiali di prima accoglienza (d'ora in avanti CAS) convenzionate con la Prefettura.

⁶ Strutture ecclesiali di seconda accoglienza (d'ora in avanti SPRAR), convenzionate con i Comuni.

gono al Nord il 5% delle persone, al Centro e al Sud il 4% e nelle Isole il 3%. Le **parrocchie** accolgono al Nord il 12% dei richiedenti asilo, al Centro l'1%, al Sud il 2% e nelle Isole il 5%. Il dato sulle **famiglie** presenta la percentuale dell'1% al Nord, mentre al Centro, Sud e Isole dello 0%. Informazioni diverse derivano dall'esame dei valori assoluti: al Nord, infatti, 79 famiglie accolgono 153 persone, al Centro 20 nuclei familiari ne accolgono 40, al Sud 28 ne accolgono 41, e nelle isole 45 ne accolgono 91.

Accolti per area geografica di destinazione e tipologia di accoglienza. Valori percentuali. Dati al 5 ottobre 2016.



Fonte: Monitoraggio CEI sulle accoglienze.

Procedendo con l'analisi delle realtà in cui vengono accolti più ospiti, si è verificato che le cinque regioni ecclesiastiche italiane dove le diocesi ospitano, indistintamente se nei CAS, SPRAR, parrocchie e famiglie, il maggior numero di persone sono, nell'ordine, la Lombardia con 5.637 accolti, il Triveneto con 2.762, la Sicilia con 2.118, il Piemonte-Valle d'Aosta con 2.002 e la Calabria con 1.772.

Relativamente ai **CAS**, le cinque regioni italiane col maggior numero di accolti sono: la Lombardia con 3.331 persone, il Triveneto con 2.115, il Piemonte-Valle d'Aosta con 1.490, la Calabria con 1.304 e la Toscana con 1.243.

In riferimento agli **SPRAR**, le cinque regioni italiane col maggior numero di accolti sono, nell'ordine: la Lombardia con 559, la Sicilia con 557, la Campania con 385, la Calabria con 381 e il Lazio con 349.

Elenco delle strutture e degli accolti nelle singole regioni ecclesiastiche. Valori assoluti. Dati al 5 ottobre 2016.

REGIONE	CAS	ACCOLTI CAS	SPRAR	ACCOLTI SPRAR	PARROCCHIE	ACCOLTI PARROCCHIE	FAMIGLIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE STRUTTURE	TOTALI ACCOLTI
Abruzzo-Molise	23	490	6	86	7	25	1	1	37	602
Basilicata	1	10	16	79	2	40	0	0	19	129
Calabria	5	1.304	24	381	12	85	1	2	42	1.772
Campania	26	792	13	385	20	166	23	32	82	1.375
Emilia-Romagna	72	945	5	106	29	93	16	17	122	1.161
Lazio	35	251	19	349	39	137	3	6	96	743
Liguria	32	657	12	186	4	13	8	53	56	909
Lombardia	242	3.331	40	559	120	1.739	6	8	408	5.637
Marche	10	233	8	62	4	14	5	5	27	314
Piemonte-Val d'Aosta	50	1.490	20	126	70	339	27	47	167	2.002
Puglia	22	476	4	79	29	140	4	7	59	702
Sardegna	11	256	5	28	9	40	4	12	29	336
Sicilia	6	286	28	557	26	1.196	41	79	101	2.118
Toscana	44	1.243	5	92	28	103	6	11	83	1.449
Triveneto	128	2.115	37	190	82	426	25	31	272	2.762
Umbria	22	336	7	219	7	37	5	17	41	609
TOTALE	729	14.215	249	3.484	488	4.593	175	328	1.641	22.620

Fonte: Monitoraggio CEI sulle accoglienze.

Per quanto riguarda le **parrocchie**, le regioni italiane col maggior numero di accolti sono la Lombardia con 1.739 richiedenti asilo, la Sicilia con 1.196, il Triveneto con 426, il Piemonte-Val d'Aosta con 339 e la Campania con 166. Infine, stando ai dati sulle **famiglie**, le prime cinque regioni italiane col maggior numero di accolti sono: la Sicilia con 79, la Liguria con 53, il Piemonte-Valle d'Aosta con 47, la Campania con 32 e il Triveneto con 31.

È stato possibile, inoltre, schematizzare l'accoglienza nelle singole regioni ecclesiastiche per ogni tipologia di struttura di accoglienza.

ABRUZZO-MOLISE

Totale strutture: 37

Totale accolti: 602

CAS: 23 strutture, 490 accolti

SPRAR: 6 strutture, 86 accolti

Parrocchie: 7 realtà, 25 accolti

Famiglie: 1 famiglia, 1 accolto



Diocesi analizzate: Avezzano, Chieti-Vasto, Pescara-Penne, Sulmona-Valva, Teramo-Atri, Termoli-Larino, Trivento.

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Sulmona-Valva.

Diocesi mancanti:

Campobasso-Boiano, Isernia-Venafro, Lanciano-Ortona, L'Aquila.

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
ABRUZZO-MOLISE	Avezzano	92	-	23	-	115
	Chieti-Vasto	121	-	-	-	121
	Pescara-Penne	124	21	-	-	145
	Sulmona-Valva	-	-	-	-	-
	Teramo-Atri	143	-	2	-	145
	Termoli-Larino	10	65	-	1	76
	Trivento	-	-	-	-	-
	TOTALE		490	86	25	1

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016⁷, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 3.257 persone accolte nelle 91 strutture, 490 si trovano in 23 strutture ecclesiali di prima accoglienza convenzionate con le Prefetture. Le diocesi col maggior numero di strutture sono Avezzano e Teramo-Atri (8 ciascuna); quest'ultima accoglie anche il maggior numero di persone (143).

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 661 posti occupati (su 734 finanziati), 86 si trovano in 6 strutture ecclesiali di seconda accoglienza convenzionate con i Comuni. Le diocesi con il maggior numero di strutture sono quelle di Pescara-Penne e Termoli-Larino (3 ciascuna); quest'ultima ospita il maggior numero di persone (65).

La situazione delle parrocchie ne presenta 7 (5 già attive e 2 disponibili per eventuali 7 posti) che accolgono complessivamente 25 persone; la diocesi di Avezzano ospita 23 persone in 4 parrocchie.

Infine, nella diocesi di Termoli-Larino c'è una famiglia che accoglie 1 persona.

BASILICATA

Totale strutture: 19

Totale accolti: 129

CAS: 1 struttura, 10 accolti

SPRAR: 16 strutture, 79 accolti

Parrocchie: 2 realtà, 40 accolti

Famiglie: /

Hanno risposto tutte le diocesi

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Melfi-Rapolla-Venosa
- Potenza-Muro Lucano-Marsiconuovo
- Tursi- Lagonegro



⁷ Secondo la Circolare n. 11688 del 1° ottobre 2014.

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
BASILICATA	Acerenza	-	-	40	-	40
	Matera-Irsina	-	79	-	-	79
	Melfi-Rapolla-Venosa	-	-	-	-	-
	Potenza-Muro Lucano-Marsiconuovo	-	-	-	-	-
	Tricarico	10	-	-	-	10
	Tursi-Lagonegro	-	-	-	-	-
	TOTALE	10	79	40	-	129

Secondo i dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 1.065 persone accolte nelle 18 strutture, c'è solo una struttura per minori nella diocesi di Tricarico che ospita 10 persone.

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 423 posti occupati (su 455 finanziati), 79 si trovano in 16 strutture della diocesi di Matera-Irsina.

La situazione delle parrocchie ne presenta 2 nella diocesi di Acerenza che ospitano 40 persone.

Infine, la diocesi di Melfi-Rapolla-Venosa, pur non accogliendo nessuno, ha a disposizione 3 appartamenti per l'accoglienza delle famiglie.

CALABRIA

Totale strutture: 42

Totale accolti: 1.172

CAS: 5 strutture, 1.304 accolti

SPRAR: 24 strutture, 381 accolti

Parrocchie: 12 realtà, 85 accolti

Famiglie: 1 famiglia, 2 accolti



Diocesi analizzate: Cassano allo Jonio, Catanzaro-Squillace, Cosenza-Bisignano, Crotona-Santa Severina, Lamezia Terme, Locri-Gerace, Lungro, Mileto-Nicotera-Tropea, Oppido Mamertina-Palmi, Rossano-Cariati, San Marco Argentano-Scalea.

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Mileto-Nicotera-Tropea
- Oppido Mamertina-Palmi

Diocesi mancanti: Reggio Calabria-Bova

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
CALABRIA	Cassano allo Jonio	76	77	12	-	165
	Catanzaro-Squillace	-	77	-	-	77
	Cosenza Bisignano	20	-	-	-	20
	Crotona-Santa Severina	1.200	100	23	-	1.323
	Lamezia Terme	-	67	20	-	87
	Locri-Gerace	-	5	-	-	5
	Lungro	-	-	12	-	12
	Mileto-Nicotera-Tropea	-	-	-	-	-
	Oppido Mamertina-Palmi	-	-	-	-	-
	Rossano-Cariati	-	-	14	2	16
	San Marco Argentano-Scalea	8	55	4	-	67
	TOTALE	1.304	381	85	2	1.772

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 1.457 persone accolte nelle 62 strutture, 1.304 sono ospitate in 5 centri ecclesiali; la diocesi di San Marco Argentano dispone di 2 centri ma è nella diocesi di Crotona-Santa Severina che sono ospitate circa 1.200 persone.

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 1.801 posti occupati (su 2.016 finanziati), 381 si trovano in 24 strutture; le diocesi di Lamezia Terme e Crotone-Santa Severina dispongono del maggior numero di strutture (7 ciascuna) ma è la seconda ad avere il maggior numero di ospiti (circa 100).

La situazione delle parrocchie ne presenta 12 che ospitano 85 persone in totale; anche in questo caso è la diocesi di Crotone-Santa Severina ad avere il maggior numero di strutture (5) e di ospiti (23).

Infine, la diocesi di Rossano-Cariati accoglie 2 persone in 1 famiglia.

CAMPANIA

Totale strutture: 82

Totale accolti: 1.375

CAS: 26 strutture, 792 accolti

SPRAR: 13 strutture, 385 accolti

Parrocchie: 20 realtà, 166 accolti

Famiglie: 23 famiglie, 32 accolti



Diocesi che hanno risposto: Alife-Caiazzo, Amalfi-Cava de' Tirreni, Ariano Irpino-Lacedonia, Avellino, Aversa, Benevento, Capua, Caserta, Cerreto Sannita-Telesse-Sant'Agata de' Goti, Ischia, Napoli, Nocera Inferiore-Sarno, Pompei, Pozzuoli, Salerno-Campagna-Acerno, Sant'Angelo dei Lombardi-Conza-Nunzio-Bisaccia, Sessa Aurunca, Teggiano-Policastro, Vallo della Lucania.

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Alife-Caiazzo
- Amalfi-Cava de' Tirreni
- Nocera Inferiore-Sarno
- Sessa Aurunca
- Vallo della Lucania

Diocesi mancanti: Acerra, Nola, Santissima Trinità di Cava de' Tirreni, Sorrento-Castellamare di Stabia, Teano-Calvi.

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
CAMPANIA	Alife-Caiazzo	-	-	-	-	-
	Amalfi-Cava de' Tirreni	-	-	-	-	-
	Ariano Irpino-Lacedonia	-	-	-	3	3
	Avellino	-	-	4	3	7
	Aversa	82	-	45	5	132
	Benevento	-	40	3	7	50
	Capua	4	35	13	4	56
	Caserta	23	60	84	5	172
	Cerreto Sannita-Telese-Sant'Agata de' Goti	10	-	4	4	18
	Ischia	6	-	-	1	7
	Napoli	110	20	11	-	141
	Nocera Inferiore-Sarno	-	-	-	-	-
	Pompei	11	-	-	-	11
	Pozzuoli	11	-	-	-	11
	Salerno-Campagna-Acerno	60	-	-	-	60
	Sant'Angelo dei Lombardi	-	-	2	-	2
	Sessa Aurunca	-	-	-	-	-
	Teggiano-Policastro	475	230	-	-	705
	Vallo della Lucania	-	-	-	-	-
TOTALE		792	385	166	32	1.375

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 7.041 persone accolte nelle 204 strutture, 792 sono ospitate in 26 centri ecclesiali; la diocesi che ospita più persone (475) e che dispone di più centri (8) è quella di Teggiano-Policastro.

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 1.197 posti occupati (su 1.241 finanziati), 385 si trovano in 13 strutture; anche in questo caso, la diocesi di Teggiano-Policastro ospita più centri (6) e più persone (230).

La situazione delle parrocchie ne presenta 20 che ospitano 166 persone in totale; la diocesi di Aversa dispone di 6 parrocchie ma è quella di Caserta ad accogliere 84 persone⁸.

Infine, sono 23 le famiglie che accolgono 32 persone; Benevento presenta il numero maggiore di famiglie (7) e di accolti (7).

EMILIA-ROMAGNA

Totale strutture: 122

Totale accolti: 1.161

CAS: 72 strutture, 945 accolti

SPRAR: 5 strutture, 106 accolti

Parrocchie: 29 realtà, 93 accolti

Famiglie: 16 famiglie, 17 accolti

Diocesi analizzate: Bologna, Carpi, Cesena-Sarsina, Faenza-Modigliana, Ferrara-Comacchio, Forlì-Bentinoro, Imola, Modena-Nonantola, Parma, Piacenza-Bobbio, Ravenna-Cervia, Reggio Emilia-Guastalla, Rimini, San Marino-Montefeltro.

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Carpi
- Cesena-Sarsina

Diocesi mancanti: Fidenza.



⁸ La diocesi di Amalfi-Cava de' Tirreni, pur non accogliendo momentaneamente nessun ospite, ha comunicato la disponibilità per 9-10 persone.

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
EMILIA ROMAGNA	Bologna	180	-	30	3	213
	Carpi	-	-	-	-	-
	Cesena-Sarsina	-	-	-	-	-
	Faenza-Modigliana	87	-	4	3	94
	Ferrara-Comacchio	198	17	8	-	223
	Forlì-Bentinoro	63	-	-	-	63
	Imola	16	-	5	-	21
	Modena-Nonatola	-	25	-	-	25
	Parma	93	24	4	10	131
	Piacenza-Bobbio	58	-	-	-	58
	Ravenna-Cervia	119	-	-	-	119
	Reggio Emilia-Guastalla	52	-	42	1	95
	Rimini	71	40	-	-	111
	San Marino-Montefeltro	8	-	-	-	8
	TOTALE		945	106	93	17

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 6.035 persone accolte nelle 531 strutture, 945 sono ospitate in 72 centri ecclesiali; la diocesi di Reggio Emilia-Guastalla dispone di 16 strutture ma è quella di Ferrara-Comacchio ad accogliere 198 persone.

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 1.008 posti occupati (su 1.019 finanziati), 106 si trovano in 5 strutture; Parma ne dispone di 2 ma è Rimini ad ospitare 40 persone.

La situazione delle parrocchie ne presenta 29 che ospitano 93 persone in totale; la diocesi di Reggio Emilia-Guastalla ospita 42 persone in 12 parrocchie⁹.

Infine, 16 famiglie accolgono 17 persone; la diocesi di Parma presenta il numero maggiore di famiglie (10) e di accolti (10).

⁹ La diocesi di Carpi, pur non accogliendo al momento nessun ospite, ha comunicato la disponibilità di 4 parrocchie.

LAZIO

Totale strutture: 96

Totale accolti: 743

CAS: 35 strutture, 251 accolti

SPRAR: 19 strutture, 349 accolti

Parrocchie: 39 realtà, 137 accolti

Famiglie: 3 famiglie, 6 accolti



Diocesi analizzate: Anagni-Alatri, Civitavecchia-Tarquinia, Frascati, Frosinone-Veroli-Ferentino, Gaeta, Latina-Terracina-Sezze-Priverno, Montecassino, Rieti, Roma, Sabina-Poggio Mirteto, Sora-Cassino-Aquino-Pontecorvo, Tivoli, Velletri-Segni, Viterbo.

Diocesi mancanti: Albano, Civita Castellana, Palestrina, Porto-Santa Rufina.

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
LAZIO	Anagni-Alatri	15	-	-	-	15
	Civitavecchia-Tarquinia	-	-	4	-	4
	Frascati	-	-	4	-	4
	Frosinone-Veroli-Ferentino	37	58	-	-	95
	Gaeta	56	-	-	-	56
	Latina-Terracina-Sezze-Priverno	-	9	-	-	9
	Montecassino	20	-	-	-	20
	Rieti	-	35	5	-	40
	Roma	50	247	115	2	414
	Sabina-Poggio Mirteto	-	-	3	-	3
	Sora-Cassino-Aquino-Pontecorvo	60	-	2	-	62
	Tivoli	-	-	-	4	4
	Velletri-Segni	-	-	4	-	4
	Viterbo	13	-	-	-	13
TOTALE		251	349	137	6	743

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 3.114 persone accolte nelle 222 strutture, 251 sono ospitate in 35 centri ecclesiali; la diocesi di Roma ospita il numero maggiore di strutture (19) mentre quella di Sora-Cassino-Aquino-Pontecorvo accoglie il maggior numero di persone (60).

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 4.227 posti occupati (su 4.723 finanziati), 349 si trovano in 19 strutture; la diocesi di Frosinone-Veroli-Ferentino dispone di 10 strutture¹⁰ ma è la diocesi di Roma ad accogliere 247 beneficiari.

La situazione delle parrocchie ne presenta 39 che ospitano 137 persone in totale; anche in questo caso è Roma che accoglie il maggior numero di persone (115) e di strutture (30).

Infine, 3 famiglie accolgono 6 persone; la diocesi di Tivoli presenta il numero maggiore di famiglie (2) e di accolti (4).

LIGURIA

Totale strutture: 56

Totale accolti: 909

CAS: 32 strutture, 657 accolti

SPRAR: 12 strutture, 186 accolti

Parrocchie: 4 realtà, 13 accolti

Famiglie: 8 famiglie, 53 accolti

Hanno risposto tutte le diocesi



REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
LIGURIA	Albenga-Imperia	119	17	-	6	142
	Chiavari	7	-	-	-	7
	Genova	205	105	2	-	312
	La Spezia-Sarzana-Brugnato	230	30	4	46	310
	Savona-Noli	36	30	7	1	74
	Tortona	36	-	-	-	36
	Ventimiglia-Sanremo	24	4	-	-	28
	TOTALE	657	186	13	53	909

¹⁰ In cui sono presenti anche beneficiari della Prefettura, così come nei 6 CAS della diocesi sono presenti anche beneficiari SPRAR).

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 2.787 persone accolte nelle 113 strutture, 657 sono ospitate in 32 centri ecclesiali; la diocesi di Albenga-Imperia ospita il numero maggiore di strutture (11) mentre quella di La Spezia-Sarzana-Brugnato accoglie più persone (230).

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 390 posti occupati (su 401 finanziati), 186 si trovano in 12 strutture; la diocesi di Savona-Noli dispone di 5 strutture ma è quella di Genova ad accogliere 105 beneficiari.

La situazione delle parrocchie ne presenta 4 che ospitano 13 persone in totale; anche in questo caso è la diocesi di Savona-Noli che accoglie 7 persone in 2 strutture.

Infine, 8 famiglie accolgono 53 persone; la diocesi di La Spezia-Sarzana-Brugnato presenta il numero maggiore di famiglie (6) e di accolti (46).

LOMBARDIA

Totale strutture: 408

Totale accolti: 5.637

CAS: 242 strutture, 3.331 accolti

SPRAR: 40 strutture, 559 accolti

Parrocchie: 120 realtà, 1.739 accolti

Famiglie: 6 famiglie, 8 accolti

Hanno risposto tutte le diocesi



Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 13.158 persone accolte nelle 774 strutture, 3.331 sono ospitate in 242 centri ecclesiali; la diocesi di Milano ospita il numero maggiore di strutture (87) mentre quella di Bergamo accoglie il maggior numero di persone (circa 1.350).

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 1.044 posti occupati (su 1.116 finanziati), 559 si trovano in 40 strutture; la diocesi di Milano accoglie il numero maggiore di strutture (22) e di beneficiari (circa 470).

La situazione delle parrocchie ne presenta 120 che ospitano 1.739 persone in totale; la diocesi di Bergamo accoglie 1.350 persone circa in 43 strutture.

Infine, 6 famiglie accolgono 8 persone; la diocesi di Brescia presenta il numero maggiore di famiglie (4) e di accolti (5).

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
LOMBARDIA	Bergamo	1.350	20	1.350	-	2.720
	Brescia	295	-	95	5	395
	Como	250	-	25	-	275
	Crema	50	-	57	2	109
	Cremona	464	69	37	-	570
	Lodi	47	-	8	-	55
	Mantova	30	-	1	1	32
	Milano	800	470	150	-	1.420
	Pavia	24	-	16	-	40
	Vigevano	21	-	-	-	21
	TOTALE		3.331	559	1.739	8

MARCHE

Totale strutture: 27

Totale accolti: 314

CAS: 10 strutture, 233 accolti

SPRAR: 8 strutture, 62 accolti

Parrocchie: 4 realtà, 14 accolti

Famiglie: 5 famiglie, 5 accolti

Diocesi analizzate: Ancona-Osimo, Ascoli-Piceno, Camerino-San Severino Marche, Fabriano-Matelica, Fano-Fossombrone-Cagli-Pergola, Fermo, Jesi, Macerata-Tolentino-Recanati-Cingoli-Treia, Pesaro, San Benedetto del Tronto-Ripatransone-Montalto, Senigallia, Urbino-Urbania-Sant'Angelo in Vado.

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Camerino-San Severino Marche



- Jesi
- Pesaro
- Urbino-Urbania-Sant'Angelo in Vado

Diocesi mancanti: Loreto.

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
MARCHE	Ancona-Osimo	12	18	2	3	35
	Ascoli Piceno	45	-	-	-	45
	Camerino-San Severino Marche	-	-	-	-	-
	Fabriano-Matelica	30	-	-	-	30
	Fano	-	-	2	2	4
	Fermo	101	-	-	-	101
	Jesi	-	-	-	-	-
	Macerata-Tolentino-Recanati-Cingoli-Treia	35	-	10	-	45
	Pesaro	-	-	-	-	-
	San Benedetto del Tronto-Ripatransone-Montalto	10	-	-	-	10
	Senigallia	-	44	-	-	44
	Urbino-Urbania-Sant'Angelo in Vado	-	-	-	-	-
	TOTALE		233	62	14	5

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 2.564 persone accolte nelle 203 strutture, 223 sono ospitate in 10 centri ecclesiali; la diocesi di Ascoli-Piceno dispone di 3 strutture ma è quella di Fermo ad accogliere 101 persone.

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 595 posti occupati (su 595 finanziati), 62 si trovano in 8 strutture; la diocesi di Senigallia accoglie il numero maggiore di strutture (7) e di beneficiari (44).

La situazione delle parrocchie ne presenta 4 che ospitano 14 persone in totale; la diocesi di Ancona-Osimo dispone di 2 parrocchie ma è quella di Macerata-Tolentino ad ospitare 10 persone.

Infine, 5 famiglie accolgono 5 persone; la diocesi di Ancona-Osimo presenta il numero maggiore di famiglie (3) e di accolti (3).

PIEMONTE-VAL D'AOSTA

Totale strutture: 167

Totale accolti: 2.002

CAS: 50 strutture, 1.490 accolti

SPRAR: 20 strutture, 126 accolti

Parrocchie: 70 realtà, 339 accolti

Famiglie: 27 famiglie, 47 accolti

Hanno risposto tutte le diocesi.



REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
PIEMONTE VAL D'AOSTA	Acqui	21	6	4	-	31
	Alba	10	-	-	-	10
	Alessandria	-	7	-	-	7
	Aosta	36	-	1	2	39
	Asti	128	-	34	1	163
	Biella	144	29	40	10	223
	Casale Monferrato	65	-	4	-	69
	Cuneo	-	-	1	2	3
	Fossano	-	8	-	1	9
	Ivrea	16	-	5	-	21
	Mondovì	-	-	2	3	5
	Novara	544	-	12	-	556
	Pinerolo	-	-	2	-	2
	Saluzzo	5	5	3	-	13
	Susa	-	24	12	-	36
	Torino	476	47	207	28	758
Vercelli	45	-	12	-	57	
TOTALE		1.490	126	339	47	2.002

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 7.284 persone¹¹ accolte nelle 391 strutture¹², 1.490 sono ospitate in 50 centri ecclesiali; la diocesi di Torino dispone del maggior numero di strutture (20) ma è Novara ad accogliere 544 persone.

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 984 posti occupati (su 996 finanziati)¹³, 126 si trovano in 20 strutture; la diocesi di Torino accoglie il numero maggiore di strutture (8) e di beneficiari (47).

La situazione delle parrocchie ne presenta 70 che ospitano 339 persone in totale; anche in questo caso è Torino a disporre di 37 realtà e ad accogliere 207 ospiti.

Infine, 27 famiglie accolgono 47 persone; ancora una volta Torino si conferma la diocesi con il maggior numero di famiglie (12) e di accolti (28).

PUGLIA

Totale strutture: 59

Totale accolti: 702

CAS: 22 strutture, 476 accolti

SPRAR: 4 strutture, 79 accolti

Parrocchie: 29 realtà, 140 accolti

Famiglie: 4 famiglie, 7 accolti

Diocesi analizzate: Altamura-Gravina-Acquaviva delle Fonti, Andria, Bari-Biton-
to, Brindisi-Ostuni, Castellaneta, Cerignola-Ascoli Satriano, Conversano-Mo-
nopoli, Foggia-Bovino, Lecce, Lucera-Troia, Manfredonia-Vieste-San Giovanni
Rotondo, Molfetta-Ruvo-Giovinazzo-Terlizzi, Nardò-Gallipoli, Oria, Otranto,
Taranto, Trani-Barletta-Bisceglie, Ugento-Santa Maria di Leuca.

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Altamura-Gravina-Acquaviva delle Fonti
- Cerignola-Ascoli Satriano
- Oria
- Molfetta-Ruvo-Giovinazzo-Terlizzi

Diocesi mancanti: San Severo.



¹¹ 7.063 in Piemonte e 221 in Valle d'Aosta.

¹² 375 in Piemonte e 16 in Valle d'Aosta.

¹³ I dati si riferiscono solo al Piemonte.

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
PUGLIA	Altamura-Gravina-Acquaviva delle Fonti	-	-	-	-	-
	Andria	75	22	-	-	97
	Bari-Bitonto	15	-	10	-	25
	Brindisi-Ostuni	15	-	20	-	35
	Castellaneta	32	12	10	-	54
	Cerignola-Ascoli Satriano	-	-	-	-	-
	Conversano-Monopoli	-	-	25	3	28
	Foggia-Bovino	22	-	1	-	23
	Lecce	-	-	15	-	15
	Lucera-Troia	-	-	20	-	20
	Manfredonia-Vieste-San Giovanni Rotondo	74	-	4	-	78
	Molfetta-Ruvo-Giovinazzo-Terlizzi	-	-	-	-	-
	Nardò-Gallipoli	1	-	3	-	4
	Oria	-	-	-	-	-
	Otranto	23	-	-	3	26
	Taranto	138	45	-	-	183
	Trani-Barletta-Bisceglie	60	-	12	-	72
	Ugento-Santa Maria di Leuca	21	-	20	1	42
TOTALE	476	79	140	7	702	

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 2.184 persone accolte nelle 103 strutture, 476 sono ospitate in 22 centri ecclesiali; la diocesi di Taranto dispone del maggior numero di strutture (5) e di accolti (138)¹⁴.

¹⁴ La diocesi di Oria ha comunicato la presenza di una struttura messa a disposizione della Prefettura e non ancora utilizzata.

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 1.941 posti occupati (su 2.139 finanziati), 79 si trovano in 4 strutture; anche in questo caso è Taranto ad accogliere più persone (45) e disporre di più centri (2).

La situazione delle parrocchie ne presenta 29 che ospitano 140 persone in totale; la diocesi di Lucera-Troia dispone di 5 parrocchie ma è quella di Conversano-Monopoli ad ospitare 25 persone.

Infine, 4 famiglie accolgono 7 persone; la diocesi di Otranto registra il maggior numero di famiglie (2) e di accolti (3).

SARDEGNA

Totale strutture: 29

Totale accolti: 336

CAS: 11 strutture, 256 accolti

SPRAR: 5 strutture, 28 accolti

Parrocchie: 9 realtà, 40 accolti

Famiglie: 4 famiglie, 12 accolti

Diocesi analizzate: Ales-Terralba, Alghero-Bosa, Cagliari, Lanusei, Oristano, Ozieri, Sassari, Tempio Ampurias.

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Alghero-Bosa
- Iglesias
- Oristano

Diocesi mancanti: Nuoro.



REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
SARDEGNA	Alles Terralba	65	-	-	-	65
	Alghero-Bosa	-	-	-	-	-
	Cagliari	165	28	32	-	225
	Iglesias	-	-	-	-	-
	Lanusei	-	-	-	12	12
	Oristano	-	-	-	-	-
	Ozieri	21	-	3	-	24
	Sassari	-	-	5	-	5
	Tempio-Ampurias	5	-	-	-	5
	TOTALE	256	28	40	12	336

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 2.422 persone accolte nelle 85 strutture, 256 sono ospitate in 11 centri ecclesiali; la diocesi di Cagliari dispone del maggior numero di strutture (7) e di accolti (165).

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, degli 88 posti occupati (su 88 finanziati), 28 si trovano in 5 strutture; anche in questo caso è Cagliari ad accogliere più persone (28) e disporre di più centri (5).

La situazione delle parrocchie ne presenta 9 che ospitano 40 persone in totale; anche in questo caso, Cagliari detiene il primato con 7 realtà e 32 persone ospitate.

Infine, 4 famiglie accolgono 12 persone; la diocesi di Lanusei registra il maggior numero di famiglie (4) e di accolti (12).

SICILIA

Totale strutture: 101

Totale accolti: 2.118

CAS: 6 strutture, 286 accolti

SPRAR: 28 strutture, 557 accolti

Parrocchie: 26 realtà, 1.196 accolti

Famiglie: 41 famiglie, 79 accolti



Diocesi analizzate: Acireale, Agrigento, Caltagirone, Caltanissetta, Catania, Cefalù, Mazara del Vallo, Messina-Lipari-Santa Lucia del Mela, Monreale, Nicosia, Palermo, Patti, Piana degli Albanesi, Ragusa, Siracusa.

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Mazara del Vallo
- Monreale

Diocesi mancanti: Noto, Piazza Armerina, Trapani.

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
SICILIA	Acireale	-	54	2	8	64
	Agrigento	12	-	-	3	15
	Caltagirone	-	-	5	5	10
	Caltanissetta	120	-	4	-	124
	Catania	-	-	-	5	5
	Cefalù	68	92	-	-	160
	Mazara del Vallo	-	-	-	-	-
	Messina-Lipari-Santa Lucia del Mela	-	16	5	-	21
	Monreale	-	-	-	-	-
	Nicosia	-	25	-	-	25
	Palermo	30	44	5	16	95
	Patti	-	-	98	12	110
	Piana degli Albanesi	26	62	4	-	92
	Ragusa	30	224	73	-	327
	Siracusa	-	40	1.000	30	1.070
	TOTALE		286	557	1.196	79

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 5.023 persone accolte nelle 364 strutture, 286 sono ospitate in 6 centri ecclesiali; la diocesi di Cefalù dispone del maggior numero di strutture (2) mentre quella di Caltanissetta del maggior numero di accolti (120)¹⁵.

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, degli 4.258 posti occupati (su 4.857 finanziati), 557 si trovano in 28 strutture; in questo caso è Ragusa ad accogliere più persone (224) e disporre di più centri (11).

La situazione delle parrocchie ne presenta 26 che ospitano circa 1.196 persone in totale; la diocesi di Patti dispone di più realtà (15) ma è Siracusa ad accogliere circa 1.000 persone.

Infine, 41 famiglie accolgono 79 persone; anche qui la diocesi di Siracusa registra il maggior numero di famiglie (20) e di accolti (30, per lo più minori).

TOSCANA

Totale strutture: 83

Totale accolti: 1.449

CAS: 44 strutture, 1.243 accolti

SPRAR: 5 strutture, 92 accolti

Parrocchie: 28 realtà, 103 accolti

Famiglie: 6 famiglie, 11 accolti



Diocesi analizzate: Fiesole, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara-Pontremoli, Massa Marittima-Piombino, Montepulciano-Chiusi-Pienza, Pescia, Pisa, Pistoia, Pitigliano-Sovana-Orbetello, Prato, San Miniato, Siena-Colle di Val D'Elsa-Montalcino, Volterra.

Diocesi che pur avendo risposto non hanno strutture né accolti:

- Abbazia territoriale di Monte Oliveto Maggiore
- Pescia
- Pitigliano-Sovana-Orbetello

Diocesi mancanti: Arezzo-Cortona-Sansepolcro.

¹⁵ La diocesi di Monreale pur disponendo di una struttura per l'accoglienza di circa 100 persone, non è convenzionata con la Prefettura.

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
TOSCANA	Fiesole	42	-	-	4	46
	Firenze	82	62	26	-	170
	Grosseto	195	-	-	1	196
	Livorno	16	21	-	-	37
	Lucca	50	-	42	-	92
	Massa Carrara-Pontremoli	105	-	-	-	105
	Massa Marittima-Piombino	-	9	6	-	15
	Monteoliveto (Abbazia territoriale)	-	-	-	-	-
	Montepulciano-Chiusi-Pienza	30	-	-	-	30
	Pescia	-	-	-	-	-
	Pisa	130	-	15	-	145
	Pistoia	71	-	4	-	75
	Pitigliano-Sovana-Orbetello	-	-	-	-	-
	Prato	217	-	-	-	217
	San Miniato	223	-	-	-	223
	Siena	82	-	4	-	86
	Volterra	-	-	6	6	12
TOTALE		1.243	92	103	11	1.449

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture e aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 6.972 persone accolte nelle 571 strutture, 1.243 sono ospitate in 44 centri ecclesiali; la diocesi di Prato dispone del maggior numero di strutture (8) mentre quella di San Miniato del maggior numero di accolti (223).

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 658 posti occupati (su 658 finanziati), 92 si trovano in 5 strutture; Massa Marittima-Piombino e Firenze dispongono di più centri (2 ciascuna) ma è Firenze ad accogliere 62 persone.

La situazione delle parrocchie ne presenta 28 che ospitano 103 persone in totale; la diocesi di Lucca dispone di più realtà (7) e del maggior numero di accolti (42).

Infine, 6 famiglie accolgono 11 persone; la diocesi di Volterra registra il maggior numero di famiglie (2) e di accolti (6)¹⁶.

TRIVENETO

Totale strutture: 272

Totale accolti: 2.762

CAS: 128 strutture, 2.115 accolti

SPRAR: 37 strutture, 190 accolti

Parrocchie: 82 realtà, 426 accolti

Famiglie: 25 famiglie, 31 accolti

Hanno risposto tutte le diocesi



Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture aggiornati al 4 marzo 2016, recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 12.683 persone accolte¹⁷ nelle 651 strutture¹⁸, 2.115 sono ospitate in 128 centri ecclesiali; la diocesi di Udine dispone del maggior numero di strutture (27) mentre quella di Bolzano-Bressanone del maggior numero di accolti (455).

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, degli 831 posti occupati¹⁹ (su 839 finanziati²⁰), 190 si trovano in 37 strutture; la diocesi di Concordia-Pordenone accoglie il maggior numero di persone (67) ed il maggior numero di strutture (17).

La situazione delle parrocchie ne presenta 82 che ospitano 426 persone in totale; la diocesi di Padova dispone di più realtà (16) mentre quella di Udine del maggior numero di accolti (88).

¹⁶ La diocesi di Pitigliano-Sovana-Orbetello, pur non effettuando accoglienza, ha comunicato la disponibilità di 1 struttura presso una parrocchia, di 1 presso un convento, 2 presso rispettive famiglie private per un totale di circa 16-20 persone da poter accogliere.

¹⁷ Friuli Venezia Giulia: 2.905, Trentino Alto Adige: 1.861, Veneto: 7.917.

¹⁸ Friuli Venezia Giulia: 229, Trentino Alto Adige: 71, Veneto: 351.

¹⁹ Friuli Venezia Giulia: 361, Trentino Alto Adige: 149, Veneto: 321.

²⁰ Friuli Venezia Giulia: 369, Trentino Alto Adige: 149, Veneto: 321.

Infine, 25 famiglie²¹ accolgono 31 persone; la diocesi di Treviso registra il maggior numero di famiglie (13) e di accolti (18)²².

REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
TRIVENETO	Adria-Rovigo	-	-	3	-	3
	Belluno-Feltre	-	-	20	-	20
	Bolzano-Bressanone	455	-	-	-	455
	Chioggia	10	-	4	-	14
	Concordia-Pordenone	432	67	12	5	516
	Gorizia	186	46	36	-	268
	Padova	83	-	74	1	158
	Trento	39	-	66	-	105
	Treviso	148	-	30	18	196
	Trieste	125	12	-	-	137
	Udine	271	40	88	-	399
	Venezia	75	-	18	2	95
	Verona	47	25	24	-	96
	Vicenza	146	-	38	-	184
	Vittorio Veneto	98	-	13	5	116
		TOTALE	2.115	190	426	31

²¹ *De facto* ci sono 18 famiglie che già accolgono e 7, nella diocesi di Trieste, pronte ad accogliere 7 persone.

²² La diocesi di Belluno-Feltre ha comunicato di avere progetti in cantiere, senza specifiche ulteriori.

UMBRIA

Totale strutture: 41

Totale accolti: 609

CAS: 22 strutture, 336 accolti
 SPRAR: 7 strutture, 219 accolti
 Parrocchie: 7 realtà, 37 accolti
 Famiglie: 5 famiglie, 17 accolti

Hanno risposto tutte le diocesi



REGIONE ECCLESIASTICA	DIOCESI	ACCOLTI CAS	ACCOLTI SPRAR	ACCOLTI PARROCCHIE	ACCOLTI FAMIGLIE	TOTALE ACCOLTI
UMBRIA	Assisi-Nocera Umbra-Gualdo Tadino	34	-	4	-	38
	Città di Castello	13	-	13	-	26
	Foligno	48	13	15	6	82
	Gubbio	-	14	5	-	19
	Orvieto-Todi	82	-	-	10	92
	Perugia-Città della Pieve	70	-	-	-	70
	Spoletto-Norcia	-	-	-	1	1
	Terni-Narni-Amelia	89	192	-	-	281
	TOTALE	336	219	37	17	609

Stando ai dati della Direzione Centrale del Ministero dell'Interno ricevuti dalle Prefetture al 4 marzo 2016 recanti le presenze nelle strutture temporanee di accoglienza, delle 1.521 persone accolte nelle 272 strutture, 336 sono ospitate in 22 centri ecclesiali; la diocesi di Assisi-Nocera Umbra-Gualdo Tadino dispone del maggior numero di strutture (8) mentre quella di Terni-Narni-Amelia del maggior numero di accolti (89).

Relativamente alla situazione dei posti SPRAR, dei 369 posti occupati (su 370 finanziati), 219 si trovano in 7 strutture; la diocesi di Foligno dispone del maggior numero di strutture (4) mentre quella di Terni-Narni-Amelia del maggior numero di accolti (192).

La situazione delle parrocchie ne presenta 7 che ospitano 37 persone in totale; la diocesi di Città di Castello dispone di più realtà (3) mentre quella di Foligno del maggior numero di accolti (15).

Infine, 5 famiglie accolgono 17 persone; la diocesi di Orvieto-Todi registra il maggior numero di famiglie (2) e di accolti (10).

L'analisi condotta, seppur con le limitazioni della contingenza delle informazioni ricevute, raccolte ed analizzate, ha permesso di mettere in luce il lavoro quotidiano, costante, spesso silenzioso che la Chiesa compie al servizio del bene comune e conferma il suo ruolo chiave non solo a livello locale ma anche sovranazionale come motore di etica, pensieri, valori ed azioni compiute concretamente da uomini e donne “di buona volontà”, capaci di far “germogliare fiori fra le rocce”, costruire ponti e rendersi tessitori di prossimità.

Maria Teresa Spinelli

Studia da anni il fenomeno della mobilità umana. Laureata in Intermediazione Linguistica per la Comunità Europea e in Scienze della Mediazione Interculturale, si è specializzata in Migrazioni e Cooperazione Internazionale. È stata membro del gruppo di studio della Fondazione Migrantes sull'integrazione ecclesiale e sociale degli immigrati in Italia, concentrandosi sugli aspetti culturali. Collabora da tempo con l'Ufficio Migrantes di Bari, per cui ha realizzato *Le vie dell'accoglienza*, un vademecum per migranti e senza fissa dimora. Durante l'ENA del 2011, ha lavorato come *Focal Point* per l'OIM nel CARA di Mineo. Nel 2014 ha collaborato alla redazione del primo *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia*. Dal 2013 è referente regionale per Migrantes del *Rapporto Immigrazione Caritas e Migrantes* e co-autrice del capitolo sulla Puglia. Attualmente lavora per la Fondazione Migrantes nell'Area Ricerca e Documentazione.



Acquirenti al mercato di Romain Mayoulou

A man in a dark jacket and plaid shirt is climbing a rope on a climbing wall. He is smiling and looking upwards. The background is a textured wall with various climbing routes. The image is darkened to accommodate text.

QUINTA PARTE

**APPROFONDIMENTI.
MINORI RIFUGIATI,
VULNERABILI
E SENZA VOCE**



Quando si pianta un albero non si sa quante persone riuscirà a sfamare con i suoi frutti. Quando una madre porta in grembo il suo bambino, non sa che persona diventerà.

Noi siamo alberi a cui hanno spezzato il tronco anche se non tutti riescono a vederne i cerchi, segni indelebili della nostra sofferenza, che è forte ma non ci uccide.

I nostri frutti devono ancora nascere e cadranno qui sulla vostra terra.

Se ci disprezzate o ignorate non riusciremo mai a fruttare qualcosa di buono e nessuno ne frarrà beneficio.

Se ci avvicinate e aiutate a crescere, la collettività si nutrirà dei nostri frutti e ognuno di noi potrà diventare una persona importante per qualcuno di voi, per i vostri amici, per i vostri figli o per la società intera.

MINORI E SERVIZI SOCIALI: DALLA PROTEZIONE ALLA PROMOZIONE

Alessandro Salvi

Massiccio dell'Air, Niger (Africa)

Si racconta che le carovane Tuareg che ogni anno partono dalle oasi dell'Air, in Niger, per raggiungere le saline di Bilma, siano in marcia dal quindicesimo secolo.

Attraverso il terribile deserto di sabbia del Ténéré, passando per l'oasi di Fachì, il viaggio si svolge generalmente in ottobre e dura circa un mese. I manufatti e i prodotti alimentari (formaggio secco, datteri) provenienti dalle montagne del massiccio dell'Air, vengono scambiati con i pani chiamati kantu di sale (meno puro) destinato al consumo animale ed i panetti (chiamati beza) destinati al consumo umano, estratti dai Kanouri nelle risorgive salmastre delle saline di Bilma.

E si narra che per dimostrare di essere una persona sui cui altri possono contare gli adolescenti devono essere capaci di passare una giornata al pozzo ad attingere acqua per abbeverare il bestiame e poi ripartire in piena notte alla ricerca di animali scomparsi e devono addestrare il loro giovane cammello che sarà la sua cavalcatura. Ma la prova più impegnativa consiste nell'effettuare un viaggio in carovana in compagnia degli adulti. Il giovane che si è comportato valorosamente durante questo viaggio, ritornato al proprio accampamento avrà la stima di tutta la comunità e sarà fiero di sapere che questa impresa gli garantirà il suo bicchiere di the.

Entrando così nel mondo degli adulti.

Peace Reporter, Azalai, le ultime carovane del deserto, 9 aprile 2006.

Dalla definizione alla cornice normativa

Minore, aggettivo dal latino *minōre(m)*, comparativo di *mīnus* ‘meno’, che ha due significati principali (da la “*Garzanti linguistica*”):

- più piccolo, meno grande, relativamente a quantità, numero, durata, importanza;
- più giovane, nato dopo (in particolare, appunto, nel linguaggio giuridico, minorenni, persona che non ha ancora compiuto i 18 anni).

In entrambi i casi, si potrebbe affermare che ciò che conta è il fatto che si sia definiti “minori” rispetto ad un altro soggetto, assunto quale termine di confronto, ovvero che ci si muova all’interno di una relazione di paragone che determina la misura della propria “inferiorità” rispetto ad un “maggiore” o “superiore”.

In ossequio all’applicazione specifica di questo termine nel campo del diritto (secondo cui il “minore” ha una capacità giuridica – acquistata dal momento della nascita – limitata, che si completa progressivamente con il trascorrere degli anni fino a diventare piena con il compimento della “maggiore” età¹), i servizi sociali – nella pratica – sembrano aver come interiorizzato il significato più antico del comparativo di minoranza da cui il termine trae origine.

Infatti nel mondo delle politiche sociali, la dimensione della protezione, intesa (ci aiutano sempre gli ottimi dizionari scolastici) come “*azione del proteggere, del riparare cose e persone allo scopo di difenderle da ciò che potrebbe recare loro danno*”, ha largamente assunto una funzione baricentrica nell’orientare i comportamenti degli adulti (operatori-maggiorenni) verso i ragazzi (utenti-minorenni), che si inserisce nella tradizionale impostazione di stampo riparativo-assistenziale dei nostri percorsi di welfare imperniati soprattutto su come rispondere ai bisogni delle persone e come contrastare lo svantaggio sociale.

E questa sorta di *imprinting* lessical-culturale acutizza, nel caso delle politiche a favore dei minori, la cronica asimmetria nella relazione (d’aiuto) tra la figura dell’assistente e quella dell’assistito, che caratterizza il filone dell’assistenza e beneficenza pubblica italiana a partire dalla prima vera riforma pubblica dei servizi sociali promossa da Crispi nel 1890, con la legge n. 6972 del 17 luglio 1890 recante “Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza”: la riforma appare particolarmente rilevante almeno sotto due profili:

¹ Codice Civile, art. 2. “Maggiore età. Capacità di agire”: «La maggiore età è fissata al compimento del diciottesimo anno. Con la maggiore età si acquista la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stabilita una età diversa».

- il primo, costituito dall'intervento del neonato Stato unitario nel campo assistenziale, attraverso l'introduzione degli elementi precursori di quella che più avanti, con un linguaggio più moderno, sarebbe stata chiamata rete pubblica di servizi territoriali, con la trasformazione delle Opere Pie religiose in Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.);
- il secondo, rappresentato dalla considerazione della beneficenza quale forma di risposta a bisogni di carattere concreto piuttosto che come strumento di redenzione delle persone povere.

