



in collaborazione con



**Rapporto
sulla protezione
internazionale
in Italia 2015**

**Rapporto
sulla protezione
internazionale
in Italia, 2015**

**Comitato
di direzione**

Manuela De Marco
CARITAS ITALIANA

Daniela Di Capua
SERVIZIO CENTRALE
SPRAR

Oliviero Forti
CARITAS ITALIANA

Federico Fossi
UNHCR

Annalisa Giovannini
CITTALIA

Delfina Licata
FONDAZIONE MIGRANTES

Camilla Orlandi
ANCI

Luca Pacini
ANCI

Don Gian Carlo Perego
FONDAZIONE MIGRANTES

Carlotta Sami
UNHCR

**Comitato
di redazione**

Alessandra Caldarozzi
CITTALIA

Federico Fossi
Cristina Franchini
UNHCR

Monia Giovannetti
CITTALIA
*Caporedattore
e curatrice del Rapporto*

Chiara Minicucci
CITTALIA

Mariacristina Molfetta
FONDAZIONE MIGRANTES

Barbara Slamic
ANCI

**Si ringraziano
per la collaborazione**

Mario Affronti
*Società Italiana di
Medicina delle
Migrazioni*
MIGRANTES PALERMO

Marco Anselmi
FONDAZIONE MIGRANTES
OSSERVATORIO
VIE DI FUGA

Jacopo Baron
FONDAZIONE MIGRANTES
OSSERVATORIO
VIE DI FUGA

Lucio Bartalotta
SERVIZIO CENTRALE
SPRAR

Caterina Boca
CARITAS ITALIANA

Josephine La Spina
Maurizio Molina
Andrea De Bonis
UNHCR

Stefano De Carlo
MEDICI SENZA FRONTIERE
(MSF)

Domenico Desideri
SERVIZIO CENTRALE
SPRAR

Angela Gallo
CITTALIA

Salvatore Geraci
CARITAS ROMA
*Società Italiana di
Medicina delle
Migrazioni*

Giovanni Godio
FONDAZIONE MIGRANTES
OSSERVATORIO
VIE DI FUGA

Victor Magiar
CITTALIA

Aberto Barbieri
MEDICI PER I DIRITTI
UMANI (MEDU)

Valentina Itri
ARCI

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

Nicolò Marchesini
CITTALIA

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

Filippo Miraglia
ARCI

Maria Silvia Olivieri
SERVIZIO CENTRALE
SPRAR

Mirtha Sozzi
FONDAZIONE MIGRANTES
OSSERVATORIO
VIE DI FUGA

**Progetto grafico
e impaginazione**

HaunagDesign
Roma

Finito di stampare
nel settembre 2015
da Digitalia Lab
Roma

Il presente Rapporto è
stato chiuso con le
informazioni disponibili
al mese di luglio 2015

ISBN:
978-88-6306-046-1

Indice

7	Prefazione	
9	Introduzione	
10	Raccomandazioni	
<hr/>		
Capitolo 1	13	La protezione internazionale in Italia nel 2014
	14	1.1 Dinamiche migratorie e flussi legati alle migrazioni forzate
	22	1.2 Politiche di accoglienza e protezione internazionale in Italia
	30	1.3 Le novità normative in tema di protezione e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati
<hr/>		
Capitolo 2	63	Il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia e il sistema di accoglienza nazionale
	66	2.1 L'arrivo di migranti via mare e le domande di protezione internazionale
	66	2.1.1 Gli sbarchi sulle coste italiane
	74	2.1.2 Le domande di protezione internazionale presentate in Italia
	77	2.1.3 Le decisioni delle Commissioni territoriali relative alle domande di protezione internazionale nel 2014 e primi cinque mesi del 2015
	84	2.1.4 Le strutture governative e il sistema di accoglienza e assistenza per migranti
	91	2.1.5 I permessi di soggiorno
	101	2.2 La rete dello SPRAR: il quadro dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati
	114	L'accoglienza nella rete dello SPRAR: 2014
	115	L'accoglienza nella rete dello SPRAR: 2015
<hr/>		
	151	Mappe. L'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati nelle regioni Italiane
<hr/>		
Capitolo 3	175	I migranti forzati nel mondo
	178	3.1 I migranti forzati nel mondo
	178	3.1.1 Introduzione
	182	3.1.2 Rifugiati
	188	3.1.3 Soluzioni durevoli in favore dei rifugiati
	193	3.1.4 Sfollati interni (IDPs)
	195	3.1.5 Richiedenti asilo
	202	3.1.6 Apolidi
	202	3.1.7 Altri gruppi o persone di competenza
	206	3.2 I rifugiati e richiedenti asilo in Europa
	206	3.2.1 Le richieste di protezione internazionale in Europa
	213	3.2.2 Decisioni sulle domande di protezione internazionale
<hr/>		
Capitolo 4	223	Profughi e richiedenti protezione internazionale e disastri ambientali
	224	Lo scenario
<hr/>		
	235	Glossario
<hr/>		
	239	Profili dei soggetti promotori del Rapporto