Ma accanto a tali importanti novità sul piano normativo restano la terminologia in uso (beneficenza, carità) e i bisogni verso cui tende la protezione (prevalentemente quelli di tipo primario, tra i quali in particolare la povertà e le forme più gravi di marginalità sociale, oltre agli abbandoni alla nascita) a contrassegnare una stagione profondamente ancorata alla prospettiva assistenzialista.

L'affermazione della presenza dello Stato nel settore dei servizi sociali si consolida nella successiva serie di iniziative legislative che si sviluppano nel Primo dopoguerra, tra le quali si segnala, in particolare, il Regio Decreto Legislativo 8 maggio 1927, n. 798 recante "Norme sull'assistenza degli illegittimi, abbandonati o esposti all'abbandono".

Pur perdurando figure giuridiche, denominazioni e dispositivi del passato ("fanciulli esposti all'abbandono", "baliatico", "brefotrofi") il RDL 798/27, che ha conservato e protratto la sua validità e la sua applicazione fino all'entrata in vigore della Legge 328/2000, appare particolarmente significativo – ad una lettura capace di distinguerne i tratti innovativi dal resto intriso della visione ideologica del regime – oltre che per l'introduzione di un primissimo nucleo di misure a favore delle madri nubili (come si direbbero oggi, in modo più consono, i nuclei familiari con figli riconosciuti dalla sola madre, allora definiti "illegittimi"), soprattutto per l'abbozzo – attraverso le funzioni attribuite alle Province – di un'idea di reticolo assistenziale diffuso su tutto il territorio nazionale.

Si dovrà attendere però 50 anni esatti perchè questa idea trovi una più adeguata cornice normativa all'interno del processo di decentramento delle funzioni in materia socio-assistenziale e sanitaria alle Regioni, alle Province e ai Comuni e il contestuale scioglimento di tutta quella serie di enti e organizzazioni che fino a quel momento avevano gestito gli interventi.

Con il Decreto del Presidente della Repubblica 616/1977 veniva, tra l'altro, dato mandato alle Regioni di aggregare i Comuni secondo ambiti territoriali idonei alla gestione dei servizi riguardanti l'assistenza sociale in senso stretto, ol-

tre a tutti gli altri settori – la sanità (che un anno dopo, con la Legge 833/1978, avrebbe visto l’istituzione del primo Sistema Sanitario Nazionale), la formazione professionale, i musei e le biblioteche di interesse locale, il diritto allo studio e gli altri servizi culturali – che insieme andavano a costituire i cosiddetti “servizi sociali”.

Si avvia, in questo modo, un’intensa stagione di lavoro che, se sul piano generale va nella direzione del progressivo consolidamento del nuovo assetto istituzionale in equilibrio tra la potestà legislativa dello Stato e le competenze amministrative attribuite alle Regioni e ai Comuni, vede nell’area minorile la più straordinaria riforma minorile del secolo scorso con l’approvazione della Legge 4 maggio 1983, n. 184 “Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori”, che per la prima volta nella storia del welfare italiano consacra (all’art.1) il diritto a crescere ed essere educati nella propria famiglia.

È un passaggio cruciale nell’evoluzione delle politiche per bambini e ragazzi dal modello centrato sulla protezione dei deboli a quello orientato alla promozione delle opportunità per tutti: affermando che la misura degli interventi è rappresentata dall’interesse del minore a vivere nella propria famiglia, si ridefiniscono al tempo stesso anche gli obiettivi e gli strumenti del lavoro sociale, sospinto a ricercare modi e soluzioni per sostenere la genitorialità e le relazioni familiari prevenendo al contempo fattori di rischio e cause di svantaggio.

Ma accanto a questo aspetto fondamentale la Legge n. 184 va citata anche per la forte carica innovatrice che essa ebbe rispetto al modello organizzativo dei servizi sociali (basti pensare ad esempio alla specializzazione funzionale richiesta per gestire le problematiche dell’area minorile²) e per il contributo che offrì al cambiamento del paradigma culturale (dalla carità delle “opere pie” al diritto all’educazione e alla famiglia), trascurando in questa sede i numerosi specifici meriti inerenti l’attuazione dell’adozione legittimante (in luogo dell’adozione fino ad allora prevista per ragioni prevalentemente ereditarie, tesa ad assicurare

² L’approvazione della Legge n. 184/83 sistematizza un percorso avviato negli anni precedenti e in diversi contesti territoriali del Paese, ove si stavano già sperimentando azioni e strumenti più moderni utili a intervenire nelle situazioni di disagio familiare. Si ricordi, tra le numerose iniziative legislative e di indirizzo adottate nel periodo in varie Regioni e territori italiani, il caso della Regione Toscana che aveva promosso specifiche normative sul tema dei minori e in particolare dei minori fuori famiglia, tra cui:

* L.R. 12 marzo 1977 n.18 “Istituzione del servizio di assistenza alla famiglia, alla maternità, all’infanzia e ai giovani in età evolutiva”.

* L.R. 16 aprile 1980 n.28 “Idoneità delle strutture di ospitalità e dei nuclei affidatari o ospitanti”.

* Risoluzione C.R. 20 marzo 1990 in merito ai requisiti di idoneità delle comunità per minori di cui all’art.1 L.R 28/80.



L'inizio del mercato di Romain Mayoulou

la continuità del nome e del patrimonio familiare), la regolamentazione del procedimento adottivo e affidatario e le connessioni con i vari aspetti del diritto di famiglia interessati.

Per la prima volta trova rappresentazione ragionata anche l'elenco delle misure che l'ordinamento prevede nei casi di inidoneità e inadeguatezza temporanea della famiglia di origine: l'inserimento in una comunità di accoglienza (o ricovero in istituto, come anche l'illuminata Legge n. 184 definisce ancora il collocamento in struttura) è previsto infatti solo se non sia stato possibile realizzare un "conveniente" affidamento familiare nell'interesse del minore.

Il periodo più vivace

E circa 20 anni più tardi, tra il 1997 e il 2001, il lungo percorso di affermazione dei diritti dei bambini e dei ragazzi e il processo di deistituzionalizzazione avviato con la Legge n. 184/83, trovò sintesi e espressione compiuta nel periodo più vivace e riformatore vissuto dal nostro giovane sistema di welfare e in particolare dal settore minorile: in rapida sequenza, infatti, furono approvati atti di riordino e indirizzo che avrebbero da lì in avanti caratterizzato profondamente il sistema degli interventi e il modo di lavorare nel sociale:

- la Legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza";
- la Legge 23 dicembre 1997, n. 451 "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia";
- la Legge 31 dicembre 1998, n. 476 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri";
- la Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali";
- la Legge 28 marzo 2001 n. 149 "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile";
- il DM n. 308 del 21/05/2001, Regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328";
- la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Un insieme di norme estremamente ricco di contenuti radicalmente innovativi, tra i quali merita in questa sede evidenziare:

- la storica decisione – art. 2, c. 4 della Legge n. 149/01³ – di stabilire la chiusura degli istituti per minori entro il 31 dicembre 2006 attraverso la promozione e lo sviluppo dell'affidamento familiare e l'ulteriore qualificazione e regolazione del sistema dei servizi residenziali per minori (a questo proposito giova senz'altro ricordare i risultati delle numerose e approfondite indagini effettuate dal Centro Nazionale di Analisi e Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza (CNADIA) istituito proprio dalla sopra citata Legge n. 451/97 relativamente alla consistenza residua del fenomeno e al monitoraggio sull'attuazione della legge nel tempo⁴);
- il metodo della co-progettazione territoriale introdotto dalla Legge n. 285/97, con la sua valenza culturale che pone al centro l'infanzia e l'adolescenza destinatarie, fin dal titolo, di diritti da promuovere. Un metodo che ci sollecita a recuperarne e a rilanciarne, anche oggi, il suo valore profon-

³ Comma 4: «Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia».

⁴ Per monitorare l'effettiva applicazione della legge, il CNADIA ha realizzato un'attività di ricerca mirata e costruita sulla condivisione con ISTAT, Regioni e Province autonome degli indirizzari in loro possesso. La ricerca ha permesso di quantificare il fenomeno contando, alla data del 30 giugno 2003, 215 istituti per minori attivi sul territorio nazionale che accoglievano 2.663 minori. Questi dati aggiornavano gli ultimi disponibili in materia, risalenti al 1999 e provenienti da un'indagine ISTAT che censiva 475 istituti che accoglievano 10.626 minori. I dati, a giugno 2003, mettevano in evidenza un significativo dimezzamento delle strutture per minori e un notevole ridimensionamento dell'accoglienza. L'incoraggiante andamento al ribasso riscontrato nel 2003, doveva essere verificato anche in relazione all'avvicinarsi dei termini prefissi dalla Legge n. 149/2001. Per questo è stato deciso di dare continuità all'attività di monitoraggio attraverso la realizzazione di un'indagine telefonica ai responsabili degli istituti per minori che risultavano ancora attivi al 30 giugno del 2003. Gli istituti sono stati contattati da un operatore del CNADIA alla fine del novembre 2006, a circa un mese dalla chiusura prevista dalla legge, e successivamente, quelli che a tale data risultavano ancora attivi, sono stati ricontattati a fine maggio del 2007. L'attività di monitoraggio è stata ripetuta e conclusa alla fine del gennaio del 2008, quando gli istituti per minori che risultavano ancora attivi dall'ultima rilevazione (20 istituti) sono stati ulteriormente ricontattati. L'ultima ricognizione svolta al 31 marzo 2009 ha confermato che il processo di deistituzionalizzazione previsto dalla Legge n. 149/2001 può dirsi, almeno formalmente, concluso. I minori accolti in istituto a questa data sono appena 15, distribuiti in solo 3 strutture. Il monitoraggio ha permesso, oltre alla quantificazione del fenomeno nei vari periodi, di apprezzare le caratteristiche del processo di cambiamento avvenuto, distinguendo per esempio gli istituti per minori che hanno chiuso definitivamente ogni forma d'accoglienza oppure quelli che hanno optato per una trasformazione in altra tipologia d'accoglienza. (fonte: CNDAIA, <www.minori.it>).

do: da una parte, il senso del coinvolgimento attivo delle comunità locali e la promozione del protagonismo dei bambini e dei giovani; dall'altra, l'adozione di un metodo di programmazione aperto, governato e coordinato dal pubblico ma fortemente partecipato da tutti i soggetti del territorio.

Verso un territorio integrato e solidale

Un metodo che oggi si afferma come soluzione possibile e praticabile a patto di imparare la lezione del passato e superarne i limiti.

Un metodo che può essere riassunto nei termini generali di un processo articolato e aperto che si svolge su un determinato territorio ed è coordinato dall'ente pubblico, per la generalità degli interessi e dei diritti in gioco, con un orientamento politico-culturale di tipo inclusivo e fortemente promozionale, teso a coinvolgere tutti i possibili contributi e le risorse presenti, nell'ambito di una visione strategica di medio-lungo periodo capace di dare coerenza e continuità alle azioni.

E questo approccio alla co-progettazione delle politiche potrebbe rivelarsi anche una maniera seria e strutturata per praticare davvero il principio del coinvolgimento delle persone destinatarie degli interventi, prevedendone – non occasionalmente o superficialmente – modi, tempi e strumenti.

Le migliori realizzazioni di questo metodo suggeriscono infatti la necessità di non escludere nessuno dei potenziali contributori dal tavolo della co-progettazione, a condizione che ciascuno si riconosca nel principio fondamentale dell'interesse pubblico interpretato dall'istituzione territoriale e accetti la sfida di cedere un pezzo della propria autoreferenzialità e della propria autonomia (e magari un pezzo di risorse) in cambio della partecipazione al luogo delle scelte e della programmazione.

Attraverso questo approccio hanno potuto trovare positiva ricomposizione, laddove questo tipo di esperienze sono state sperimentate, le funzioni e i contributi dei soggetti pubblici titolari della presa in carico dei ragazzi e delle famiglie, le funzioni e i contributi dei soggetti gestori dei servizi (le cooperative o le associazioni), le funzioni e i contributi dei gruppi e delle diverse forme associative e di rappresentanza degli interessi in gioco (si pensi, ad esempio, al caso delle associazioni di familiari di ragazzi con disabilità o alle associazioni di giovani stranieri).

La progressiva implementazione, attraverso la combinazione tra gli effetti della Legge n. 328/00 e la riforma costituzionale del 2001, di un modello di governance delle politiche che dal livello statale (che comunque conserva prin-

cipi e criteri direttivi in materia sociale) tende a spostarsi più decisamente sulla dimensione regionale e degli ambiti territoriali individuati come sistemi di riferimento per la programmazione e la gestione degli interventi. La programmazione regionale e i piani di zona (o di ambito, appunto) diventano i contesti nei quali ricomporre la definizione delle risorse e delle azioni, la lettura dei bisogni e delle potenzialità e descrivere i risultati e gli obiettivi da perseguire: è la preziosa eredità – soprattutto in termini di metodo – lasciata dai piani territoriali della Legge n. 285/97 e poi ripresa dai piani di zona della Legge n. 328/00.

Un'eredità che si apre oggi alle nuove sfide della sostenibilità dei processi (ovvero delle risorse in gioco anche alla luce dei processi di *spending review* e dell'incalzare dei parametri di stabilità e rigore finanziario e dei bilanci) e della crisi dei modelli tradizionali di gestione dei servizi (ovvero basati sulla pubblica amministrazione quale soggetto monopolista del lavoro sociale con la partecipazione da parte dei soggetti privati quasi unicamente attraverso la modalità degli appalti pubblici) e, infine, ma non ultimo, della capacità di dare continuità alle esperienze maturate in un contesto che cambia anche in relazione a fenomeni e soggetti che oggi incrociano con caratteristiche specifiche, competenze, risorse e logiche proprie i temi dell'area minorile.

Da una parte, infatti, a livello nazionale la storia delle politiche per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie vive negli anni più vicini soprattutto di azioni che nascono all'interno delle leggi annuali di stabilità (si pensi ad esempio a tutto il recente programma di contrasto alla povertà e all'estensione del Sostegno all'Inclusione Attiva-SIA), mentre l'azione di indirizzo e coordinamento soffre di una certa involuzione (il Piano nazionale di azione e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva giunto dal 2007 alla sua quarta edizione, continua a essere privo di stanziamenti finanziari dedicati con scarse capacità di incidere sulla programmazione regionale e sui percorsi operativi) perdurando altresì la mancata conclusione del processo di definizione dei livelli essenziali concernenti le prestazioni degli utenti dei servizi sociali (o, in acronimo, dei LIVEAS), così come previsto dall'art. 22 della più volte ricordata Legge n. 328/00.

Dall'altra, a livello regionale, il progressivo affievolimento, col trascorrere degli anni, degli orientamenti della stagione riformatrice di fine millennio (si pensi, ad esempio, alla scomparsa dello specifico fondo 285 per l'infanzia e l'adolescenza a favore delle Regioni, riconfuito nel fondo sociale nazionale indistinto) unito alla comparsa di contesti di programmazione e finanziamento settoriali (dal Fondo Politiche per la Famiglia gestito dall'omonimo Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, ai progetti di contrasto alla tratta e

allo sfruttamento di esseri umani coordinati dal Dipartimento per le Pari Opportunità della stessa Presidenza del Consiglio, fino ad arrivare ai fondi specifici per i minori stranieri non accompagnati gestiti ai sensi del D.Lgs. n. 142/2015 dal Ministero dell'Interno e gli altri fondi per l'immigrazione gestiti dallo stesso Ministero) non hanno giovato né al consolidamento dell'identità dell'area minorile né al complessivo coordinamento interno tra le varie parti del sistema, che non sempre i soli contesti di cooperazione e concertazione interregionale e con lo Stato hanno potuto sostenere.

Non si tratta ad ogni modo di identificare improbabili prospettive di affermazione in contrapposizione con questi e altri ambiti del lavoro sociale, quanto di riuscire a interpretare le sfide vecchie e nuove mettendo a profitto le esperienze maturate e promuovendo tutti, al proprio livello di potere e funzioni, la ricerca seria e consapevole dei legami e delle interconnessioni tra le parti nonché degli spazi e delle opportunità offerti da un modo di lavorare meno autoreferenziale e più aperto.

Si rifletta, solo a titolo esemplificativo, sulle invitanti possibilità che si potrebbero aprire se i nostri ambiti territoriali, le nostre amministrazioni comunali mettessero a fuoco le opportunità (per se stessi e per i propri cittadini, al di là dei tatticismi e delle strumentalizzazioni ideologiche di parte) derivanti dalla decisione di mettersi a gestire in proprio le attività di accoglienza a favore dei rifugiati e richiedenti asilo operando – esse, in prima persona, direttamente – quali soggetti convenzionati con le Prefetture del Paese e coordinando i centri di accoglienza del proprio territorio: le risorse finanziarie previste dalle stesse Prefetture (i celebri 30 euro circa al dì), ad oggi interamente assorbite dai singoli soggetti gestori i centri di accoglienza (associazioni e cooperative sociali) potrebbero essere – in una piccolissima quota-parte dei costi-pro-capite pro-die riconosciuti – positivamente utilizzate dai Comuni per investire sui propri servizi sociali, assicurandone – attraverso l'immigrazione – prospettive di sviluppo e potenziamento, senza penalizzare i gestori cui comunque sarebbe riservata la parte maggioritaria delle risorse in gioco.

Sarebbe, anzi è, un gioco a somma positiva che è possibile, anzi è un dovere, praticare: in termini di valore aggiunto per le istituzioni coinvolte (per le Prefetture, maggiormente garantite dalla presenza degli enti locali, e per gli stessi Comuni, positivamente coinvolti nell'amministrazione del fenomeno in modo omogeneo con gli altri fenomeni sociali locali) e per la coesione territoriale e la tutela degli interessi in gioco (di tutti, gli abitanti residenti, i rifugiati e i richiedenti asilo accolti).

Un modello che nasce dall'idea di territorio integrato e solidale e che attraverso il lavoro di comunità afferma forte la centralità delle persone, bambini, ragazzi, adulti, famiglie, perseguendo i propri obiettivi di crescita sostenibile senza frammentarsi e mantenendo sempre, da protagonisti e non da meri e passivi attuatori di politiche di settore, la propria identità.

Alessandro Salvi

Dopo la Laurea in Scienze Politiche, dal 1997 al 2009 lavora all'A.S.P. "Istituto degli Innocenti" di Firenze, prima come responsabile delle strutture di accoglienza per minori e madri con figlio e successivamente come coordinatore delle attività di ricerca, formazione e documentazione sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia promosse e in collaborazione con Regione Toscana, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Commissione per le Adozioni Internazionali e altre istituzioni pubbliche a livello nazionale e internazionale. Tra il 2009 e il 2014 opera come dirigente dei servizi sociali al Comune di Firenze, coordinando servizi e progetti nell'area infanzia, adolescenza, famiglia, immigrati, inclusione sociale, innovazione. Dal dicembre 2014 è dirigente in comando presso la Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale della Regione Toscana con funzioni di responsabilità del Settore Innovazione Sociale impegnato nel coordinamento delle attività di competenza regionale in materia di minori, immigrazione.



Famiglia Bantu di Romain Mayoulou

IN PRIMO LUOGO MINORI? I DIRITTI VIOLATI DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA

Elena Rozzi

Negli ultimi anni, si è assistito a un forte aumento degli arrivi in Italia di minori stranieri non accompagnati, tra i soggetti più vulnerabili all'interno dei flussi migratori. Partono per fuggire da guerre o persecuzioni, per cercare opportunità lavorative e migliorare le proprie condizioni di vita e quelle dei familiari nel paese d'origine, per sperimentarsi e scoprire lo scintillante mondo occidentale. Rischiano la vita per arrivare in Europa, compiendo lunghi e pericolosi viaggi via terra e attraverso il Mar Mediterraneo.

In base alla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, ratificata in Italia con legge n. 176/1991, a questi minori devono essere riconosciuti tutti i diritti sanciti dalla Convenzione stessa, senza discriminazioni rispetto ai minori italiani¹: i diritti alla protezione, alla salute, all'istruzione, all'assistenza, a condizioni di vita adeguate a garantire lo sviluppo del minore, all'unità familiare, alla partecipazione, nonché il principio generale in base al quale, in tutte le decisioni relative ai minori, l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente².

¹ Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, art. 2. Il principio di non discriminazione si applica a tutti i minori presenti sul territorio nazionale, a prescindere dalla nazionalità e dallo status relativo al soggiorno (Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Commento generale n. 6: Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, 2005, par. 12).

² Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, art. 3; D.Lgs. 286/98, art. 28, c. 3; D.Lgs. 142/15, art. 18, c. 1.

In conformità a tali principi e alle raccomandazioni sui minori non accompagnati adottate a livello europeo e internazionale³, la legge italiana garantisce ampiamente i diritti di questi minori, ad esempio vietandone l'espulsione e il trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), stabilendo che ogni minore debba essere immediatamente accolto ed avere un tutore, e prevenendo il rilascio di un permesso di soggiorno, rinnovabile a determinate condizioni al compimento dei 18 anni. Sotto molti aspetti, la normativa del nostro Paese può essere considerata molto avanzata e tutelante nel panorama europeo.

Negli ultimi due anni, tuttavia, sono state adottate alcune modifiche normative e indirizzi politici che hanno progressivamente eroso questo quadro di tutele. Infatti, se in precedenza i minori stranieri non accompagnati venivano considerati in primo luogo come "minori", oggi sotto diversi punti di vista sono trattati soprattutto come "stranieri": molti minori non accompagnati, ad esempio, vengono trattenuti negli hotspot insieme agli adulti o sono accolti in strutture speciali per minori stranieri caratterizzate da *standard* nettamente inferiori rispetto a quelle per minori italiani.

Sempre più spesso, inoltre, nella prassi si verificano casi in cui le norme a tutela dei minori non accompagnati sono totalmente disapplicate: accade ad esempio che i minori non vengano collocati in strutture di accoglienza e siano abbandonati per strada, privi di qualsiasi assistenza, o che arrivino a compiere 18 anni senza che sia mai stato nominato un tutore.

Dopo una breve analisi dei dati sugli arrivi di minori non accompagnati in Italia, vedremo passo passo il percorso che compiono questi minori: dall'identificazione al collocamento in una struttura d'accoglienza, dalla nomina del tutore al rilascio del permesso di soggiorno, fino al passaggio alla maggiore età. L'analisi si concentrerà sulle violazioni dei diritti dei minori stranieri non accompagnati da parte delle istituzioni italiane, mentre non saranno qui affrontati altri aspetti fondamentali quali le motivazioni che spingono questi bambini e adolescenti a partire, le loro condizioni di vita nel paese d'origine, i traumi e le violazioni dei diritti che subiscono durante il viaggio verso l'Italia. Va inoltre evidenziato come, a fronte di gravi carenze, vi siano in Italia anche tante esperienze di accoglienza estremamente positive, in cui i minori ricevono un adeguato supporto dal punto di vista materiale ed educativo, sono inseriti in percorsi di inclusione (scolastica, formativa e lavorativa) e sono accompagnati verso l'autonomia nel passaggio ai

³ Oltre al Commento Generale n. 6 sopra citato, si ricordano il Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) adottato dalla Commissione Europea e lo Statement of Good Practice del Separated Children in Europe Programme.