Luigi Manconi

Presidente della
Commissione
per la promozione
e la tutela
dei diritti umani
del Senato

Prefazione

Forse il dato più incontestabile, tra tutti quelli relativi alle migrazioni, è che nessuna politica si è rivelata capace di impedire, finora, i movimenti di quanti attraversano il Mediterraneo e i Balcani per cercare in Europa un'opportunità di vita e di futuro. Nessuna. Non le frontiere e il filo spinato, non i muri e le motovedette, non i cani e i blocchi navali, non le polizie e le barriere elettroniche e i terreni minati. Se verificiamo quanto accade sul confine tra gli Stati Uniti e il Messico o sulle alture del Sinai, possiamo renderci conto agevolmente di come le parole degli imprenditori politici dell'intolleranza, a destra, ma anche a sinistra, prima di essere efferate sono puerili. Parole, appunto, solo parole: finalizzate a rassicurare forse, attraverso minacce roboanti e promesse irrealizzabili, più chi le pronuncia che gli stessi ascoltatori e destinatari.

Quelle minacce e quelle promesse provengono, infatti, da membri di un ceto politico che vorrebbe governare un continente che, per età dei suoi abitanti, è il più vecchio del pianeta.

Nel 2050, il 34% dei cittadini europei avrà superato la soglia dei sessant'anni. E già ora, in Italia, un abitante su cinque si trova nella fascia oltre i sessantacinque. La previsione è che, entro 15 anni, supererà quella soglia un italiano su 4. E nel 2015 il rapporto tra nascite e decessi ha raggiunto il livello più basso di sempre, cioè -1,1%. In estrema sintesi, si può dire che quella italiana è una comunità nazionale in via di estinzione. Di fronte a processi così profondi e di così lunga gittata, davvero qualcuno può seriamente pensare che la soluzione sia quella di "bombardare i barconi"? E non va dimenticato, soprattutto, che i barconi costituiscono, in buona sostanza, il principale mezzo di trasporti per chi voglia raggiungere l'Europa muovendo da quella parte del mondo. Si tratta di un tragico e crudele paradosso: il proposito dell'Italia e dell'Europa è di far saltare la sola via di fuga e il solo strumento di salvezza a disposizione di chi ha già attraversato deserti, conosciuto campi e prigioni, subito sevizie e torture, patito fame e sete. Dietro lo schermo della "lotta ai trafficanti di esseri umani", e dietro l'obiettivo di affondare i loro mezzi, si concentrano, così, energie e strumenti militari, volume di fuoco e tecnologie, indirizzati contro i più facili dei bersagli – i barconi – e, di conseguenza, i più vulnerabili tra gli uomini: i profughi. Insomma, si vede solo l'effetto – quello ultimo – e lo si vuole colpire, ignorando totalmente le cause.

Ne deriva che, tutte le ragioni (vicine, lontane e lontanissime) delle migrazioni vengono trascurate, schiacciate dalla sovraesposizione mediatica e politica del soggetto e dell'atto

finale – gli scafisti e i loro barconi, appunto - di un processo e di un percorso infiniti. Si tratta, in ogni caso, di una strategia fallimentare. E come potrebbe funzionare quando le vie della fuga sono segnate da vicende come quella del marocchino di ventisette anni morto asfissiato in una valigia nel tentativo di entrare in Spagna? O come quella del bambino di otto anni, proveniente dalla Nigeria, fotografato ai raggi X del sistema di controllo mentre cercava di passare la frontiera, nascosto in un trolley? Se questi rappresentano due casi estremi, sono migliaia e migliaia i racconti di fuggiaschi arrivati in Europa aggrappati tra le ruote dei camion a mezzo metro dal suolo, di persone che rischiano di soffocare per settimane ammassate nelle stive, o di quelle che attraversano i deserti o che viaggiano a piedi per anni. Sono storie di esseri umani, ridotti alla fragile materialità del loro corpo in fuga, e che comunicano, come già detto, un unico messaggio: niente e nessuno potrà fermare i movimenti migratori di bambini, donne, uomini e vecchi. Questa è né più né meno che la realtà. È come se venisse applicato in gran parte del mondo una sorta di blocco delle migrazioni legali, così che è l'irregolarità a connotare la grandissima parte dei flussi di migranti e richiedenti asilo. E ciò alimenta l'attività dei "trafficienti di esseri umani" e il volume di affari di quella che è, nei fatti, un'agenzia di viaggi illegale e parallela agli esili canali convenzionali, inaccessibili a chi non possieda un nulla osta e un visto. Un lasciapassare, dunque, che viene rilasciato solo a chi è titolare di passaporti preziosi, come quelli europei e di altri paesi occidentali. Gli esclusi da questo privilegio si mettono in cammino e affrontano la sorte.