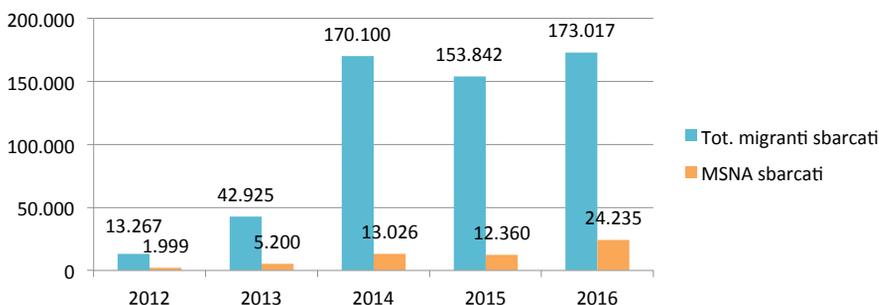
18 anni. Infine, si sottolinea che, per limiti di spazio, non sarà approfondito il complesso tema dei e delle minori vittime di tratta e sfruttamento.

1. Una presenza in forte crescita

Per “minori stranieri non accompagnati” (MSNA) si intendono i cittadini stranieri di età inferiore ai 18 anni che si trovano sul territorio nazionale, per qualsiasi causa, privi di assistenza e rappresentanza legale⁴. Alcuni sono completamente soli, altri vengono accolti da parenti che vivono nel nostro Paese⁵, altri ancora sono accompagnati da adulti ai quali non sono legati da vincoli familiari e che in alcuni casi sono implicati nella tratta e nello sfruttamento di minori.

Tra gennaio 2014 e novembre 2016, sono sbarcati in Italia, a seguito di soccorso in mare, quasi 500.000 migranti, tra i quali poco meno di 50.000 minori non accompagnati. Solo nel 2016, più di 24.000 MSNA sono arrivati nel Sud Italia, con un significativo aumento rispetto agli anni precedenti, sia in termini assoluti che in proporzione al totale dei migranti sbarcati (la percentuale dei MSNA sul totale degli sbarchi è stata pari al 14% nel 2016, a fronte di una media del 9% tra il 2012 e il 2015).

Migranti e MSNA sbarcati in Italia. Valori assoluti. Anni 2012-2016⁶.



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

⁴ D.Lgs. 142/15, art. 1, c. 1, lett. e). Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 142/15, è venuta meno la netta distinzione tra minori non accompagnati richiedenti e non richiedenti protezione internazionale, precedentemente prevista in particolare dal D.p.c.m. 535/99.

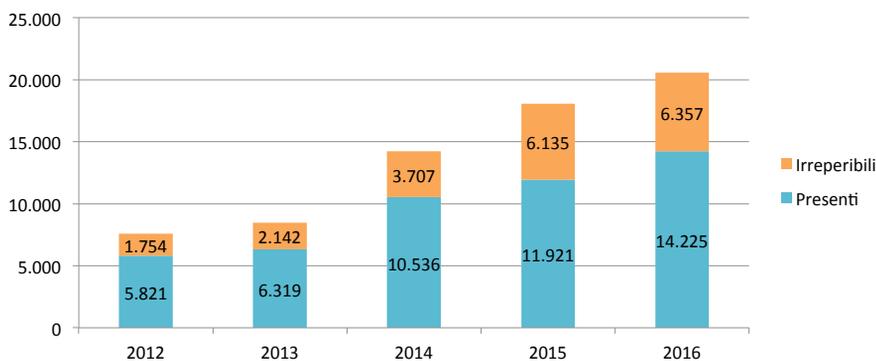
⁵ Lo status dei minori affidati o in tutela a parenti entro il quarto grado è piuttosto controverso, venendo considerati come “non accompagnati” da alcune istituzioni e come “accompagnati” da altre.

⁶ I dati relativi al 2016 si riferiscono agli sbarchi registrati fino al 30 novembre, mentre per

Il numero di minori non accompagnati presenti in Italia segnalati alla Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁷ è più che raddoppiato negli ultimi 5 anni, passando da 5.821 (al 31 dicembre 2012) a 14.225 (al 30 settembre 2016).

Nello stesso periodo, il numero di minori segnalati alla DG Immigrazione e successivamente allontanatisi dalle strutture di accoglienza, e quindi registrati come irreperibili, è più che triplicato, passando da 1.754 a 6.357, ovvero dal 23% al 31% del totale dei segnalati.

MSNA segnalati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, presenti e irreperibili. Valori assoluti. Anni 2012-2016.



I dati si riferiscono al 31 dicembre di ciascun anno, ad eccezione del 2016, per il quale il dato è riferito al 30 settembre.

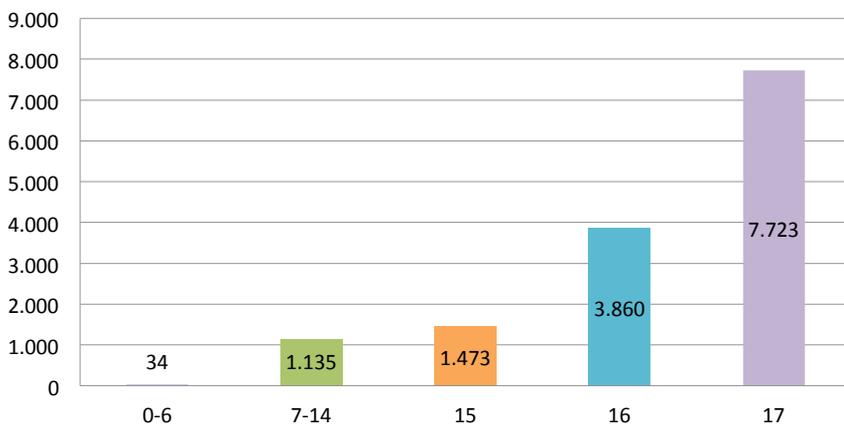
Fonte: Elaborazione su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione.

le altre annualità sono conteggiati i 12 mesi, incluso dicembre. I dati riportati sono tratti dai rapporti del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Cruscotto statistico giornaliero* (consultabili su <www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>) e, per gli anni 2012-2013, dai rapporti del Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – 6° Rapporto di aggiornamento*, Roma, 2013, p. 124 e *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – 7° Rapporto di aggiornamento*, Roma, 2014, p. 135 (consultabili su <www.gruppocrc.net/-pubblicazioni-del-gruppo-crc>).

⁷ L'art. 19, c. 5 del D.Lgs. 142/15 prevede che tutti i minori non accompagnati debbano essere segnalati alla Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai fini del censimento e monitoraggio della presenza di minori non accompagnati. I dati che seguono sono tratti dal *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia – Dati al 30 settembre 2016* e dai *Report di Monitoraggio - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia - Dati al 31 dicembre 2014, 31 dicembre 2015 e 31 agosto 2016* pubblicati dalla Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, disponibili su <www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>.

Considerando i minori non accompagnati segnalati alla DG Immigrazione e presenti al 30 settembre 2016, risulta che il 94% sono maschi⁸ e più dell'80% ha un'età compresa tra i 16 ed i 17 anni.

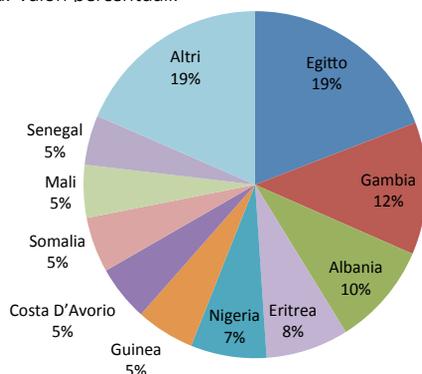
MSNA segnalati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e presenti al 30 settembre 2016, per fasce d'età. Valori assoluti.



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione.

I principali paesi di provenienza dei minori presenti sono l'Egitto, il Gambia, l'Albania, l'Eritrea e la Nigeria.

MSNA segnalati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e presenti e presenti al 30 settembre 2016, per nazionalità. Valori percentuali.

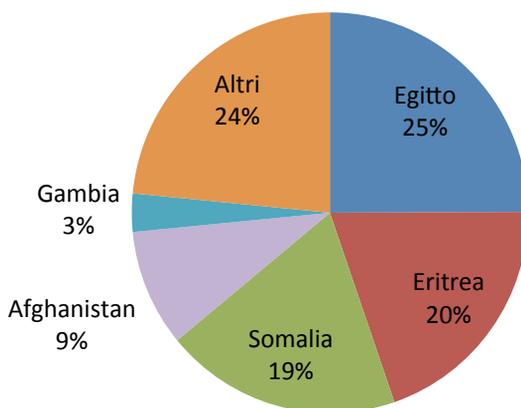


Fonte: Elaborazione su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione.

⁸ Il numero delle ragazze che si trovano in Italia come minori non accompagnate è sicuramente sottostimato: come vedremo più avanti, infatti, molte di queste adolescenti, provenienti soprattutto dalla Nigeria e a dall'Albania, si dichiarano maggiorenni e dunque non vengono identificate come MSNA.

Egitto, Gambia ed Eritrea sono tra i principali paesi d'origine anche dei minori non accompagnati che risultano irreperibili, cui si aggiungono la Somalia e l'Afghanistan.

MSNA segnalati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e irreperibili al 30 settembre 2016, per nazionalità. Valori percentuali.



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione.

I dati fin qui analizzati riguardano i minori non richiedenti asilo⁹, mentre quelli riguardanti i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale sono rilevati dal Ministero dell'Interno¹⁰. Nei primi otto mesi del 2016 sono state presentate 3.181 nuove domande di protezione internazionale riferite a minori non accompagnati, a fronte delle 3.959 domande presentate nel corso dell'intero 2015 (con un incremento di quasi il 50% nel 2016 rispetto allo stesso periodo del 2015)¹¹. Si tratta di un dato in forte e continua crescita:

⁹ La DG Immigrazione, infatti, quando riceve la comunicazione che un minore non accompagnato ha presentato domanda di protezione internazionale, cancella la scheda riguardante quel minore dal database, ritenendosi competente solo al monitoraggio dei minori non richiedenti asilo. Di fatto, tuttavia, non sempre la presentazione della domanda di protezione internazionale viene comunicata e quindi tra i minori registrati nel data base della DG Immigrazione vi è anche un certo numero di minori richiedenti protezione internazionale.

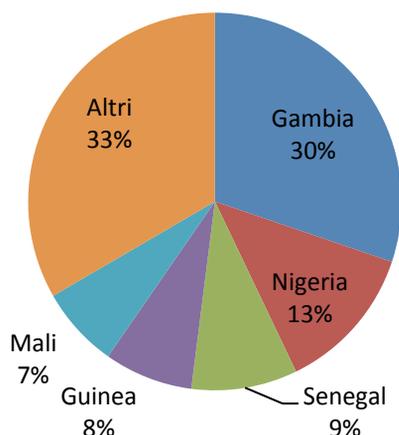
¹⁰ I dati raccolti dal Ministero dell'Interno riguardano il numero di domande presentate da minori non accompagnati nel corso di un determinato anno, mentre i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro si riferiscono al numero di minori presenti in Italia a una certa data: di conseguenza, le due serie di dati non sono comparabili.

¹¹ Ministero dell'Interno – Commissione nazionale per il diritto di asilo, riportato in: Ministe-

nel 2014, infatti, le richieste presentate da minori non accompagnati sono state 2.557, e cinque anni prima, nel 2010, 306¹².

Con riferimento alle domande presentate nel 2016, i principali paesi di provenienza sono Gambia, Nigeria, Senegal, Guinea e Mali.

Domande di protezione internazionale presentate da MSNA per nazionalità. Valori percentuali. Gennaio-agosto 2016.



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno – Commissione nazionale per il diritto di asilo.

2. I primi passi: l'identificazione come minore non accompagnato e la nomina del tutore

Paul ha 17 anni ed è fuggito dalla città dove viveva con la sua famiglia, nel Nord della Nigeria, in seguito a una serie di attentati di Boko Haram nei quali due suoi fratelli sono morti. All'arrivo in Sicilia, Paul dichiara la sua data di nascita, ma viene registrato come maggiorenne. Non presenta domanda d'asilo, non sapendo quali procedure seguire, e riceve un provvedi-

ro del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione, *Report di Monitoraggio - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia - Dati al 31 agosto 2016*, 2016, cit., <www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>, pp. 6-7.

¹² ASGI, *Il diritto alla protezione: La protezione internazionale in Italia quale futuro?*, Torino, 2011, <www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/12/il.diritto.alla_protezione.pdf>, p. 209.

mento di respingimento. Dopo essere stato trattenuto in un CIE per alcuni giorni, Paul viene rilasciato e prende un treno per raggiungere il Nord Italia. Chiede quindi aiuto ai servizi sociali, che lo sottopongono a un accertamento dell'età. L'esito indica un'età di "almeno 18 anni" senza alcun riferimento al margine di errore. Non potendo accedere alle strutture di accoglienza, Paul dorme per alcune settimane per strada. In seguito a un secondo accertamento dell'età, risulta che la sua maturazione è compatibile con l'età da lui dichiarata. Paul, finalmente identificato come minore non accompagnato, viene quindi accolto in una struttura per minori, gli viene nominato un tutore e riesce a presentare domanda di protezione internazionale¹³.

2.1 L'accertamento dell'età e dello status di "non accompagnato"

Perché un minore non accompagnato possa avere accesso alla protezione e ai diritti che gli sono riconosciuti dalla normativa vigente, è necessario in primo luogo che venga identificato come tale. Quasi sempre, tuttavia, i minori arrivano in Italia privi di documenti d'identità, e quindi al momento della prima identificazione in genere non è possibile verificare sulla base di documenti né l'età né la relazione con gli adulti che in alcuni casi li accompagnano.

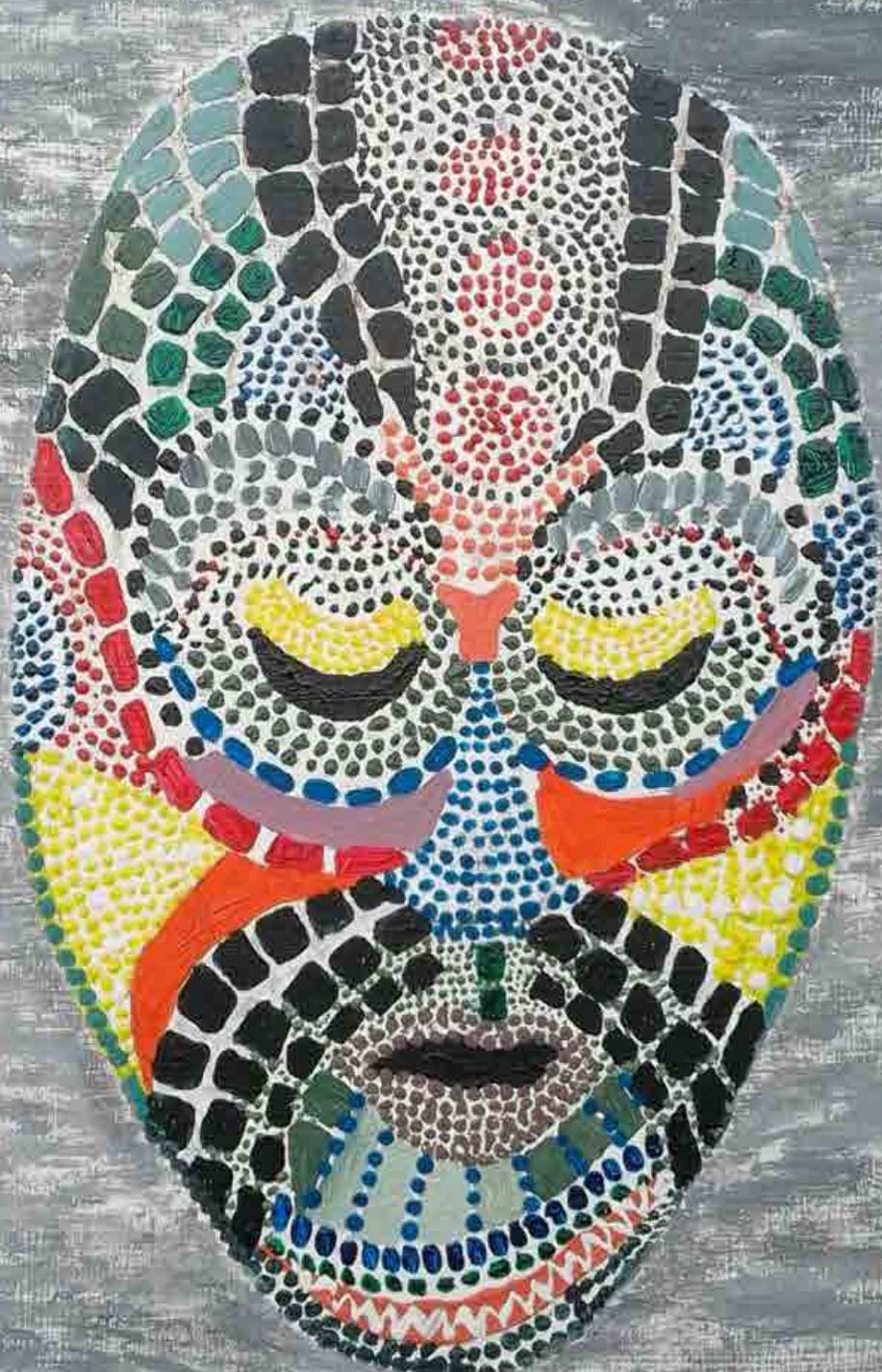
Attualmente manca una normativa organica che disciplini in generale le procedure e i metodi per l'accertamento dell'età di tutti i minori stranieri non accompagnati. Le disposizioni vigenti sono infatti disperse in diversi atti e riguardano specifiche categorie di minori¹⁴. Tali disposizioni dovrebbero trovare applicazione in via analogica a tutti i minori¹⁵, ma di fatto spesso ciò non avviene: in particolare, le norme più dettagliate in materia di accertamento dell'età, previste dal D.lgs. 24/14 con riferimento alle vittime di tratta, non vengono in genere applicate agli altri minori. È stata approvata alla Camera, ed è attualmente in discussione al Senato, una proposta di legge organica sui minori non accompagnati¹⁶ che disciplina anche le procedure per l'accertamento dell'età,

¹³ Tranne dove altrimenti indicato, le storie riportate riguardano casi di minori non accompagnati che ho conosciuto nell'ambito di attività di consulenza e monitoraggio promosse da ASGI.

¹⁴ Si vedano, in particolare, l'art. 4 del D.Lgs. 24/14 riguardante i minori vittime di tratta, l'art. 19 del D.Lgs. 25/08 relativo ai minori richiedenti protezione internazionale e l'art. 8 del codice di procedura penale minorile (d.p.r. 448/88).

¹⁵ Come affermato dallo stesso Ministero dell'Interno con riferimento all'applicabilità dell'art. 8 del codice di procedura penale minorile anche ai minori non sottoposti a procedimento penale (circolare del 9 luglio 2007).

¹⁶ Disegno di legge S. 2583 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" (prima firmataria On. Zampa).



Maschera per i matrimoni dei cugini di Sarda Mballo

Sarda

conformemente alle principali raccomandazioni adottate in materia a livello internazionale e nazionale¹⁷.

Da anni, inoltre, si attende l'adozione di un protocollo a livello nazionale che stabilisca nel dettaglio le procedure e le metodologie da utilizzare per l'accertamento dell'età. Un protocollo estremamente avanzato è attualmente all'esame della Conferenza Unificata¹⁸, mentre il regolamento sull'accertamento dell'età dei minori vittime di tratta previsto dal D.lgs. 24/14 è in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Importanti indicazioni, infine, sono state fornite da circolari del Ministero dell'Interno e pareri del Consiglio Superiore della Sanità¹⁹. Tali indicazioni, tuttavia, così come le norme sopra citate, non sono quasi mai rispettate nelle prassi, che risultano inoltre fortemente disomogenee a livello territoriale.

Va sottolineato come, ad oggi, non esista alcun metodo scientifico che consenta una determinazione certa dell'età, e l'affidabilità dei metodi disponibili è molto discussa in ambito scientifico. Il metodo attualmente più utilizzato in Italia, basato sulla valutazione della maturazione ossea del polso e della mano, comporta un margine di errore di ± 2 anni (cosiddetta variabilità biologica)²⁰.

¹⁷ Tra le principali raccomandazioni, si ricordano: UNHCR, *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, 2014; SCEP, *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, 2012; Asylum Information Database (AIDA), *Detriment of the Doubt: Age Assessment of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*, 2016. Tutti i documenti e i riferimenti normativi relativi all'accertamento dell'età citati nel presente capitolo sono reperibili sul sito di ASGI, nella sezione dedicata all'accertamento dell'età, <www.asgi.it/minori-stranieri-accertamento-eta/>.

¹⁸ Nel 2009 un Gruppo Tecnico interistituzionale istituito presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha redatto un importante "Protocollo per l'accertamento dell'età dei minori secondo il modello dell'approccio multidimensionale" (cosiddetto Protocollo Ascone), che tuttavia non è mai stato approvato in via definitiva. Riprendendo e aggiornando tale protocollo, a marzo 2016 la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha approvato il "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati", di cui si attende l'approvazione da parte della Conferenza Unificata.

¹⁹ Si vedano, in particolare, la circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007 "Identificazione di migranti minorenni" e il parere del Consiglio Superiore della Sanità del 25 febbraio 2009 "Accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati".

²⁰ L'immagine radiografica del polso e della mano viene comparata con un atlante di riferimento che consente di correlare un certo grado di maturazione ossea all'età in cui, in media, tale grado viene raggiunto. Si tratta tuttavia di un'età *media*: alcuni individui raggiungono tale livello di maturazione ossea a un'età inferiore ed altri a un'età superiore. Tali limiti di età (inferiore e superiore) in cui un individuo raggiunge un determinato grado di maturazione, restando nell'ambito di uno sviluppo osseo normale, definiscono il cosiddetto "margine di errore": ad esempio, se l'età stimata in base alla radiografia è di 17 anni con un margine di errore di ± 2 anni, l'individuo esaminato potrà avere un'età compresa tra i 15 anni e i 19 anni. Per un approfondimento si veda: L. Benso – S. Milani, *Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica*, 2013, <[256](http://www.mino-</p></div><div data-bbox=)

La normativa vigente prevede che in tutti i casi in cui, in base al margine di errore, la maggiore o minore età resti in dubbio, l'interessato deve essere considerato minorenn²¹. Spesso, tuttavia, sul referto non viene indicato il margine di errore, e dunque il principio della presunzione di minore età in caso di dubbio non può trovare applicazione. Ad esempio, se sul referto è indicato "età anagrafica stimata pari a 18 anni, con un margine di errore di ± 2 anni", in base alla normativa vigente l'interessato dovrà essere considerato come minorenne; se invece il margine di errore non viene indicato sul referto, di fatto il ragazzo sarà considerato come maggiorenne.

Inoltre, nei referti non vengono quasi mai tenute in considerazione le specificità relative all'origine etnica e culturale del minore, come previsto dal D.lgs. 24/14. Va infatti considerato che la maturazione ossea varia a seconda di una serie di fattori connessi all'etnia, a fattori ambientali, ecc. Il metodo di valutazione più utilizzato, quello di Greulich Pyle, è stato elaborato sulla base dello studio dello sviluppo osseo di cittadini statunitensi di origine nordeuropea tra le due guerre. Considerato che i parametri di maturazione nell'ambito di tale popolazione sono molto differenti dai parametri che caratterizzano lo sviluppo osseo di adolescenti nati negli anni Novanta in Africa e Asia, tale metodo risulta di assai scarsa attendibilità al fine di stimare l'età dei minori stranieri non accompagnati che arrivano oggi in Italia. Il Consiglio Superiore della Sanità raccomanda l'utilizzo del metodo Tanner-Whitehouse 3 (TW3), pubblicato nel 2001 e basato su una casistica internazionale mista, in quanto dalla letteratura scientifica risulta il metodo che presenta la minore variabilità e dunque più affidabile. Tale indicazione, tuttavia, viene per lo più ignorata, anche perché sono pochi i professionisti in grado di utilizzare questo metodo.