È da questo dato di realtà che la politica dovrebbe partire. Dunque, la via più lungimirante da intraprendere è quella della pianificazione di grandi politiche nazionali e sovranazionali e di importanti investimenti: in economia e intelligenza, in cooperazione internazionale e accordi bilaterali, in progetti di partenariato e in corridoi umanitari, in piani di reinsediamento e di ammissione umanitaria. È certamente tutto assai arduo, ma l'ostacolo principale non è la complessità dell'impresa e i lunghi tempi che richiede. L'ostacolo vero è di natura culturale e coincide proprio con il mancato riconoscimento di quel presupposto e con le profonde implicazioni politiche che ne derivano. Tra esse è determinante l'assenza di una linea europea sull'asilo comune a tutti i paesi e, ancor prima, quella di un sistema che eviti ai richiedenti protezione la necessità di quei viaggi così insidiosi e letali sia via mare che via terra.

L'Europa, almeno per quel che riguarda il primo punto, cerca

di correre ai ripari colmando il vuoto attraverso lo strumento delle direttive: e, in particolare, l'Italia entro qualche mese dovrà recepire quella sull'accoglienza (2013/32/UE). Essa prevede una riforma dell'attuale sistema, che si è rivelato confuso e destinato pressoché esclusivamente a far fronte a situazioni di emergenza. La nuova impostazione prevede hub regionali dove ospitare i richiedenti asilo appena arrivati per identificarli e avviarli alla procedura. Da qui saranno, poi, indirizzati verso i posti disponibili all'interno del circuito Sprar (sistema protezione richiedenti asilo e rifugiati), che resta tuttora la strategia di accoglienza più avanzata. Si tratta di una rete di strutture individuate sul territorio dagli enti locali e gestite da cooperative e associazioni competenti in materia. Qui emerge in tutta la sua cruciale importanza il ruolo delle amministrazioni locali e quello dell'Anci, che svolge la funzione di indirizzo e di coordinamento degli enti interessati a partecipare. La peculiarità di questi progetti consiste nella centralità che viene data – che si intende dare – alla persona accolta.

Lo scopo principale dello Sprar è, infatti, quello di “rendere liberi i titolari di protezione internazionale dallo stesso bisogno di accoglienza”, come si legge in questo Rapporto dell'Anci. I richiedenti asilo, una volta terminato quella tipologia di percorso, hanno maggiori possibilità di altri di inserirsi nel tessuto sociale che li ha accolti. E in questo caso il termine accoglienza può assumere davvero un significato pieno: dalla fornitura del vitto e dell'alloggio all'assistenza nell'attuazione del percorso di integrazione nella comunità. Una comunità che dovrebbe – questo è il fine e, allo stesso tempo, il passaggio più arduo – pensare a loro come già a cittadini a pieno titolo. Ecco perché tutte le istituzioni coinvolte, dai comuni alle scuole di italiano alle Asl, sono chiamate a compiere al meglio il proprio lavoro.

Le condizioni, almeno quelle primarie ed essenziali, ci sono. Il quadro di riferimento è quello più opportuno. E, infatti, il connotato più qualificante di uno Sprar saggiamente gestito è il fatto che l'accoglienza viene realizzata all'interno di appartamenti o strutture di piccole dimensioni, distribuite su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un modello diffuso e che – almeno nelle intenzioni – evita di concentrarsi in alcune aree cittadine, in genere le più periferiche. Una simile impostazione è ciò che più si avvicina a quanto indicato dall'Unione europea.

Per capirci, l'intento è di non riprodurre situazioni come quella di Tor Sapienza, a Roma, dove uno dei centri di accoglienza era collocato all'interno di un territorio cui si accedeva

da un viale, diventato col tempo una sorta di mercato delle droghe a cielo aperto; e all'interno di un'area nella quale si trovavano anche un altro centro con centinaia di ospiti, uno stabile occupato da stranieri e un altro da cittadini italiani, vittime della «emergenza abitativa». E, poco lontano, un campo nomadi. Insomma, la crisi di quel sistema di accoglienza degli stranieri si sommava al fallimento dell'edilizia popolare, di cui Tor Sapienza è un esempio tutt'altro che raro. È esattamente quanto va evitato con la massima cura. Ciò detto, nemmeno il piano europeo è esente da inconvenienti e contraddizioni, e se non sarà adeguatamente realizzato, potrebbe rivelarsi un'arma a doppio taglio. Il rischio, infatti, è che gli hub si trasformino in una copia degli attuali e tanto criticati Cara (centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati). Qui, a causa dei tempi lenti delle Commissioni territoriali, le persone possono rimanere anche ventiquattro mesi invece delle tre settimane previste. E, aspetto ancor più preoccupante, al termine di quel periodo, nella maggior parte dei casi, non hanno gli strumenti essenziali (la conoscenza della lingua, delle norme e delle regole) per affrontare una vita autonoma nella società italiana. Sarebbe, dunque, importante non solo velocizzare la procedura di riconoscimento della protezione ma anche uniformare le misure di accoglienza adottate, in modo da non creare disparità tra un centro e l'altro e tra le diverse aree geografiche dell'Italia e dell'Europa. Qui il ruolo delle amministrazioni locali e della Associazione nazionale dei comuni può confermarsi, ancor una volta, determinate.

Dal momento che quegli enti “di prossimità” hanno l'esperienza più diretta delle forme concrete dell'accoglienza, dei suoi successi e delle sue sconfitte, delle sue opportunità e delle sue contraddizioni, le amministrazioni locali possono svolgere un prezioso ruolo “di governo”, ma anche di pressione e di lobbying affinché le normative si adeguino ai movimenti e alle esigenze reali delle persone. E non solo: sia perché dipendono da quegli stessi enti gli effetti dell'impatto che l'accoglienza ha sulla popolazione locale, sia perché sono sempre essi i primi interlocutori e i più diretti destinatari delle possibili reazioni negative, le amministrazioni sono chiamate a un compito davvero impegnativo. In altre parole, dipenderà in primo luogo da esse se le tensioni inevitabili tra residenti e nuovi arrivati si riveleranno componibili, mediabili e negoziabili: o se, al contrario, daranno luogo a conflitti laceranti. Ovvero, se l'integrazione, certo faticosa e persino, in determinate circostanze, dolorosa, potrà realizzarsi. Con beneficio di entrambi: residenti e nuovi arrivati.

Introduzione

È sempre difficile racchiudere un anno in poche righe, soprattutto quando i dodici mesi che lo compongono sono stati scanditi da un numero così elevato di eventi connessi al mondo migratorio, alcune volte tragici, altre paradossali, non di rado incomprensibili. Eppure il 2014, e parte del 2015, potremmo sintetizzarli con tre parole chiave, che evocano altrettanti aspetti della recente storia delle migrazioni forzate: *Mare Nostrum*, Europa, Rifugiati. Tre dimensioni di una vicenda umana senza precedenti, che ha coinvolto una vasta area del nostro pianeta che ha come fulcro il Mediterraneo.

1. Ed è proprio da lì che vogliamo iniziare la nostra riflessione introduttiva al Rapporto 2015, da quel mare che ha inghiottito e continua ad inghiottire migliaia di persone ogni anno, così come accadde la notte del 3 ottobre 2013 quando 368 persone persero la vita davanti alle coste di Lampedusa. Una tragedia a cui il governo italiano ha saputo rispondere come mai prima nessun altro paese era stato in grado di fare. Pochi mesi, infatti, sono stati sufficienti per mettere in moto una operazione di ricerca e soccorso in mare senza precedenti. Con *Mare Nostrum*, oltre 170 mila persone sono state trasferite in sicurezza sul territorio italiano, davanti allo stupore di una Europa divisa tra sentimenti di solidarietà manifestata, ma non agita, e reazioni di incomprensibile chiusura. Un atteggiamento che ha pesato sul destino di migliaia di persone, che hanno dovuto fare i conti con un progressivo cambio di passo e che ha costretto il nostro paese ad abbandonare una buona prassi. Il passaggio da *Mare Nostrum* a *Triton* ha rischiato di alimentare l'insicurezza e la morte nel Mediterraneo, diventando il paradigma di una Europa dove gli Stati si dimostrano incapaci di affrontare con realismo e lungimiranza un fenomeno globale.