Nella maggior parte dei casi, poi, l'età viene accertata esclusivamente sulla base della radiografia del distretto polso-mano, ignorando le disposizioni che prevedono l'adozione di un approccio multidisciplinare, che includa anche un colloquio sociale, una visita pediatrica auxologica, una valutazione psicologica, ecc.²².

Si consideri, inoltre, che ad oggi non è chiaramente stabilito quale autorità debba disporre la procedura di determinazione dell'età, né sono state individuate dalle regioni le strutture dotate di personale specializzato in tale campo. Nella prassi, gli accertamenti vengono disposti in alcuni casi dall'Autorità giudiziaria

riefamiglia.it/pagina-www/mode_full/id_1143/.

²¹ Art. 4 del D.Lgs. 24/14, art. 19 del D.Lgs. 25/08, art. 8 del d.p.r. 448/88.

²² Si vedano, in particolare, l'art. 4 del D.Lgs. 24/14 e il protocollo approvato dalla Conferenza delle Regioni sopra citato.

minorile, in altri dalle autorità di pubblica sicurezza²³, in altri casi ancora dai servizi sociali, e vengono spesso effettuati presso il Pronto Soccorso o altre strutture prive di personale dotato della necessarie competenze.

Malgrado i rilevanti limiti fin qui evidenziati, spesso le autorità competenti considerano l'rx del distretto polso-mano come un metodo idoneo a determinare con certezza l'età di una persona. In alcuni casi, tali accertamenti vengono effettuati anche su individui evidentemente minorenni e/o in possesso di documenti da cui risultano tali e la cui autenticità non viene contestata, in violazione delle norme previste dal D.lgs. 24/2014 in base a cui si può procedere alla determinazione dell'età solo nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età e l'età non sia accertabile da documenti identificativi.

Infine, risultano largamente disapplicate le norme che prevedono che l'interessato sia trattato come minore nelle more della determinazione dell'età; che venga adeguatamente informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, sul tipo di esami cui sarà sottoposto, sulle loro finalità, ecc.; che al minore e al tutore siano consegnati gli esiti della procedura di determinazione dell'età, affinché possano eventualmente impugnarli.

In conseguenza di tutti questi elementi, una parte dei minori non accompagnati vengono erroneamente identificati come maggiorenni, e dunque nei loro confronti non vengono applicate le norme a protezione dei minori: non sono accolti in strutture di accoglienza per minori, non possono ottenere un permesso di soggiorno sulla base della minore età, in alcuni casi vengono trattenuti nei CIE ed espulsi.

Oltre ai casi di adolescenti che si dichiarano minorenni e per i quali la minore età viene messa in dubbio, accade anche l'inverso: vi sono cioè ragazzi e ragazze che gli operatori sospettano fortemente essere minorenni nonostante essi si dichiarino maggiorenni. Ciò accade soprattutto con riferimento alle ragazze vittime di tratta, costrette o indotte dai loro sfruttatori a dichiararsi maggiorenni al fine di evitare l'intervento delle istituzioni. Anche tra i minori "in transito", molti affermano di avere più di 18 anni per non essere separati dagli adulti con cui stanno viaggiando o perché temono di restare "bloccati" in Italia se identificati come minori.

Nell'identificazione dei MSNA, oltre all'età deve essere verificato anche lo status di "non accompagnato". In alcuni casi, bambini e adolescenti che giungono in Italia insieme a sedicenti parenti vengono superficialmente identificati

²³ L'art. 5, c. 3 del D.p.c.m. 535/99 stabilisce che l'identità del minore non accompagnato deve essere accertata dalle autorità di pubblica sicurezza.

come minori “accompagnati” e collocati in strutture d’accoglienza con questi adulti, malgrado vi siano evidenti elementi che portano a dubitare del legame di parentela (ad esempio il minore e l’adulto parlano lingue diverse) e a sospettare che si sia di fronte a un caso di tratta di minori.

2.2 Una figura chiave per la tutela dei diritti dei MSNA: il tutore

Altro elemento cruciale per la protezione dei diritti dei minori non accompagnati è la figura del tutore, responsabile della rappresentanza legale del minore e della cura della sua persona. La legge prevede che il giudice tutelare nomini il tutore appena ricevuta la segnalazione²⁴; ove si tratti di minore richiedente protezione internazionale, è stabilito un termine di 48 ore²⁵. Di fatto, tuttavia, in molte città si registrano gravi ritardi nella nomina del tutore, in alcuni casi fino a 11 mesi, come evidenziato dalla Commissione Europea nella procedura d’infrazione relativa alla tutela dei minori non accompagnati richiedenti asilo avviata contro l’Italia nel 2014²⁶.

In base alla normativa vigente, fino a quando non viene nominato il tutore, il legale rappresentante della struttura di accoglienza esercita provvisoriamente i poteri tutelari sul minore accolto²⁷. Molto spesso, tuttavia, nella prassi tali norme non vengono applicate.

Nelle realtà in cui la nomina del tutore viene effettuata con gravi ritardi e, in attesa di tale nomina, al rappresentante della struttura di accoglienza non sono riconosciuti i poteri tutelari sul minore accolto, i minori restano di fatto per molti mesi, talvolta fino a un anno, senza alcun rappresentante legale e di conseguenza non possono esercitare diritti fondamentali loro garantiti dalla legge. Ad esempio, fino a quando la domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato non è confermata dal tutore, il procedimento resta sospeso e la domanda non viene esaminata²⁸. Molte que-

²⁴ Codice civile, artt. 343, 347, 357. In alcune città non interviene il giudice tutelare, ma il Tribunale per i minorenni, che nomina un tutore provvisorio ai sensi dell’art. 10, c. 3 legge 184/83.

²⁵ Art. 26, c. 5, D.Lgs. 25/08. Va sottolineato come si tratti di un termine ordinatorio, la cui violazione non ha alcuna conseguenza.

²⁶ Si tratta della procedura n. 2014/2171, in cui la Commissione contesta all’Italia numerose violazioni degli obblighi previsti dalle direttive “procedure”, “accoglienza”, “qualifiche” e dal regolamento Dublino (si veda: <www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/815612/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione117-h2_h248?part=&parse=si&spart=si>).

²⁷ Legge 184/83, art. 3, c. 1 e codice civile, art. 402.

²⁸ L’art. 26, c. 5 del D.lgs 25/08, infatti, stabilisce che, nel caso in cui la domanda sia presentata da un minore non accompagnato, la Questura sospende il procedimento e ne dà immediata

sture, inoltre, non accettano la domanda di permesso di soggiorno in assenza di tutore nominato. Talvolta si pongono problemi persino per l'iscrizione a scuola o l'accesso ai servizi sanitari.

Inoltre, come rilevato dalla Commissione Europea nella procedura d'infrazione sopra citata, spesso viene nominato lo stesso tutore per un elevato numero di minori, con ripercussioni negative sulla possibilità di instaurare una relazione di fiducia²⁹, e manca un sistema di controllo per verificare in che modo i tutori svolgano il loro mandato.

Va infine notato come in molte città venga nominato tutore il Sindaco o l'Assessore alle Politiche Sociali, il che può in alcuni casi comportare dei conflitti di interesse. Ad esempio, accade talvolta che il referente dell'Ente locale richieda un accertamento dell'età anche in casi in cui non vi sono fondati dubbi in merito, in quanto ha interesse a ridurre il numero di minori non accompagnati da accogliere. Per superare le problematiche poste dai "tutori pubblici", negli ultimi anni sono state realizzate diverse iniziative volte a promuovere la figura dei "tutori volontari", privati cittadini che assumono la tutela di uno o più minori non accompagnati³⁰.

3. Minori non accompagnati trattenuti e respinti

3.1 Dal divieto di espulsione e trattenimento agli hotspot

Come già accennato, la normativa italiana prevede che i minori stranieri non accompagnati non possano essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (e in questi casi il provvedimento di espulsione è disposto dal Tribunale per i minorenni)³¹. È inoltre vietato il trattenimento di

comunicazione al Tribunale dei minorenni e al giudice tutelare per la nomina del tutore, che confermerà la domanda ai fini dell'ulteriore corso del procedimento.

²⁹ Ad esempio, a giugno 2016, l'Assessore di Palermo ha dichiarato di avere in tutela 850 minori non accompagnati.

³⁰ Si vedano in particolare il già citato Disegno di legge S. 2583, il documento di proposta dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati*, <<http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Verso%20un%20sistema%20di%20tutela.pdf>> e il programma "Never Alone" promosso da otto fondazioni nell'ambito dell'iniziativa europea EPIM.

³¹ D.Lgs. 286/98, art. 19, c. 2 e art. 31, c. 4. I MSNA possono essere rinviiati nel paese d'origine solo mediante rimpatrio assistito, che viene disposto dalla Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel superiore interesse del minore, a fini



Messaggio di un minore non accompagnato trattenuto nell'hotspot di Pozzallo, maggio 2016 (foto di Nazzarena Zorzella)

questi minori nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE)³². Nella prassi, tuttavia, non sempre queste norme vengono rispettate: si sono infatti registrati casi di minori non accompagnati trattenuti nei CIE, anche per settimane o addirittura mesi, in genere perché erroneamente identificati come maggiorenni.

Tra la fine del 2015 e il 2016, il trattenimento di minori non accompagnati non solo ha assunto proporzioni fino ad allora sconosciute, ma è stato parzialmente legittimato dal cosiddetto “approccio hotspot”. Come è noto, infatti, nell'Agenda europea sulla migrazione presentata a maggio 2015, la Commissione Europea ha proposto di adottare in Italia e in Grecia un nuovo metodo basato sugli hotspot, luoghi dove personale di diverse agenzie europee (EASO, Frontex, ecc.) cooperano con le autorità dello Stato membro per aiutarlo ad adempiere agli obblighi derivanti del diritto dell'UE riguardo all'identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei cittadini stranieri in arrivo, nonché al *debriefing* dei richiedenti asilo e alle operazioni di rimpatrio. Sono quindi stati attivati quattro centri hotspot in Sicilia e in Puglia, nei quali di fatto i cittadini stranieri vengono trattenuti per periodi di durata variabile,

di ricongiungimento familiare e solo previo consenso espresso dal minore stesso (D.Lgs. 286/98, art. 33; d.p.c.m 535/99, art. 7; Linee guida sui minori stranieri non accompagnati della DG Immigrazione del 2013).

³² D.Lgs. 142/15, art. 19, c. 4.

e comunque almeno fino al momento in cui non accettano di farsi rilevare le impronte digitali. Sono stati denunciati anche casi di uso della forza per costringere le persone trattenute a farsi identificare, alcuni dei quali riguardanti minori non accompagnati³³.

Come è stato sostenuto da più parti, il trattenimento negli hotspot, non disciplinato da alcuna norma di legge, viola la Costituzione³⁴. Inoltre, la disposizione che vieta il trattenimento dei minori non accompagnati nei CIE e l'accoglienza di questi minori nei centri governativi di prima accoglienza per adulti (D.lgs. 142/15, art. 19, c. 4) dovrebbe applicarsi anche agli hotspot. Tale interpretazione, tuttavia, non è condivisa dal Ministero dell'Interno.

Le visite condotte da alcuni parlamentari e ONG hanno consentito di far emergere la presenza negli hotspot di centinaia di minori non accompagnati, maschi e femmine, molti dei quali giovanissimi. Spesso è risultato che la maggior parte dei trattenuti erano minori non accompagnati. In questi centri i minori vivono in promiscuità con gli adulti, in condizioni di grave sovraffollamento, in molti casi costretti a dormire per terra su materassini e ad utilizzare gli stessi bagni degli adulti, con evidenti rischi di subire abusi sessuali³⁵. Ad esempio, durante una visita del Presidente della Commissione per i diritti umani del Senato nel mese di maggio 2016, risultavano trattenuti nell'hotspot di Pozzallo 120 minori non accompagnati, pari all'85% del totale dei migranti trattenuti³⁶. Inoltre, spesso i minori non accompagnati restano in tali centri molto più a lungo degli adulti, per settimane o addirittura mesi, a causa della mancanza di posti disponibili nelle strutture d'accoglienza loro dedicate³⁷.

Alle persone trattenute negli hotspot non vengono fornite adeguate informazioni sul diritto di presentare domanda di protezione internazionale, e la distinzione tra richiedenti asilo e "migranti economici" viene effettuata sulla base di procedure del tutto inadeguate³⁸, con la conseguenza che molte persone che vorrebbero presentare domanda d'asilo sono invece identificate come

³³ Amnesty International, *Hotspot Italia: come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, Londra, 2016, <https://d21zrvtkxttd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2016/11/18155810/Report_Hotspot_Italia.pdf>.

³⁴ Si veda, a tale proposito, M. Veglio, *infra*, p. 141, nota 131.

³⁵ Human Rights Watch, *Italy: Children stuck in unsafe migrant hotspot*, 23 June 2016, <www.hrw.org/news/2016/06/23/italy-children-stuck-unsafe-migrant-hotspot>

³⁶ Si veda: <<http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/507875/Pozzallo-nell-hotspot-quasi-tutti-minori-Gravissima-violazione>>.

³⁷ Oxfam, *Grandi speranze alla deriva*, <http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/09/MSNA-Sicilia_mediabrief_8-set-2016_FINAL_DEF.pdf>, 2016, pp. 4-7.

³⁸ Si vedano: Amnesty International, *Hotspot Italia [...]*, cit. e M. Veglio, *infra*, p. 141, nota 131.

“migranti economici” e ricevono provvedimenti di respingimento o espulsione. Tra questi, anche alcuni minori, erroneamente identificati come maggiorenni.

Sfugge, infine, quale senso possa avere l’applicazione dell’“approccio hot-spot” ai minori non accompagnati. Tale approccio, infatti, mira in primo luogo a consentire l’identificazione di tutti i cittadini stranieri che arrivano in Italia, affinché coloro che si spostano in un altro Stato europeo possano essere rimandati nel paese di primo ingresso, ai sensi del Regolamento Dublino III. Lo stesso Regolamento, tuttavia, prevede che i minori non accompagnati non possano essere rimandati nel paese di primo ingresso, attribuendo la competenza ad esaminare la domanda d’asilo al paese in cui il minore si trova³⁹. Neanche la parte “positiva” di questo approccio, ovvero la possibilità per i richiedenti asilo di alcune nazionalità di essere ricollocati in altri Stati europei, ha trovato applicazione nei confronti dei minori non accompagnati: fino a dicembre 2016, infatti, neanche un minore non accompagnato ha usufruito di tale opportunità.

3.2 Minori in transito... e minori respinti alle frontiere interne

Mussie è un minore non accompagnato eritreo, di 16 anni. Dopo essere arrivato in Sicilia, Mussie prende subito un treno per Milano, perché vuole andare dal fratello che vive in Svizzera con un regolare permesso di soggiorno come rifugiato. Cerca di attraversare il valico di Chiasso, ma viene respinto per tre volte. Per diverse settimane dorme di fronte alla stazione di Como, insieme ad altre centinaia di migranti, adulti e minori, assistiti solo da volontari che forniscono cibo e coperte. Il fratello maggiore decide allora di andare a prendere Mussie, nella speranza di riuscire a entrare insieme in Svizzera attraverso un altro valico. Ma le autorità svizzere respingono nuovamente il minore. La Polizia italiana fa salire Mussie, da solo, su un treno diretto a Milano, da dove decide di tornare a Chiasso. Si reca nuovamente alla frontiera, mostrando la dichiarazione di voler presentare domanda di protezione internazionale e la dichiarazione del fratello, con il riferimento telefonico, ma viene respinto per la quinta volta.

Una parte dei minori stranieri non accompagnati che arrivano in Italia ripartono immediatamente per raggiungere parenti o conoscenti che vivono in altri Stati europei (Germania, Inghilterra, Paesi scandinavi, Svizzera, ecc.). Si

³⁹ Regolamento (UE) n. 604/2013, art. 8, c. 4.

tratta in maggioranza di ragazzi e bambini provenienti dall'Eritrea, dalla Somalia e dall'Afghanistan. Questi "minori in transito" rappresentano una parte consistente dei MSNA che risultano irreperibili.

Molti di questi minori hanno genitori, fratelli o zii regolarmente soggiornanti in altri Stati membri e avrebbero diritto, una volta presentata domanda di protezione internazionale, ad essere ricongiunti ai parenti, ai sensi del Regolamento Dublino III⁴⁰. Quasi nessuno, tuttavia, sceglie questa strada, in parte perché non ricevono adeguate informazioni sui diritti loro riconosciuti dalla normativa europea, in parte perché sanno che queste procedure sono estremamente lente e farraginose. Affinché un minore possa essere trasferito nello Stato in cui risiede il parente, infatti, occorrono una serie di passaggi che richiedono tempi molto lunghi: come abbiamo visto, per la nomina del tutore e la presentazione della domanda di protezione internazionale in Italia sono spesso necessari diversi mesi, dopodiché le autorità italiane devono contattare le autorità dello Stato in cui soggiorna il parente per verificare che siano soddisfatte tutte le condizioni (accertamento del legame familiare, verifica della regolarità del soggiorno e in certi casi dell'idoneità del parente a prendersi cura del minore, valutazione del superiore interesse del minore, ecc.) e, dove tali verifiche diano esito positivo, sarà disposto il trasferimento. L'intera procedura può durare più di un anno. Quasi tutti i minori non accompagnati, dunque, preferiscono tentare di raggiungere i familiari che risiedono in un altro Stato europeo attraversando irregolarmente le frontiere e presentando domanda di protezione internazionale in tale paese.

Tra il 2015 e il 2016, tuttavia, l'attraversamento delle frontiere interne all'Unione Europea è diventato sempre più difficile, a causa della sospensione della Convenzione di Schengen da parte di diversi paesi o alla reintroduzione di fatto di controlli sistematici sulle persone che le autorità di frontiera presumono essere cittadini non comunitari. Molti minori non accompagnati sono stati fermati alle frontiere di Ventimiglia, di Chiasso e del Brennero e respinti in Italia. Ad esempio, in poco meno di un mese, dal 14 luglio al 23 agosto 2016, la Svizzera ha effettuato più di 600 respingimenti di minori stranieri non accompagnati in Italia⁴¹. Secondo la testimonianza di alcuni di questi minori, le autorità svizzere non avrebbero consentito loro di presentare domanda d'asilo. La maggior parte di questi ragazzini e ragazzine, dopo essere stati collocati dalla

⁴⁰ Regolamento (UE) n. 604/2013, art. 8, c. 1-3.

⁴¹ Tali respingimenti presentano diversi profili di illegittimità. Si veda: ASGI, *Le riammissioni di cittadini stranieri alla frontiera di Chiasso: profili di illegittimità*, 2016, <www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/Report-Riammissioni-Chiasso_ASGI_31.8.16_def.pdf>.



L'elefante di Romain Mayoulou



Festival della musica africana di Romain Mayoulou

polizia italiana presso una struttura di accoglienza, si allontanano quasi immediatamente per tentare nuovamente di passare la frontiera.

Nel mese di novembre 2016 una ragazzina eritrea di 16 anni è morta a Ventimiglia, investita da un tir mentre attraversava a piedi un tunnel nel tentativo di raggiungere la Francia, mentre un ragazzo diciassettenne, anch'egli eritreo, è rimasto ucciso sui binari a Bolzano, cercando di salire su un treno merci diretto in Germania⁴². A metà dicembre, un minore eritreo di 15 anni, collocato in un centro di accoglienza temporaneo a Como, ha tentato il suicidio⁴³. Tutti e tre questi minori avrebbero avuto diritto di chiedere il trasferimento in un altro Stato europeo, attraverso la procedura di ricongiungimento prevista dal Regolamento Dublino o la procedura di ricollocamento.

4. Il sistema di accoglienza: tra emergenze, squilibri territoriali e discriminazioni

«Sono stato 8 mesi in un centro di prima accoglienza per minori. Per 8 mesi non ho mai ricevuto vestiti, tranne al mio ingresso, quando mi hanno dato un cambio, ma era piccolo, non l'ho potuto usare. Per trovare vestiti da metterci, io e gli altri ragazzi egiziani uscivamo la notte per rovistare nella spazzatura [...] li cercavamo nei cassonetti. Non avrei mai immaginato di dover fare una cosa così. La comunità era una giungla. Quelli di colore erano più numerosi, noi eravamo sottomessi. Non potevamo nemmeno chiedergli di abbassare la musica se volevamo dormire. Se volevano picchiarci, gli operatori del centro non intervenivano. Per me, era l'inferno. Per due mesi abbiamo solo dormito e mangiato. Non facevamo niente tutto il giorno. Nessuno mi aveva parlato di documenti, di permessi di soggiorno. Quando ho cominciato a chiedere, perché vedevo che lo facevano i miei compagni, mi hanno detto che il mio tutore si era dimesso e che dovevo aspettare. Io non avevo mai saputo di avere un tutore, non l'avevo mai incontrato» (M., 18 anni, Egitto)⁴⁴.

⁴² Si vedano: <<http://sociale.corriere.it/a-ventimiglia-pieta-le-morta-nel-tunnel/>> e <<http://altoadige.gelocal.it/bolzano/cronaca/2016/11/23/news/bolzano-morire-a-17-anni-di-corsa-verso-il-futuro-1.14456590>>.

⁴³ Si veda: <www.laprovinciadico.como.it/stories/cantu-mariano/como-centro-migranti-quindecenne-tenta-il-suicidio_1214935_11/>.

⁴⁴ Oxfam, *Grandi speranze* [...], cit., p. 7.

L'aumento degli arrivi di minori non accompagnati in Italia e la riduzione del numero di coloro che riescono a proseguire il viaggio verso altri paesi europei, con conseguente forte incremento delle presenze complessive, sta mettendo a dura prova il sistema di accoglienza italiano. Accade sempre più spesso che le autorità competenti, non riuscendo a trovare posti disponibili in strutture per minori, collochino i MSNA in Centri di Accoglienza Straordinari (CAS) per adulti o li affidino a sedicenti parenti (o in alcuni casi addirittura a persone sconosciute al minore), senza che siano stati effettuati controlli sull'idoneità di queste persone a prendersene cura; o semplicemente comunichino al minore che non sono in grado di offrire alcuna accoglienza, di fatto abbandonandoli per strada. A questi MSNA non è dunque assicurato neanche il soddisfacimento dei bisogni primari, e sono evidenti i rischi di abuso e sfruttamento cui sono esposti. Tali prassi rappresentano gravi violazioni della normativa vigente, che prevedono il collocamento in luogo sicuro di ogni minore in stato d'abbandono⁴⁵, in alcuni casi potendosi ravvisare i reati di omissione d'atti d'ufficio e di abbandono di minore.

Dall'altra parte, anche quando i MSNA vengono collocati in strutture di prima o seconda accoglienza, in molti casi ciò non assicura un'adeguata tutela dei loro diritti. Non solo, infatti, mancano i controlli per verificare che tali strutture rispettino gli *standard* previsti, ma gli stessi *standard* stabiliti da recenti modifiche normative, con riferimento ad alcune specifiche tipologie di centri, appaiono assolutamente inadeguati a garantire i diritti dei minori.

Questa situazione è causata non tanto, o comunque non solo, da una carenza di risorse, ma anche e soprattutto da una mancanza di *governance* e dalla progressiva adozione di un approccio di diritto speciale nei confronti dei minori stranieri, con profili gravemente discriminatori rispetto ai minori italiani.

In primo luogo, infatti, sono stati adottati *standard* speciali per le strutture di accoglienza destinate ai minori stranieri non accompagnati che, in particolare con riferimento ai centri di prima accoglienza o emergenziali, risultano gravemente deteriori rispetto a quelli previsti per i minori italiani, sia in termini di capienza che in termini di *standard* organizzativi. Vi è stato inoltre un progressivo trasferimento delle competenze in materia di accoglienza dei MSNA dalle istituzioni che si occupano di assistenza e tutela dei minori (comuni e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) alle autorità competenti in materia

⁴⁵ Ai minori stranieri si applicano tutte le norme previste in generale per i minori in stato d'abbandono (legge 184/83, art. 37-bis), tra cui gli obblighi di collocamento in luogo sicuro (Codice civile, art. 403) e di segnalazione alla Procura presso il Tribunale per i minorenni (legge 184/83, art. 9, co. 1).

di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (Prefetture e Ministero dell'Interno). Infine, il sistema di accoglienza per MSNA, così come quello per richiedenti asilo adulti, ha assunto sempre più un approccio di tipo emergenziale, con riferimento sia alle procedure di assegnazione dei finanziamenti che alla mancata attivazione di percorsi di inclusione sociale.

4.1 Tra sistemi locali e nazionali: comunità per minori, centri governativi di prima accoglienza e SPRAR

Fino al 2014, non vi era alcuna norma specifica sull'accoglienza dei minori non accompagnati non richiedenti asilo. In base alle norme generali in materia di assistenza ai minori che si trovano fuori dalla propria famiglia, ai comuni è attribuita la funzione di sostegno ed assistenza dei minori presenti nei rispettivi territori, nonché la copertura dei relativi costi, mentre alle regioni spetta il compito di regolare, con propria normativa, nel rispetto dei requisiti minimi nazionali, la disciplina dell'accreditamento delle comunità di accoglienza, definendone gli *standard* organizzativi e strutturali, le competenze del personale addetto e il costo delle prestazioni⁴⁶. Tali norme venivano ad applicarsi ai minori stranieri non accompagnati esattamente come ai minori italiani, con l'unica eccezione dei minori richiedenti protezione internazionale, che potevano essere inseriti all'interno dello SPRAR, il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati finanziato dal Ministero dell'Interno.

Il quadro fin qui delineato comportava un trattamento pienamente paritario dei minori stranieri rispetto ai minori italiani, nel rispetto del principio di non discriminazione, e l'adozione di *standard* elevati in molte città, soprattutto nell'Italia centrale e settentrionale. Dall'altra parte, però, un sistema di questo tipo implica anche alcune problematiche. In primo luogo, l'attribuzione della competenza al comune in cui il minore si trova, senza alcun meccanismo di redistribuzione a livello territoriale né di copertura dei costi da parte dello Stato centrale, determina un sovraccarico insostenibile sulle città in cui avvengono gli sbarchi. Tali comuni, infatti, si trovano a dover gestire l'accoglienza sul proprio territorio di un elevatissimo numero di minori non accompagnati, non in via temporanea ma fino al compimento della maggiore età o fino al momento in cui il minore non si allontana spontaneamente, sostenendone interamente i relativi costi. In secondo luogo, l'assenza di *standard* definiti a livello nazionale ha comportato una forte differenziazione delle condizioni di accoglienza a livello

⁴⁶ Legge n. 328/2000.

territoriale. Infine, va considerato come nell'accoglienza dei MSNA risultino necessari alcuni servizi specifici, quali la mediazione culturale e la consulenza legale, che non sono previsti negli *standard* generali delle strutture di accoglienza per minori.

Per cercare di superare alcune di queste problematiche, tra il 2008 e il 2012 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con l'ANCI, ha promosso il "Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati", volto a sperimentare un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei MSNA, con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza, in una logica di standardizzazione nazionale degli interventi: nel quadro di linee guida operative condivise, i comuni sono stati sostenuti nell'attivazione di servizi specifici i cui costi erano parzialmente coperti dal Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori non accompagnati, istituito presso il Ministero del Lavoro. Tra il 2011 e il 2012, inoltre, fu sperimentata una procedura speciale di gestione a livello nazionale dell'accoglienza dei minori non accompagnati nell'ambito della cosiddetta "Emergenza Nord Africa", facente capo al Ministero del Lavoro.

A partire dal 2014, il tentativo di costruire un Sistema nazionale di accoglienza dei MSNA coordinato del Ministero del Lavoro è stato abbandonato, in favore di un progressivo trasferimento delle competenze al Ministero dell'Interno. Attraverso dapprima una intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, e successivamente l'adozione di specifiche norme, culminata con l'approvazione del D.lgs 142/15⁴⁷, si è venuto dunque a costruire un sistema di accoglienza facente capo al Ministero dell'Interno e senza più distinzioni tra minori richiedenti e non richiedenti protezione internazionale.

Tale sistema è strutturato in due fasi. Nella prima fase, i minori non accompagnati sbarcati o comunque rintracciati sul territorio nazionale dovrebbero essere accolti, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, presso strutture governative di prima accoglienza per minori, istituite e gestite dal Ministero dell'Interno, anche in convenzione con gli enti locali, per il tempo necessario all'identificazione, all'eventuale accertamento dell'età e a ricevere le

⁴⁷ Si vedano: Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati, stabilita durante la seduta della Conferenza Unificata del 10 luglio 2014; legge 190/2014, art. 1, c. 181-183; D.Lgs. 142/15, art. 19, c. 1-3. Per un'approfondita ricostruzione dell'evoluzione della normativa e delle politiche in materia di accoglienza dei MSNA, si rimanda a: ANCI - Cittalia, *VI Rapporto 2016 - I Comuni e le Politiche di accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati*, Roma, 2016, <www.cittalia.it/images/2016_MSNA_Rapporto.pdf>.

informazioni sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere protezione internazionale. L'accoglienza in tali strutture, caratterizzate da una capienza massima di 50 posti, suddivisi in almeno due sedi da non più di 30 posti, può durare al massimo 60 giorni⁴⁸. Successivamente, i minori non accompagnati dovrebbero essere trasferiti in strutture di seconda accoglienza, predisposte dai comuni nell'ambito dello SPRAR e finanziate dal Ministero dell'Interno, nel rispetto della normativa nazionale e regionale in materia di strutture per minori⁴⁹.

Solo nel caso di indisponibilità di posti nelle strutture di prima accoglienza e nello SPRAR, l'accoglienza del minore è temporaneamente assicurata dal comune in cui il minore si trova. Il comune può ricevere dalla Prefettura un rimborso pari a 45 euro al giorno per minore accolto, a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, fino ad esaurimento delle risorse disponibili in tale Fondo, la cui gestione è stata trasferita dal Ministero del Lavoro al Ministero dell'Interno⁵⁰.

Il quadro delineato dalle nuove norme ha, in astratto, una sua razionalità. L'inserimento dei minori in un sistema nazionale costituito da centri governativi di prima accoglienza e dallo SPRAR, infatti, dovrebbe consentire il trasferimento dei minori nelle regioni non interessate dagli sbarchi, mentre l'accoglienza da parte del comune di sbarco dovrebbe divenire residuale e temporanea. Inoltre, parrebbero esserci i presupposti per la costruzione di un sistema di seconda accoglienza più omogeneo e di buona qualità, considerato che lo SPRAR prevede *standard* elevati e in grado di rispondere agli specifici bisogni dei MSNA (mediazione culturale, supporto legale, interventi volti all'inclusione sociale, ecc.) ed il Servizio Centrale effettua controlli rigorosi.

Nella pratica, tuttavia, il sistema si è rivelato decisamente inefficiente. In primo luogo, poiché il numero di posti nei centri governativi di prima accoglienza è limitato e il *turn-over* è molto ridotto⁵¹, il sistema di prima accoglienza

⁴⁸ Le modalità di accoglienza e gli *standard* strutturali delle strutture governative di prima accoglienza sono definiti dal decreto del Ministro dell'Interno 1 settembre 2016 "Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati".

⁴⁹ Gli *standard* dei programmi per MSNA attivati nell'ambito dello SPRAR sono definiti, di volta in volta, dai decreti del Ministero dell'Interno. Da ultimo si veda il decreto del Ministero dell'Interno 27 aprile 2015.

⁵⁰ Legge 190/2014, art.1, comma 181. Per il 2016 sono stati stanziati 170 milioni di euro nell'ambito del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

⁵¹ Nel 2015 sono state attivate circa 50 strutture di prima accoglienza nell'ambito di 15 progetti finanziati con fondi FAMI, per un totale di circa 700 posti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione, *Report di Monitoraggio – I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia Dati al 31 dicembre 2015*, 2016, cit., p. 7, <www.lavoro.gov.it/

risulta per lo più saturo e quindi nella maggior parte dei casi non risultano disponibili posti per collocare i minori appena sbarcati. Lo scarso *turn-over* dipende dalle difficoltà riscontrate nel trasferire i minori da tali centri in una struttura di seconda accoglienza, tanto nell'ambito dello SPRAR quanto in una comunità per minori attiva nel comune in cui si trova il centro di prima accoglienza, per carenza di posti e/o per il rifiuto del comune di farsene carico. Molti dei minori collocati nei centri di prima accoglienza, dunque, vi restano per periodi assai più lunghi dei 60 giorni previsti, spesso senza iniziare alcun percorso di inclusione, non essendo previsto nelle funzioni di tali strutture⁵².

In secondo luogo, la previsione secondo cui lo SPRAR sarebbe dovuto diventare il sistema di seconda accoglienza ordinario per tutti i minori non accompagnati si scontra con una realtà ben diversa. Il numero di posti per minori nell'ambito di tale sistema è aumentato in modo significativo negli ultimi anni, passando da 145 posti nel 2011 a 977 nel 2015 fino a 1.842 posti nel 2016⁵³. Tuttavia, a fronte di più di 14.000 minori non accompagnati presenti in Italia a fine settembre 2016, è evidente come ad oggi solo una piccola parte di questi minori possa essere accolta nello SPRAR.

La carenza di posti nell'ambito dello SPRAR non dipende dalla mancanza di fondi, bensì dal meccanismo previsto per l'attivazione di questi posti. I programmi di accoglienza SPRAR, infatti, sono attivati su richiesta dei comu-

temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>. Dai dati della DG Immigrazione del Ministero del Lavoro, risulta che tra marzo 2015 e agosto 2016, sono stati accolti in queste strutture 3.160 minori, di cui 1.142 minori si sono allontanati volontariamente, mentre 1.484 minori sono stati trasferiti in seconda accoglienza, 1.061 dei quali in strutture afferenti alla rete SPRAR (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione, *Report di Monitoraggio - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia- Dati al 31 agosto 2016*, 2016, cit., p. 9, <www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>. Con l'Avviso "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)", che copre il periodo di accoglienza successivo ad Agosto 2016, sono stati finanziati 21 progetti per un totale di 1.000 posti di accoglienza.

⁵² Oxfam, *Grandi speranze [...]*, cit., pp 4-8; Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – 9° Rapporto di aggiornamento*, 2016, p. 167, <www.gruppocrc.net/IMG/pdf/ixrapportocrc2016.pdf>.

⁵³ I dati sono tratti dai rapporti annuali pubblicati dallo SPRAR, *Rapporto Annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati - Anno 2011/2012*, 2012, p. 27 e *Rapporto Annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati – Anno 2015*, 2016, pp. 49-50 (entrambi reperibili su: <www.sprar.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=45:rapporti-annuali-e-compensi-statistici-dello-sprar&Itemid=553>. Il Ministero dell'Interno ha emanato un avviso per la presentazione di progetti di seconda accoglienza per MSNA, a valere sul fondo FAMI, per un totale di 2.000 posti, con scadenza a fine settembre 2016, ma al momento non sono ancora disponibili gli esiti.

ni, che devono presentare al Ministero dell'Interno uno specifico progetto. I comuni interessati a presentare progetti SPRAR sono pochi, in particolare con riferimento ai progetti per minori⁵⁴, per diverse ragioni, tra cui la necessità di coprire con risorse comunali l'eventuale differenza, talvolta significativa, tra la retta prevista per le strutture per minori e il contributo stanziato dal Ministero.

Considerato dunque che i posti disponibili nei centri governativi di prima accoglienza e nello SPRAR sono assolutamente insufficienti rispetto al numero di minori stranieri presenti in Italia e dato che, fino a ottobre 2016, non era attivo alcun sistema di distribuzione dei minori tra regioni, a differenza di quanto avviene per gli adulti⁵⁵, di fatto nella maggior parte dei casi la responsabilità dell'accoglienza continua a ricadere sul comune in cui il minore si trova. I comuni interessati dagli sbarchi, soprattutto in Sicilia, Calabria e Puglia, si trovano dunque a dover gestire l'accoglienza di un numero elevatissimo di minori non accompagnati, non solo per la prima accoglienza, ma fino al compimento della maggiore età o fino a quando il minore non si allontana⁵⁶. Al 30 settembre 2016, più del 40% dei MSNA segnalati alla DG Immigrazione e presenti in Italia si trovavano in Sicilia, mentre regioni popolate e relativamente ricche come il Piemonte e il Veneto ne ospitavano meno del 3% ciascuna⁵⁷.

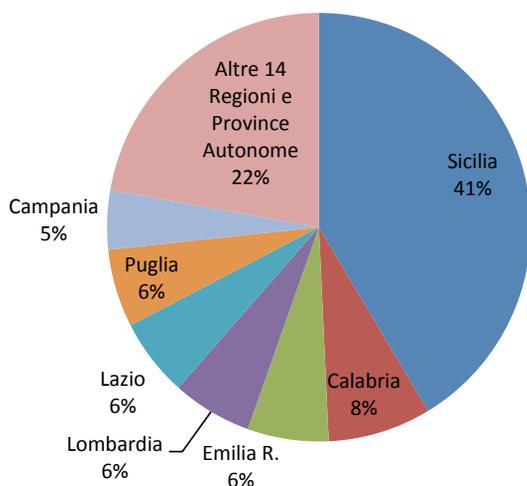
⁵⁴ SPRAR, *Rapporto Annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati 2015*, cit., p. 49, <www.sprar.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=45:rapporti-annuali-e-compendi-statistici-dello-sprar&Itemid=553>. Nel 2015, sono stati ammessi a finanziamento 73 Comuni.

⁵⁵ I richiedenti protezione internazionale adulti, infatti, in mancanza di posti nelle strutture governative di prima accoglienza e nello SPRAR, vengono distribuiti tra le diverse regioni italiane, secondo criteri condivisi nell'ambito di un Tavolo di coordinamento nazionale, e vengono quindi accolti nei CAS istituiti dalle prefetture. Tale meccanismo ha consentito di superare la sproporzionata concentrazione dell'accoglienza di migranti in Sicilia e nelle altre regioni del Sud, a favore di una più equa distribuzione nelle regioni non interessate dagli sbarchi: ad esempio, la Lombardia al 24 ottobre 2016 accoglieva il 13% dei migranti presenti in strutture di accoglienza, a fronte dell'8% in Sicilia (Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Cruscotto statistico giornaliero*, 24 ottobre 2016).

⁵⁶ Ad esempio, nel solo Comune siciliano di Augusta, che ha una popolazione di 36.000 abitanti, tra il 2013 e il 2015 sono arrivati più di 6.000 minori non accompagnati, e circa 600 nel primo trimestre del 2016. Si veda: <www.focus.it/adn-kronos/ultima-ora/migranti-circa-5mila-in-4-mesi-ad-augusta-sindaco-critica-accoglienza-minori>.

⁵⁷ Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia – Dati al 30 settembre 2016*.

MSNA segnalati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e presenti al 30 settembre 2016 per regione. Valori percentuali.



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione.

L'assenza di un sistema che consenta il trasferimento dei minori non accompagnati dal Sud verso le regioni non interessate dagli sbarchi è anche una delle ragioni che ne spiega le elevate percentuali di presenze all'interno degli hotspot: mentre infatti le Prefetture riescono a trasferire gli adulti verso il Centro-Nord, non riescono invece a collocare i minori non accompagnati, che quindi restano per periodi molto più lunghi negli hotspot, utilizzati di fatto come centri di accoglienza.

Un problema rilevante cui si è accennato precedentemente riguarda i casi in cui la retta della struttura in cui è accolto il minore è superiore al contributo previsto dal Ministero dell'Interno, con la conseguenza che il comune si trova a dover coprire con risorse proprie la differenza. Si consideri che, nel 2014, il costo medio sostenuto dai comuni per l'accoglienza dei MSNA in strutture d'accoglienza è stato pari a circa 80 euro al giorno⁵⁸, dunque a fronte di un contributo del Ministero dell'Interno pari a 45 euro al giorno (attraverso il finanziamento SPRAR o il rimborso da parte della Prefettura), l'integrazione a carico dell'Ente locale risulta significativa. Per consentire l'abbassamento dei costi dell'accoglienza, nel contempo garantendo alcuni *standard* minimi, a

⁵⁸ ANCI - Cittalia, *VI Rapporto 2016*, cit., p. 20.

maggio 2016 la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha approvato delle linee di indirizzo sulle strutture di seconda accoglienza per minori non accompagnati, definendo i servizi che esse devono fornire per rispondere agli specifici bisogni di questi utenti e stabilendo una capacità massima di 16 posti⁵⁹. La Regione Sicilia si è spinta più in là: non solo ha stabilito *standard* speciali per le strutture di seconda accoglienza per MSNA, prevedendo una retta di 45 euro pro capite pro die al fine di evitare ogni necessità di integrazione, ma ha vietato l’inserimento di qualsiasi minore non accompagnato ultraquattordicenne, indipendentemente dalle condizioni di vulnerabilità, nelle comunità per minori italiani⁶⁰.

4.2 Un Sistema nazionale d’accoglienza discriminatorio: i CAS per minori

Per sollevare i comuni dalla gestione dell’emergenza connessa all’accoglienza dei minori non accompagnati e consentire la distribuzione di questi minori in altre regioni, il Governo e il Parlamento, anziché aumentare i posti disponibili nei centri governativi di prima accoglienza e nello SPRAR, hanno deciso di estendere anche ai minori il sistema dei CAS, creando un ulteriore sistema d’accoglienza riservato ai minori non accompagnati e caratterizzato da profili gravemente discriminatori. Nel mese di agosto 2016, infatti, è stata approvata una norma⁶¹ che prevede che, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l’accoglienza non possa essere assicurata dal comune in cui il minore si trova, il Prefetto attivi “strutture ricettive temporanee” dedicate ai minori non accompagnati di età non inferiore ai 14 anni⁶², secondo le procedure previste per i CAS.

Gli *standard* previsti sono estremamente più bassi di quelli stabiliti per le strutture residenziali per minori. In particolare, i CAS possono avere una ca-

⁵⁹ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, “Accordo sui requisiti minimi per la seconda accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel percorso verso l’autonomia”. Questi *standard* speciali si applicano solo ai minori ultrasedicenni che non presentino profili di vulnerabilità.

⁶⁰ D.P. Regione Sicilia n. 513/2016 e circolare dell’Assessorato della Famiglia, delle Politiche sociali e del Lavoro del 7 aprile 2016. Per un approfondimento, si veda la lettera inviata da ASGI alla Regione Sicilia: <www.asgi.it/notizia/regione-sicilia-norme-strutture-seconda-accoglienza-discriminano-i-minori-stranieri-non-accompagnati/>.

⁶¹ Art. 19 c. 3-bis D.Lgs. n. 142/15, introdotto dalla legge n. 160/2016 di conversione del d.l. 113/2016.

⁶² Sono esclusi dall’accoglienza nei CAS solo i minori infraquattordicenni, senza che siano previste tutele specifiche neanche per i minori che presentino particolari profili di vulnerabilità.

pienza massima di 50 posti, in netto contrasto con la normativa nazionale e regionale sulle strutture di accoglienza per minori, che prevede il superamento degli istituti di grandi dimensioni a favore di comunità di tipo familiare o comunque di strutture di dimensioni ridotte (in genere tra 8 e 10 posti, a seconda delle normative regionali)⁶³. L'accoglienza in strutture di grandi dimensioni implica una forte spersonalizzazione delle relazioni e impedisce la creazione di quell'ambiente di tipo familiare di cui ogni minore ha bisogno, oltre a rendere molto più difficile la gestione e la mediazione delle conflittualità che talvolta emergono all'interno dei centri. Inoltre, tale modalità di accoglienza spesso provoca reazioni negative e ostilità da parte della cittadinanza, in genere assai più disponibile ad accettare la presenza di centri di accoglienza di piccole dimensioni.

Tutte le indagini condotte sui CAS per adulti hanno mostrato come la qualità dell'accoglienza offerta in tali centri sia, in media, significativamente inferiore rispetto a quella garantita nell'ambito dello SPRAR, in quanto in genere non è prevista l'attivazione di percorsi di inclusione sociale e i controlli effettuati dalle Prefetture sono decisamente meno rigorosi di quelli effettuati dal Servizio Centrale, fino ad arrivare a casi gravissimi di mala gestione e corruzione⁶⁴.

La norma stabilisce che i minori siano accolti nei CAS per il tempo strettamente necessario al trasferimento nello SPRAR o nelle strutture predisposte dai comuni al di fuori dello SPRAR, ma non prevede specifici termini. È presumibile che questi minori, come avviene per gli adulti inseriti nei CAS e per i minori accolti nelle strutture governative di prima accoglienza, resteranno nelle "strutture ricettive temporanee" per periodi molto lunghi, o addirittura potranno non essere mai trasferiti. Tali centri fungeranno dunque, di fatto, anche da strutture di seconda accoglienza, caratterizzate tuttavia da standard significativamente inferiori rispetto alle strutture in cui vengono accolti i minori italiani. In particolare i CAS, essendo finalizzati ad un'accoglienza in teoria temporanea, sono tenuti a fornire solo i servizi previsti nei centri governativi di prima accoglienza, tra i quali non rientrano gli interventi volti all'inclusione sociale e all'autonomia del minore (iscrizione nelle scuole o centri di formazione sul territorio, avviamento al lavoro, ecc.). Dunque i minori che saranno accolti nei CAS, per molti mesi o addirittura anni, potranno non essere mai inseriti in percorsi di inclusione sociale, con gravi conseguenze in termini di disagio psicologico e marginalizzazione di questi minori.

⁶³ Legge 184/83, legge 328/2000, D.M. 308/2001, leggi regionali.

⁶⁴ Si vedano: G. Schiavone, *infra*, pp. 95-101 e C. Marchetti, *infra*, p. 162.

È evidente come le disposizioni fin qui analizzate prevedano un trattamento di forte svantaggio nei confronti dei MSNA collocati nei CAS rispetto ai minori italiani, in violazione dei principi di non discriminazione e del superiore interesse del minore previsti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza⁶⁵.

Va infine rilevato come i presupposti di applicazione di queste disposizioni – arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati e impossibilità per il comune in cui il minore si trova di assicurargli accoglienza – siano definiti in modo estremamente generico, aprendo margini di discrezionalità eccessivamente ampi. È ipotizzabile che le autorità non solo dei comuni di sbarco ma anche di molti comuni interessati da flussi consistenti di arrivo di minori stranieri non accompagnati dichiareranno di non poter assicurare l'accoglienza dei minori, chiedendo alla Prefettura di intervenire. La possibilità di attribuire la responsabilità dell'accoglienza alla Prefettura rappresenta anche un forte disincentivo per i comuni a partecipare allo SPRAR e a predisporre strutture di accoglienza idonee a farsi carico dei minori non accompagnati. Di conseguenza, è molto probabile che le strutture ordinarie di accoglienza in cui i minori stranieri non accompagnati potranno essere accolti si riducano, a favore di un ampliamento dei CAS. Il sistema di accoglienza per minori rischia così di riprodurre, in piccolo, il sistema di accoglienza degli adulti, ad oggi costituito dall'85% di posti nei CAS a fronte del 15% nello SPRAR⁶⁶.

Una normativa molto simile a quella che ha introdotto i CAS per minori è in vigore da diversi anni nella Regione che ospitava e continua ad ospitare il maggior numero di MSNA a livello nazionale. La Regione Sicilia, infatti, nel 2014 ha definito *standard* speciali per le strutture di primissima accoglienza per minori non accompagnati, prevedendo una capienza fino a 60 posti⁶⁷. La permanenza in tali strutture dovrebbe durare un massimo di 90 giorni, ma di fatto nella maggior parte dei casi si protrae fino al compimento della maggiore età. Trattandosi di un'accoglienza teoricamente temporanea, in genere non viene attivato alcun intervento volto all'inclusione sociale (inserimento scolastico, formativo, lavorativo, ecc.), e spesso non vengono avviate le pratiche finalizzate

⁶⁵ Per un approfondimento, si veda la lettera inviata da ASGI al Parlamento “Misure straordinarie di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati previste dal disegno di legge di conversione in legge del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113”: <www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/2016_Osservazioni_al_DDL_conversione_DL_113_2016.pdf>.

⁶⁶ Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Crusotto statistico giornaliero*, 24 ottobre 2016.

⁶⁷ Decreto Presidenziale Regione Siciliana, 13 agosto 2014 “Approvazione degli standard strutturali e organizzativi per l'accoglienza in Sicilia dei minori stranieri non accompagnati”.

all'ottenimento del permesso di soggiorno. In molti di questi centri, non sono assicurati neanche il soddisfacimento dei bisogni materiali di base (cibo, vestiario, servizi igienici, lenzuola, ecc.) né le condizioni di sicurezza dei minori ospitati⁶⁸.

Le pessime condizioni all'interno di questi centri e la mancanza di prospettive di inclusione sono una delle ragioni principali che spiegano perché molti minori non accompagnati, anche tra coloro che non intendono raggiungere parenti o conoscenti in altre zone d'Italia o in altri Stati europei, si allontanano dalle strutture di accoglienza siciliane. Con l'introduzione della possibilità di aprire CAS per minori da 50 posti, di fatto viene esteso a livello nazionale un sistema i cui risultati deleteri sono già stati ampiamente dimostrati in Sicilia. Ed è presumibile che il numero di minori irrimediabili a livello nazionale crescerà ulteriormente.

4.3 Il passaggio ai 18 anni e l'accoglienza delle ragazze

Al compimento dei 18 anni o poco dopo, per molti minori non accompagnati viene meno ogni misura di accoglienza e di supporto. I MSNA non richiedenti asilo accolti nelle strutture per minori non afferenti allo SPRAR, infatti, in genere devono lasciare la struttura quando compiono 18 anni, posto che né il comune né il Ministero dell'Interno coprono i relativi costi successivamente a tale data⁶⁹, mentre se accolti nello SPRAR possono stare fino a sei mesi dopo il compimento della maggiore età. Raramente, inoltre, ricevono un supporto per l'inserimento abitativo e lavorativo. Questa brusca interruzione di ogni misura di accoglienza e supporto spesso vanifica tutto il percorso di inclusione avviato ed espone i ragazzi a gravi rischi di marginalizzazione, sfruttamento e coinvolgimento in attività illegali.

I minori richiedenti protezione internazionale, invece, hanno diritto di restare nel sistema di accoglienza fino alla conclusione della procedura e fino a sei mesi dopo l'eventuale riconoscimento della protezione internazionale. Tuttavia, dopo il compimento della maggiore età devono essere trasferiti da una struttura per minori a una per adulti, che può trovarsi anche in un'altra regione, con conseguenze negative sul percorso di inclusione avviato.

Va inoltre sottolineato come risulti particolarmente problematica l'accoglienza delle ragazze, in quanto molte strutture per minori accolgono solo ma-

⁶⁸ Oxfam, *Grandi speranze [...]*, cit., pp. 4-8.

⁶⁹ Ivi, pp. 10-11.

schì e viceversa le strutture di accoglienza femminili, in maggioranza destinate alle donne vittime di tratta, in genere non accettano minorenni.

Infine, va evidenziato come, secondo la legge n. 184/83, al collocamento in comunità o altra struttura andrebbe sempre preferito, per tutti minori, l'affidamento familiare. Il ricorso a tale istituto, tuttavia, è ad oggi assolutamente residuale: solo il 4,6% dei MSNA presenti in Italia al 31 agosto 2016, infatti, risultavano collocati presso privati⁷⁰.

5. Il permesso di soggiorno: minori richiedenti e non richiedenti protezione internazionale

A che cosa serve il permesso di soggiorno ai minori stranieri non accompagnati, se sono comunque inespellibili e hanno diritto all'accoglienza a prescindere dal possesso di un titolo di soggiorno? Alcuni diritti fondamentali sono riconosciuti dalla legge ai minori stranieri privi di permesso di soggiorno, ma nelle prassi si registrano spesso difficoltà. Ad esempio, la normativa vigente stabilisce che tutti i minori stranieri, indipendentemente dal possesso di un permesso di soggiorno, sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno diritto all'istruzione nelle scuole di ogni ordine e grado⁷¹, concetti che sono stati ridefiniti come diritto-dovere all'istruzione e formazione e dunque includono senz'altro anche la formazione professionale⁷². Di fatto, tuttavia, spesso i centri di formazione non accettano l'iscrizione di minori privi di permesso di soggiorno.

Altri diritti sono riconosciuti solo ai minori titolari di un permesso di soggiorno, in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: così, ad esempio, i minori stranieri privi di permesso di soggiorno non possono iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale ed accedono come gli adulti solo alle cure ambulatoriali ed

⁷⁰ *Report di Monitoraggio - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia - Dati al 31 agosto 2016*, 2016, <www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>, p. 9. Per affrontare le problematiche qui accennate, sono state promosse diverse iniziative finalizzate a sostenere il passaggio alla maggiore età, l'accoglienza delle minori non accompagnate, e l'affidamento familiare (ad esempio i bandi del Ministero del Lavoro per percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti, il già ricordato programma "Never Alone" ecc.).

⁷¹ D.Lgs. 286/98, art. 38; d.p.r. 394/99, art. 45

⁷² Per un approfondimento, si veda: ASGI, *Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale*, 2014, <http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/05/1_0014_scuola_def_asgi-documenti.pdf>.

ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e ai programmi di medicina preventiva⁷³.

Posto dunque che ottenere un permesso di soggiorno è un passo fondamentale per tutelare pienamente i diritti di questi minori, vediamo che tipologia di permesso può essere loro rilasciato e secondo quali procedure. I minori stranieri non accompagnati hanno diritto, per il solo fatto di essere minorenni e quindi inespellibili, di ottenere un permesso di soggiorno per minore età, valido fino ai 18 anni⁷⁴ e che consente di lavorare, nel rispetto della normativa in materia di accesso al lavoro dei minorenni. Alcune questure, correttamente, rilasciano tale permesso di soggiorno anche se non è ancora stato nominato il tutore e/o il minore è privo del passaporto, mentre altre questure hanno prassi più restrittive, con la conseguenza che il minore resta per lunghi periodi privo di un titolo di soggiorno.

Al compimento della maggiore età, il minore non accompagnato può poi ottenere un permesso di soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione, se è in possesso del passaporto in corso di validità e se soddisfa determinati requisiti. In particolare, per restare regolarmente in Italia dopo i 18 anni, il minore deve essere stato affidato o sottoposto a tutela e aver ricevuto un parere favorevole dalla Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o, in alternativa, deve dimostrare di essere entrato in Italia da almeno tre anni e di aver partecipato per almeno due anni a un progetto di integrazione⁷⁵. In generale, i minori non accompagnati in possesso del passaporto, che hanno seguito un percorso di inclusione (scuola, formazione, lavoro, ecc.) e che non hanno commesso reati, riescono quasi sempre a ottenere un permesso di soggiorno alla maggiore età. Le principali difficoltà si pongono per i ragazzi sottoposti a procedimento penale⁷⁶, per coloro che non riescono a ottenere il passaporto dal Consolato del proprio paese d'origine e nei casi di inadempienza da parte dei servizi sociali o del tutore⁷⁷.

⁷³ D.Lgs. 286/98, art. 35, c. 3

⁷⁴ D.p.r. 394/99, art. 28.

⁷⁵ D.Lgs. 286/98, art. 32, c. 1-bis e segg. Nel corso dell'ultimo decennio, tali requisiti sono più volte mutati in seguito a modifiche della normativa e ad interventi giurisprudenziali.

⁷⁶ In genere il procedimento per il rinnovo del permesso di soggiorno viene sospeso e, in caso di condanna, la domanda di permesso di soggiorno alla maggiore età viene talvolta rigettata, senza considerare l'età del minore al momento della commissione del reato né il percorso di reinserimento compiuto.

⁷⁷ Ad esempio accade talvolta che i servizi sociali o il tutore non richiedano alla Direzione Generale dell'Immigrazione il parere in merito alla permanenza del minore in Italia al compimento della maggiore età.

I minori stranieri non accompagnati, inoltre, hanno diritto di presentare domanda di protezione internazionale. Come abbiamo visto, la domanda viene sospesa fino a quando non è confermata dal tutore. I lunghi tempi di attesa per la nomina del tutore fanno sì che molto spesso i MSNA restino per mesi senza permesso di soggiorno per richiesta asilo e arrivino all'audizione presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale dopo aver compiuto la maggiore età, riducendone significativamente le possibilità di riconoscimento di una forma di protezione.

Così come per gli adulti, al minore non accompagnato può essere riconosciuto lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria o la protezione umanitaria⁷⁸. L'orientamento delle varie Commissioni territoriali è piuttosto diversificato, sia in generale che nello specifico, rispetto alle domande presentate dai minori non accompagnati. Alcune Commissioni, infatti, tendono a riconoscere almeno la protezione umanitaria ai minori non accompagnati, mentre altre Commissioni rigettano in toto la domanda, senza neanche raccomandare alla questura il rilascio di un permesso per motivi umanitari. Nell'ultimo anno, probabilmente in seguito ad indicazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, alcune Commissioni territoriali hanno adottato un orientamento più restrittivo rispetto alle domande presentate da minori stranieri non accompagnati, in molti casi non riconoscendo la protezione internazionale né dando indicazione rispetto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. In tali casi, se il richiedente è ancora minorenne quando riceve il diniego, può seguire il percorso sopra descritto previsto per i minori non richiedenti protezione internazionale, ottenendo un permesso di soggiorno per minore età e, al compimento dei 18 anni, un permesso per studio, lavoro o attesa occupazione. Tale possibilità non è invece riconosciuta nel caso in cui il diniego arrivi dopo il compimento della maggiore età. Si tratta, è evidente, di un'irragionevole disparità di trattamento, in quanto la circostanza che la decisione sulla domanda di protezione internazionale venga adottata prima o dopo il compimento della maggiore età non dipende dall'interessato ma dai tempi del sistema istituzionale.

Data l'estrema rilevanza della scelta tra la domanda di protezione internazionale e il percorso come MSNA non richiedente asilo, è fondamentale che i minori siano pienamente informati rispetto alle implicazioni dell'una e dell'altra strada e che vengano adeguatamente supportati in tale decisione. Purtroppo non sempre ciò accade, e talvolta la scelta appare influenzata da fattori che

⁷⁸ Si rimanda a: U. Stege, *infra*, p. 33, nota 36.

nulla hanno a che vedere con la valutazione della sussistenza dei presupposti per l'ottenimento della protezione internazionale. Ad esempio, talvolta i tutori o gli operatori orientano i minori vicini alla maggiore età a presentare domanda di protezione internazionale per consentire loro di restare nella struttura di accoglienza per più tempo possibile dopo il compimento dei 18 anni, oppure perché la locale questura richiede il passaporto ai fini del rilascio del permesso di soggiorno "per minore età" e ottenere il passaporto comporta costi elevati (costi amministrativi per il rilascio dei documenti, costi di viaggio per raggiungere il Consolato nel caso in cui abbia sede in un'altra città, ecc.).

6. Quali priorità per tutelare i diritti dei MSNA e promuoverne l'inclusione sociale?

Il flusso di minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia è senz'altro consistente ma, a fronte di una popolazione di quasi 60 milioni di persone e di un PIL che pone il nostro Paese all'ottavo posto a livello mondiale, si tratta di un fenomeno assolutamente sostenibile, soprattutto se comparato alla situazione dei molti Stati assai più poveri che gestiscono flussi proporzionalmente molto più consistenti. Inoltre, in uno Stato come l'Italia caratterizzato da un fortissimo calo demografico, l'arrivo di questi minori può rappresentare un'opportunità, a condizione che siano messe in campo efficaci politiche di accoglienza e integrazione.

Oggi, come abbiamo visto, molti dei minori non accompagnati che arrivano in Italia non sono adeguatamente tutelati e protetti. Una parte di questi minori, infatti, vengono erroneamente identificati come maggiorenni o come minori accompagnati e dunque non vengono applicate le norme a tutela dei MSNA. Alcuni minori che giungono nell'ambito degli sbarchi, benché identificati come MSNA, vengono trattenuti negli hotspot anche per lunghi periodi. Il sistema di accoglienza è gravemente carente: accade frequentemente che, in mancanza di posti disponibili, i minori siano lasciati per strada; sempre più ragazzi, inoltre, sono accolti in centri di prima accoglienza, dove restano per lunghi periodi, in condizioni molto peggiori delle comunità per minori e senza essere inseriti in percorsi di inclusione sociale; nella maggior parte dei casi, poi, al compimento della maggiore età, si interrompe ogni misura di accoglienza e supporto. Spesso, inoltre, il tutore viene nominato solo dopo diversi mesi dall'arrivo del minore, il che implica tra l'altro il ritardo nella presentazione della domanda di protezione internazionale.

Questa situazione implica da una parte gravi violazioni dei diritti riconosciuti a questi minori dalla nostra Costituzione, dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, dal diritto comunitario e dalla legge italiana. E, dall'altra parte, produce conseguenze negative per la stessa società d'accoglienza. In particolare, l'inserimento dei MSNA in strutture di grandi dimensioni (30-50 posti), dove non è garantito un adeguato supporto educativo, il mancato inserimento in percorsi di inclusione sociale, così come l'interruzione di ogni misura di accoglienza e supporto al compimento della maggiore età, oltre a violare i diritti fondamentali di questi minori e giovani, hanno un impatto negativo sui territori interessati, in termini di aumento della conflittualità sociale, della marginalità e dell'illegalità.

Per affrontare tali criticità, appare necessario intervenire in particolare sui seguenti aspetti:

a) Identificazione dei MSNA:

- approvare le norme e i protocolli sull'accertamento dell'età attualmente in discussione, che prevedono fondamentali garanzie (presunzione della minore età in caso di dubbio, approccio multidisciplinare, indicazione del margine di errore ecc.);
- stabilire procedure per la verifica dello status di "non accompagnato";
- effettuare le procedure di identificazione senza alcuna misura di trattenimento né uso della forza.

b) Tutela:

- garantire la tempestiva nomina del tutore;
- migliorare la qualità della tutela, anche promuovendo la formazione e il supporto dei tutori volontari.

c) Minori "in transito":

- rendere più rapide le procedure di ricongiungimento dei MSNA ai parenti che risiedono in altri Stati, ai sensi del Regolamento Dublino III, affinché i minori che ne hanno diritto possano scegliere questa via legale e protetta, il che consentirebbe di tutelare il diritto all'unità familiare di questi minori e nel contempo di ridurre il numero di minori da collocare nel sistema di accoglienza italiano;
- garantire adeguate misure di accoglienza "a bassa soglia" ai minori che decidono di proseguire il viaggio da soli.

d) Sistema di accoglienza:

- garantire che nessun minore resti privo di accoglienza e assistenza;
- abrogare le norme discriminatorie che prevedono standard peggiori per i minori stranieri rispetto ai minori italiani, con particolare riferimento ai CAS;
- prevedere, nell'ambito del sistema delle strutture per minori, un'offerta diversificata (in termini di standard ed eventualmente di rette), non sulla base della nazionalità dei destinatari, ma sulla base dei servizi offerti, al fine di rispondere adeguatamente ai bisogni del singolo minore accolto, sia esso italiano o straniero, garantendo con mezzi differenti pari tutela dei diritti a minori caratterizzati da bisogni differenti;
- garantire che i tempi di permanenza dei MSNA accolti nei centri di prima accoglienza non superino i termini previsti dalla legge, affinché questi minori possano iniziare un reale percorso di inclusione nel sistema di seconda accoglienza e dall'altra parte si liberino posti per accogliere i minori appena arrivati;
- ampliare il numero di posti per minori nell'ambito dello SPRAR, prevedendo l'obbligo per ogni comune (o consorzio di comuni) di attivare un certo numero di posti per MSNA, determinato sulla base di una serie di criteri (popolazione, situazione economico-sociale, numero di minori non accompagnati già accolti ecc.) o almeno prevedendo incentivi significativi come recentemente proposto da ANCI;
- prevedere per tutte le strutture in cui i MSNA vengono accolti di fatto per più di due mesi, gli stessi standard previsti per le strutture SPRAR per minori;
- prevedere un contributo statale superiore ai 45 euro *pro die pro capite* per l'accoglienza dei MSNA, in particolare per i minori che presentano particolari profili di vulnerabilità (minori con gravi disagi psicologici, vittime di tratta, sfruttamento, tortura, violenza, traumi da migrazione, abusi ecc.);
- effettuare un efficace monitoraggio su tutte le strutture d'accoglienza dove sono accolti MSNA;
- promuovere gli affidamenti familiari.

e) Titolo di soggiorno:

- garantire il rapido rilascio del permesso per minore età, anche prima della nomina del tutore e in mancanza di passaporto;

- superare gli orientamenti restrittivi di alcune Commissioni nella valutazione delle domande di protezione internazionale presentate da MSNA;
 - garantire a coloro che hanno presentato domanda di protezione internazionale da minori e ricevono un diniego dopo il compimento della maggiore età, la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione come i MSNA non richiedenti asilo;
 - formare gli operatori e i tutori affinché siano in grado di supportare adeguatamente i MSNA nelle procedure inerenti il titolo di soggiorno.
- f) Diritti alla salute e all'istruzione: consentire l'iscrizione al Servizio Sanitario Regionale e il pieno esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione per tutti i MSNA, a prescindere dal possesso del permesso di soggiorno.
- g) Passaggio alla maggiore età:
- promuovere efficaci interventi di supporto all'inserimento lavorativo e abitativo;
 - garantire per un periodo adeguato, ai MSNA che al compimento dei 18 anni non sono ancora autonomi dal punto di vista abitativo e lavorativo, la prosecuzione delle misure di accoglienza e di supporto.

Elena Rozzi

Si occupa di diritti dei minori migranti, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati, accompagnati da genitori irregolarmente soggiornanti e rom, conducendo attività di *advocacy*, ricerca, consulenza legale e *legal empowerment*. Dal 2011 fa parte del Direttivo dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione). Tra il 2001 e il 2007 è stata coordinatrice del Programma "Minori migranti" di Save the Children Italia. Ha pubblicato diversi articoli su questi temi, tra cui: *Transitions to Adulthood in Contemporary Italy: Balancing Socio-cultural Differences and Universal Rights*, in J. Bhabha, *Human Rights and Adolescence*, University of Pennsylvania Press, 2014; *La valutazione dell'interesse del minore straniero nella scelta tra accoglienza in Italia e rimpatrio*, «Minorigiustizia» 3-4/2002.

CONCLUSIONI

Per non essere prigionieri della paura

Mariacristina Molfetta

Questo volume era pronto ad andare in stampa alla fine del 2016, quando le vacanze natalizie e di fine anno ci hanno dato l'occasione di poter scrivere queste pagine di conclusione.

Abbiamo sperato che questi pochi giorni ci potessero regalare segnali di scenari mondiali, europei e nazionali un po' diversi da quelli che ci avevano accompagnato durante tutto il 2016, ma così non è stato. E per il momento l'inizio del 2017 continua ad essere contraddistinto da tensioni, paure e chiusure più che da prospettive di cambiamento, da visioni possibili nuove e tendenti all'apertura e da capacità di gestione di fenomeni complessi¹.

Tutto questo accade in un momento storico in cui il numero delle persone in fuga nel mondo continua ad aumentare. Questo è dovuto, come abbiamo avuto modo di analizzare nel volume, a una serie molteplice di cause: da situazioni di guerre, violenze generalizzate o persecuzioni, discriminazioni o violazioni di diritti a mancanza di cibo e di acqua; eventi per cui gli stessi paesi

¹ Il 2016 si è concluso con un attentato terroristico a Berlino dove, in un mercatino di Natale, colpiti da un camion usato come arma impropria, hanno perso la vita 12 persone e altre 56 sono rimaste ferite. Il 2017 si è aperto con un attentato terroristico a colpi di arma da fuoco a Istanbul dove, all'interno di una discoteca, la notte del primo dell'anno sono state uccise 39 persone e altre 69 sono state ferite. A tal proposito, il direttore generale della Fondazione Migrantes – mons. Gian Carlo Perego – così si è espresso: «Quando capitano questi fatti c'è chi li utilizza e li strumentalizza per ritornare a parlare di espulsioni, di selezione del diritto d'asilo nei confronti di alcune persone e a discapito di altre. Credo che occorra combattere assolutamente queste derive che sono antidemocratiche, ma soprattutto non tutelano il dramma di chi è in fuga da guerre che sono combattute anche per colpa nostra e a causa delle armi vendute dall'Italia», 7 gennaio 2017, <www.migrantitorino.it>.

occidentali, l'Europa in primis, sono responsabili a causa delle ingerenze economiche e/o politiche o la vendita di armi, ad esempio.

Ma se nel 2015 questo stato di cose aveva portato a un aumento delle domande d'asilo sia nell'Unione Europea che in Italia rispetto al 2014, alla fine del 2016 possiamo constatare che il numero delle domande d'asilo in Europa è drasticamente calato, mentre il numero delle domande d'asilo nel nostro Paese ha continuato sensibilmente a crescere². Quanto detto è la diretta conseguenza dell'accordo siglato dall'Unione Europea con la Turchia nel marzo 2016, che ha portato alla chiusura della rotta Balcanica, la principale via di ingresso nell'Unione Europea per le persone in fuga durante il 2015.

Al contrario, è rimasta aperta la rotta del Mediterraneo Centrale, quella che dal Nord Africa porta le persone in fuga principalmente a ridosso delle coste italiane; ed è per questo motivo che, nel 2016, il numero complessivo di arrivi via mare in Italia, e conseguentemente, il numero delle domande d'asilo, sono sensibilmente più alti che negli ultimi due anni³.

L'altro dato drammaticamente in costante aumento, ma su cui non si riflette mai abbastanza, riguarda le persone che perdono la vita nel Mediterraneo. Di anno in anno il loro numero cresce. Nel 2014 erano state più di 3.200 (di cui 3.000 nel Mediterraneo Centrale proprio di fronte alle coste italiane); a fine 2015 se ne erano contate quasi 3.800 (di cui di nuovo quasi 3.000 nel Mediterraneo Centrale) e a fine 2016 si contano più di 5.000 morti nel Mediterraneo (di cui 4.400 nelle acque di nostra competenza). La media, nell'anno appena trascorso, è di 14 morti al giorno.

Non dimentichiamo che non si tratta di perdite imprevedibili, dovute a incidenti o fatalità; si tratta, invece, tristemente di morti che avvengono con la consapevolezza delle cause, ovvero l'assenza di canali legali di ingresso nell'Unione Europea (e così in Italia) che spingono le persone in fuga a mettersi nelle mani dei trafficanti di esseri umani.

² Nel 2014, secondo i dati UNHCR, le domande d'asilo nell'Unione Europea sono state 626.715 mentre quelle in Italia sono state 64.625. Nel 2015, sempre secondo l'UNHCR, le domande d'asilo nell'Unione Europea sono state 1.322.170 mentre le domande d'asilo in Italia sono diventate 84.085. Nel 2016, secondo i primi dati resi disponibili all'inizio del 2017 da Frontex, gli ingressi irregolari nell'Unione Europea hanno superato di poco le 500 mila unità per cui realisticamente le domande d'asilo saranno intorno alle 400 mila, mentre le domande d'asilo in Italia, in base ai dati disponibili del Ministero dell'Interno, al 10 dicembre 2016 risultavano essere 115 mila.

³ Nel 2014 secondo i dati dell'UNHCR sono sbarcate più di 170.000 persone in Italia e le domande d'asilo sono state quasi 65.000. Nel 2015, sempre secondo UNHCR, le persone sbarcate in Italia sono state poco più di 153.000 ma le domande d'asilo sono state un più di 84.000. Nel 2016, a fronte di circa 181.000 arrivi via mare, le domande d'asilo sono diventate quasi 120.000.

D'altra parte, se prendiamo i numeri delle domande d'asilo in Europa e in Italia non solo nel 2016 ma anche nel 2015, che finora è stato l'anno in cui sono state più alte in assoluto e li mettiamo in relazione alla popolazione rispettivamente dell'Unione Europea (505 milioni di abitanti) e dell'Italia (60 milioni di abitanti), capiamo che la paventata "invasione di rifugiati" non può essere stata determinata da questi numeri di arrivi: 2,75 richiedenti asilo ogni mille abitanti in Europa e 1,37 richiedenti asilo ogni mille abitanti in Italia.

Contrariamente al messaggio più veicolato certamente dai media, ma anche da alcuni politici purtroppo, questa crisi non è nata dalla quantità di arrivi e di domande d'asilo presentate, ma piuttosto dalla mancanza di accordo tra i diversi paesi dell'Unione Europea nel dividersi in maniera equa e proporzionale le persone in fuga che sono entrate principalmente attraverso la Grecia e l'Italia, ma che molto spesso avevano in mente altre destinazioni finali europee. Questo è quanto accade nell'Europa di oggi, il continente più ricco del mondo nonostante la crisi economica iniziata nel 2008, e in Italia, dove continua a essere molto difficile coinvolgere tutto il territorio nazionale nella condivisione di questa responsabilità⁴.

Così, piuttosto che affrontare il problema di arrivare a un'equa distribuzione territoriale delle persone da accogliere, è diventato prioritario provare in tutti i modi a diminuire non il numero delle situazioni di crisi, e quindi le cause di fuga delle persone, ma provare a diminuire solo il numero delle persone in fuga che possono giungere ai confini, e quindi entrare, in Europa e nel nostro Paese.

In questa direzione, l'Unione Europea ha scritto probabilmente una delle sue pagine più buie per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani nel momento in cui ha stretto l'accordo con la Turchia a marzo 2016, un accordo bilaterale talmente dubbio dal punto di vista legale, che non esiste neanche un testo disponibile ma solo il comunicato stampa che ne annuncia l'esistenza. Attraverso tale accordo l'Unione Europea ha ottenuto che le persone in fuga, soprattutto

⁴ A fine 2016 i Comuni italiani che hanno sul loro territorio delle accoglienze di richiedenti asilo e rifugiati (siano essi progetti ordinari SPRAR o straordinari CAS) erano poco più di 2.600 su un totale di 8.000. Alla conferenza stampa della Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2017, mons. Gian Carlo Perego spiega come le accoglienze relative ai progetti SPRAR, in cui il Comune è direttamente coinvolto e che dovrebbero essere l'ossatura dell'accoglienza decentrata sono molto ridotte: «Non possiamo dimenticare che i posti in accoglienza nei CAS, centri di prima accoglienza negli ultimi tre anni sono aumentati del 400% e in essi oggi si trova oltre l'85% dei migranti accolti in Italia, mentre solo il 15% sono quelli accolti dallo SPRAR. E che il cammino verso un'accoglienza diffusa sul territorio con protagonisti i Comuni vede al 31 dicembre 2016 solo 654 progetti in 557 enti locali su 8.000 Comuni italiani», <www.migrantesonline.it/pls/siti/V3_S2EW_CONSULTAZIONE.mostra_pagina?id_pagina=18604&crif=guest&trif=guest>..

dalla Siria ma anche dall'Afghanistan, dal Bangladesh e dall'Iraq, non possono più transitare dalla rotta Balcanica: in questo modo, migliaia di persone sono rimaste bloccate in Grecia in campi o hotspot ai limiti dei diritti umani e della legalità⁵; altre sono state rimandate in Turchia; alcune hanno cambiato rotta intraprendendo la via più lunga e mortale del Mediterraneo Centrale transitando dal Nord Africa per arrivare in Italia; altre ancora hanno provato, nonostante tutto, a forzare i confini via terra – si vedano i casi della Bulgaria, della Serbia, della Croazia, della Slovenia, della Svizzera e dell'Austria – sempre più controllati e inaccessibili. Come prevedibile la disperazione che porta queste persone a intraprendere viaggi lunghi e spesso mortali non si ferma, al massimo si arresta temporaneamente e poi le porta a trovare nuove vie di ingresso più lunghe e più mortifere anche aiutate dai trafficanti che guadagnano sulle loro vite.

In sintesi, per non volere affrontare il nodo di un mancato accordo tra Stati dell'Unione, riguardo alla maniera di procedere a una suddivisione equa delle persone in fuga, l'Europa sta obbligando queste ultime a pagare un prezzo ancora più alto in termini economici e di vite umane.

Oltre all'accordo con la Turchia, sempre a livello di governo del fenomeno migratorio, nel 2016 si è ricominciato a parlare anche di una nuova revisione del Regolamento di Dublino⁶; pensato nel 1997, entrato in vigore nel 2003 e riformato tre volte senza per questo avere mai funzionato efficacemente⁷, nel 2015, quando il numero di domande d'asilo in Europa era stato notevolmente più alto, si era cominciato a proporre che, forse, più che di primo paese di ingresso, avesse senso parlare di numero di domande d'asilo europee e di quote di competenza di ogni paese dell'Unione Europea. Tali quote erano da stabilire in base a criteri oggettivi quale popolazione residente, PIL, numero di persone già accolte, ecc.; si era anche introdotto il meccanismo del ricollocamento che però, a fine 2016, ha dato a sua volta risultati deludenti.

Così è diventato evidente che nonostante si giudicassero troppo laschi i controlli sulle persone in fuga realizzati dall'Italia e la Grecia all'ingresso dei loro confini tant'è che si sono creati gli hotspot (altri strumenti di controversa natura giuridica), il vero problema riguardava piuttosto il non voler neanche

⁵ Si vedano: C. Molfetta, *infra*, p. 58-59 e 61-66; G. Schiavone, *infra*, p. 94-95 e M. Veglio, *infra*, p. 114-124.

⁶ Che dovrebbe servire a stabilire il paese competente per le domanda d'asilo di chi arriva e fa domanda d'asilo in Unione Europea e che tende ad attribuire questa responsabilità al primo paese di ingresso.

⁷ G. Zandonini, "Migrazioni, il Regolamento di Dublino continua a non funzionare: sarà una priorità per la presidenza UE di Malta", 3 gennaio 2017, «laRepubblica.it», <<http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2017/01/03/news/nigeria-155322818/>>.

pensare a una possibile ripartizione equa delle persone con la presa in carico da parte di ogni Stato membro. Infatti nel frattempo sono anche aumentati i controlli alle frontiere in numerosi Stati dell'Unione mostrando, in particolare, come un gruppo di nazioni dell'Est (tra cui Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Croazia) fosse dichiaratamente contrario all'idea di quote di ripartizione di richiedenti asilo a livello europeo.

In questo contesto, a fine 2016, si è ricominciato a parlare di riformare il regolamento di Dublino in una versione rivista, Dublino IV, che però continuerebbe a lasciare da soli i primi paesi di ingresso (in questo momento più che altro Italia e Grecia) a confrontarsi con le domande d'asilo.

Si è poi ripreso a parlare sempre più spesso di nuovi accordi bilaterali camuffati da accordi di cooperazione tra Unione Europea e paesi di partenza delle persone in fuga (quali l'Eritrea, il Mali), ma con il principale obiettivo di far diminuire il numero delle partenze e di ottenere una collaborazione più stretta e vincolante per rendere quanto più possibili effettivi i rimpatri⁸ delle persone che, una volta terminata la richiesta d'asilo in uno dei paesi dell'Unione Europea, non ottengono un titolo umanitario o di protezione internazionale.

Intanto in Italia il totale delle persone in accoglienza alla fine dell'anno appena trascorso erano 177 mila⁹. Nella gestione italiana di accoglienza e accompagnamento all'autonomia delle persone in fuga si osservano tre problemi di fondo:

- l'accoglienza straordinaria dei CAS cresce sempre più ed è quasi l'85% con i suoi oltre 137.000 posti, gli hotspot e i centri di prima accoglienza arrivano a quasi 15.000 posti, mentre nelle accoglienze decentrate SPRAR in cui i Comuni sono i titolari ci sono solo poco più di 23.000 persone, meno del 15%. Quest'ultimo è un dato fondamentale al quale prestare particolare attenzione per tre elementi fondamentalmente: il rapporto squilibrato tra persone in accoglienza e territorio; la trasparenza nella gestione dei fondi dedicati all'accoglienza; la qualità dei servizi realmente erogati alle persone¹⁰.
- continuiamo a non avere un reale sistema di accompagnamento all'autonomia per tutte le persone a cui viene riconosciuta in Italia la protezione

⁸ Anche in questo caso i risultati raggiunti sia in Europa sia in Italia negli ultimi anni sono estremamente minimi. In Europa si parla di meno di un 20% di rimpatri eseguiti rispetto alla popolazione che sarebbe dovuta essere rimpatriata e in Italia di poco più di 5.000 rimpatri nel 2016 a fronte di una popolazione stimata in posizione di irregolarità di circa 500.000 persone.

⁹ Dati del Ministero dell'Interno.

¹⁰ Si vedano: C. Marchetti, *infra*, pp. 158-159 e G. Godio, *infra*, pp. 173-178.

umanitaria o la protezione internazionale, dopo l'analisi della loro domanda d'asilo. Questa carenza di accompagnamento è una condizione che paradossalmente, proprio nel momento in cui vengono riconosciute titolari di una protezione, espone le persone ad altissimi rischi di precarietà, marginalità e disagio abitativo, lavorativo e sociale¹¹.

- l'effettiva accoglienza e tutela dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), a cui è dedicato un approfondimento in questo volume, il problema della sua efficienza ed efficacia continua ad essere un'altra grande criticità italiana. Il numero di MSNA sbarcati in Italia è più che raddoppiato dal 2015, quando ne sono arrivati 12.360, al 2016, quando ne sono giunti 25.772.

A ciò si aggiunge che anche l'Italia, nel 2016 e a inizio 2017, seguendo l'esempio dell'Unione Europea, ha perseguito la strada degli accordi bilaterali, travestiti da accordi di collaborazione, spesso con l'unico fine di contenere le partenze dei migranti forzati (si vedano, ad esempio, gli accordi con la polizia della Tunisia e del Sud Sudan e, nei primi giorni del gennaio 2017, quello con il governo provvisorio della Libia).

A ciò si aggiunge la decisione del neoministro all'Interno, on. Minniti, di riaprire un CIE (Centro di Identificazione ed Espulsione) in ogni regione italiana, uno strumento che sino ad ora si è rivelato non solo costoso, ma anche inutile ed inefficace¹².

A fronte di quanto descritto, di questo clima politico e culturale, questo volume prova attraverso le sue sezioni principali – Europa, Italia e MSNA – a muoversi su piani diversi.

Sul piano dell'analisi, cercando di rendere conto dello “stato di salute” del diritto d'asilo negli ultimi due anni, mentre prova anche a leggerlo con una maggiore profondità temporale per capire come mai si è arrivati a questi nodi irrisolti così complessi, sia in Unione Europea che in Italia.

¹¹ Si vedano: G. Schiavone, *infra*, pp. 101-104 e C. Marchetti, *infra*, pp. 164-166.

¹² A. Camilli, *Che cosa sono i CIE e perché non servono*, 3 gennaio 2017, «Internazionale», <<http://www.internazionale.it/opinione/annalisa-camilli/2017/01/03/cie-migranti-espulsione-irregolari>>; *Nuovi CIE e rimpatrio stranieri: il comunicato dell'ASGI sulla circolare del Capo della Polizia*, <<http://www.asgi.it/allontamento-espulsione/cie-rimpatrio-circolare-polizia-necessaria-riforma/>>.

Fornisce quindi una lettura puntuale e critica, ma oltre a queste analisi ipotizza anche delle strade percorribili per iniziare a gestire con diversa responsabilità il fenomeno delle persone in fuga, la loro accoglienza e i successivi percorsi di accompagnamento all'autonomia.

Di seguito proviamo a sintetizzare alcune delle proposte avanzate dai diversi autori nei rispettivi saggi fermo restando la loro trattazione più articolata nei rispettivi capitoli.

Proposte per uscire dall'*empasse* in Europa.

- Creare canali di ingresso legale nell'Unione Europea e in Italia, non solo per chi è in fuga ma anche per chi è in cerca di lavoro. Questo si può realizzare attraverso diversi strumenti, già sperimentati in varie situazioni internazionali: canali umanitari; permessi umanitari e temporanei rilasciati nelle ambasciate dei diversi Paesi europei all'estero; programmi non eccezionali ma stabili di *resettlement* (spostamento) tra i campi profughi più vicini alle zone di conflitto e i diversi Paesi europei; facilitazione e rapidità dei ricongiungimenti familiari tra chi in Europa e nel nostro Paese ha già una forma di permesso (sia esso di lavoro o umanitario, o di protezione internazionale): cosa che sarebbe già legalmente possibile ma che spesso incontra numerosi ostacoli, ritardi e malfunzionamenti soprattutto burocratici. È un passaggio estremamente importante. Perché, in realtà, solo costruendo maniere legali di ingresso nell'Unione e in Italia (sia per motivi umanitari e domanda d'asilo che per ricerca di occupazione) avremo la capacità di contrastare i trafficanti e i terroristi e di esercitare una verifica più puntuale dell'identità di chi è in fuga, di chi ha bisogno di entrare in Unione Europea e in Italia per ottenere una legittima protezione internazionale.
- Superare definitivamente il Regolamento di Dublino. Questo accordo europeo aveva un senso a fine anni Novanta, quando era stato pensato per riequilibrare il peso delle domande d'asilo tra alcuni paesi del Nord Europa che se ne stavano facendo carico responsabilmente e altri paesi del Sud Europa, come Italia, Grecia, Spagna e Malta, che avevano tutt'altro atteggiamento. Oggi certamente tale Regolamento non solo è obsoleto, ma non affronta il problema in modo propositivo aiutando a una distribuzione equa e giusta tra i diversi territori dell'Unione. Bisogna arrivare a costruire un sistema d'asilo europeo, con quote nazionali di domande d'asilo che siano di competenza di ogni Stato. Questo sistema

dovrebbe tener conto anche dei legami che le persone in fuga e richiedenti asilo potrebbero avere con un paese specifico, sia per ragioni linguistiche e culturali, che per la presenza di reti familiari o amicali che potrebbero favorirne il percorso di autonomia.

- Avere il coraggio di riconoscere che se un paese all'interno dell'Unione Europea non volesse accogliere persone in fuga da guerre e violenze, anche una volta verificato che quelle persone non rappresentino un potenziale pericolo, quel paese dovrebbe andare incontro a sanzioni reali e a un percorso di messa in discussione della sua legittima appartenenza all'Unione Europea. Questa forma di negazione del diritto di asilo rappresenta infatti una grave violazione dei trattati internazionali e dei diritti umani fondamentali, che sono alla base della stessa Unione.
- Cominciare a introdurre degli *standards* unici nell'Unione Europea, non solo riguardo alle definizioni, procedure e accoglienze dei richiedenti asilo, ma anche nella creazione di strumenti comuni di accompagnamento all'inserimento e all'autonomia. Per questi percorsi successivi alla prima accoglienza, oltre al periodo di ingresso nel mondo del lavoro e al riconoscimento dei titoli di studio, servono anche delle politiche comuni minime di sostegno al reddito, di supporto abitativo e alla ricerca attiva del lavoro. Queste politiche se rivolte non solo ai titolari di protezione internazionale o umanitaria ma a tutte le persone in difficoltà abitativa e lavorativa, sarebbero l'occasione di ripensare un sistema di welfare nello scenario attuale, specie in quegli Stati dell'Unione Europea che non ne hanno mai veramente avuto uno.
- Smettere di negoziare accordi bilaterali con referenti politici di paesi che non rispettano i diritti umani e le convenzioni internazionali – vedi Turchia, Sud Sudan, Gambia, Egitto – al fine di diminuire il numero delle persone in fuga da quei territori. Impegnarsi, invece, a non vendere armi alle fazioni in conflitto e cominciare a fare una seria politica di pacificazione nel mondo, agendo quindi non già sulle vittime ma sulle cause reali che obbligano le persone a fuggire abbandonando le loro case.

Proposte per uscire dall'*empasse* in Italia.

- Rivedere la legge sull'immigrazione, al fine di creare canali di ingresso a diverso titolo: per ricerca di occupazione; con permessi temporanei umanitari; attraverso *resettlement* dalle zone di conflitto, usando anche le nostre ambasciate all'estero e lo strumento del ricongiungimento familiare.
- Superare la volontarietà di adesione dei Comuni italiani rispetto alla doverosa accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati per giungere così a una vera accoglienza decentrata, non più minoritaria, ma capace di dispiegarsi in tutto il territorio nazionale.
Questa accoglienza potrebbe finalmente avere *standards* verificabili rispetto ai servizi che devono essere erogati e un controllo efficiente sui fondi stanziati che rimane invece molto difficile fare nella situazione attuale, in cui più dell'85% delle accoglienze avviene sotto un regime straordinario.
- Creare in ogni territorio servizi di accompagnamento, non solo per richiedenti asilo, ma per tutte le persone di quel territorio in difficoltà lavorativa ed abitativa, anche grazie ai fondi dell'accoglienza e all'accompagnamento all'autonomia.
- Prevedere, come già avviene in altri paesi europei, la possibilità anche nella fase della domanda d'asilo (sia essa in Commissione territoriale o in Tribunale) di trasformare un permesso di soggiorno per richiesta di asilo in un permesso umanitario o in un permesso di lavoro.
Questa flessibilità normativa supporterebbe tutti quei casi in cui il richiedente asilo, durante il periodo di accoglienza in Italia, abbia seguito corsi di italiano, di formazione e inserimento lavorativo o abbia svolto attività di volontariato o di aiuto alla comunità. Queste situazioni favoriscono infatti l'inserimento sociale della persona e normalmente la aiutano a raggiungere una proficua autonomia abitativa e lavorativa, che però oggi necessita di essere riconosciuta da un permesso di soggiorno coerente alla situazione di fatto (se questa è positiva).
- Mettere in piedi un reale ed effettivo sistema di tutela e accompagnamento per i MSNA che arrivano in Italia, riuscendo ad accompagnarli in sicurezza anche in un altro paese europeo se lì hanno figure adulte di riferimento.

Riuscire, in tempi brevi e certi, a dare ad ogni MSNA che arriva su territorio italiano un tutore debitamente formato.

Implementare sempre più puntualmente un sistema non arbitrario e più tutelante di determinazione dell'età di quello che spesso viene usato ora.

Creare accoglienze dignitose per i MSNA che coinvolgano tutte le regioni e che prevedano il coinvolgimento anche di famiglie o siano in semiautonomia e non solo presso comunità per minori.

Attivare prontamente programmi ponte di tutela, per non farli cadere nell'abbandono al compimento dei 18 anni.

Questo volume, dunque, è nato e si è sviluppato dalla riflessione condivisa di studiosi e operatori al servizio del particolare mondo dei rifugiati affinché il 2017, nonostante il non brillante inizio, non sia ricordato, insieme al 2015 e al 2016, come uno degli anni in cui l'Unione Europea ha toccato i gradini più bassi dalla sua istituzione; che sia, invece, l'anno in cui tanto nell'Unione Europea che in Italia, in particolare, si ricominci ad avere la grandezza d'animo e la capacità di vedute per costruire, giorno dopo giorno, uno spazio comune di inclusione dove vivere senza paure, forti dei principi e dei valori raggiunti faticosamente da chi ci ha preceduti, ma che noi, con altrettanta responsabilità, dovremmo saper adattare ai tempi facendoli valere non solo per noi, ma anche per chi oggi è in cerca di protezione.

BIOGRAFIE ARTISTI

Romani Mayoulou

Nasce a Brazzaville in Congo nel 1973 dove frequenta la famosa scuola di pittura “Poto-Poto” sotto la guida di vari maestri. Ha sperimentato diverse tecniche e discipline dimostrando una predisposizione particolare per l'arte decorativa astratta. Dal 1994, lavora, insegna e organizza mostre in diversi paesi d'Africa e d'Europa. Le sue opere si ispirano ad una cultura naturale e spontanea. Gran parte dei quadri sono oli su tela, caratterizzati dalla vivacità dei colori e dalla immediata riconoscibilità dei soggetti. Si tratta spesso di scene, scomposte in un gioco geometrico di linee, liberamente tratte dalla vita in Congo o in Italia.

Sarda Mballo

Nasce a Velingara in Senegal nel 1988. Nel 2008 arriva in Libia dove inizia a lavorare riuscendo per mantenere la sua famiglia rimasta in Senegal. Nel 2011, quando la situazione in Libia si fa caotica e pericolosa, è obbligato a imbarcarsi per l'Italia. Viene fatto sbarcare a Genova il 4 luglio del 2011 e da qui viene portato a Torino dove rimarrà in accoglienza per circa 2 anni ottenendo un permesso umanitario. Nel 2013 chiusa l'accoglienza della cosiddetta “emergenza Nord Africa” non ha più un posto dove stare. Decide di rimanere a Torino dove, nel frattempo, ha preso la licenza media inferiore. Va a vivere in una delle palazzine dell'ex MOI, complesso costruito nel 2006 per ospitare nel quartiere Lingotto gli atleti che arrivarono, quell'anno, dalle diverse parti del mondo per disputare le Olimpiadi invernali¹. A Sarda è sempre piaciuto disegnare usando materiali di fortuna; disegna su carta, dipinge su legno e, ultimamente, ha realizzato alcuni murali.

¹ Attualmente sono quattro le palazzine occupate da chi come Sarda è rimasto senza casa alla fine della cosiddetta “emergenza Nord Africa”. Si tratta di circa 1.200 persone di diversi paesi specie nord e sub sahariani ovvero arrivati in Italia dal Marocco, dalla Tunisia, dal Senegal, dal Ghana, dalla Nigeria, dalla Costa d'Avorio, dalla Somalia, dall'Etiopia e dall'Eritrea.

Finito di stampare
per conto di TAU EDITRICE Srl
nel mese di febbraio 2017