Purtroppo in questi due anni molte voci hanno attraversato il vecchio continente denunciando il presunto effetto richiamo di *Mare Nostrum*, ovvero avallando l'idea che un'operazione di soccorso e salvataggio in mare fosse semplicemente l'alibi per legittimare un servizio di trasporto tra l'Africa e l'Europa. L'Italia è stata così indotta a consegnare nelle mani dell'agenzia Frontex questa operazione. E non è bastata l'ecatombe di aprile 2015, un naufragio che è costato la vita ad altre 800 persone, per convincere i detrattori di *Mare Nostrum* del fatto che non può essere una operazione di salvataggio in mare ad attrarre rifugiati in Europa, quanto piuttosto i numerosi conflitti alle sue porte.

2. Nonostante ciò i paesi europei hanno continuato a mantenere un atteggiamento ostile rispetto ad una qualsivoglia forma di solidarietà verso i richiedenti la protezione interna-

zionale. La pur condivisibile proposta di un'agenda Europea sull'immigrazione nella primavera del 2015 ne è stata la riprova lampante in quanto poco efficace nei contenuti e per nulla sostenuta dai governi nazionali. Anche questa volta l'Europa ha perso una preziosa occasione per dimostrare quello spirito originario che ha animato i padri fondatori. L'Europa non è più in grado di mostrare il suo volto migliore, quello solidale, ed ogni Paese rimane arroccato sui propri egoismi. La tentazione è quella di cancellare dal nostro campo visivo e di interesse i troppi, scomodi, esseri umani disperati che si affidano a mercanti brutali su carrette sovraccariche. Ma queste persone esistono e la loro condizione interpella la coscienza di tutti.

Con l'agenda europea abbiamo assistito ad un dibattito, a tratti indegno, sulla proposta di ripartizione dei richiedenti la protezione internazionale attraverso il sistema delle quote che ha mostrato, però, tutta la debolezza del suo impianto. Non solo la proposta di una allocazione su base volontaria, ma numeri assolutamente sottodimensionati rispetto agli attuali flussi hanno vanificato ogni sforzo di raggiungere un approccio condiviso alla gestione dell'accoglienza. Pur condividendo, quindi, lo spirito di chi ha voluto finalmente proporre una suddivisione delle responsabilità tra i 28 paesi dell'UE, siamo rimasti delusi dalla risposta degli Stati. Molti, troppi hanno reagito male all'idea che tutti debbano sentirsi responsabili di accogliere e integrare i richiedenti la protezione internazionale sui loro territori. Nonostante ciò, abbiamo rilevato con favore e soddisfazione l'impegno profuso da alcuni paesi che stanno sopportando il carico maggiore: Svezia, Germania e Italia in primis.

3. Il crescente numero di rifugiati che si sta riversando in Europa attraverso il Mediterraneo, ma sempre di più anche attraverso le rotte balcaniche, sta decisamente mettendo alla prova il sistema di accoglienza di molti paesi, che rispondono a questa pressione in modi diametralmente opposti. Da una parte la Germania, in queste settimane, sta adottando delle decisioni coraggiose, come la scelta di sospendere il Regolamento Dublino per i cittadini siriani e di attivare al contempo numerose iniziative di accoglienza straordinaria; dall'altra l'Ungheria che innalza una barriera per bloccare dalla Serbia l'ingresso dei rifugiati sul suo territorio. L'Italia, dal canto suo, è in prima linea nelle operazioni di salvataggio in mare e nell'accoglienza di decine di migliaia di persone. Il nostro sistema, seppur ancora fortemente disomogeneo e non ben strutturato nella prima accoglienza e anche attraversato da preoccupanti casi (emblematica la riprovevole vicenda di ma-

fia Capitale) di gestione non trasparente delle risorse, nel 2014 ha retto a numeri che sembravano ingestibili e che nel 2015 probabilmente verranno superati, ma che certamente saremo in grado di affrontare con la collaborazione di tutte le regioni e i comuni e con la rete straordinaria, e unica a livello europeo, dell'associazionismo e del volontariato. La capacità del paese nell'affrontare un fenomeno dalle proporzioni importanti, non può essere compromessa dai ripetuti tentativi da parte di alcune forze di strumentalizzare una questione dal carattere eminentemente umanitario. Senza dubbio le vicende giudiziarie che hanno caratterizzato gli ultimi mesi sono cadute come un macigno sul sistema nazionale di accoglienza. Ma nonostante ciò non ne hanno fortunatamente compromesso il valore né indebolito la determinazione

di decine di realtà che, insieme agli enti locali, sono attivamente ed onestamente impegnate sul territorio. Tuttavia non può essere taciuto il fatto che il nostro governo abbia ceduto ad alcune spinte securitarie nel momento in cui trovandosi a recepire le due direttive europee sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sulle procedure per l'accesso alla protezione internazionale, abbia formulato la previsione del trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) anche di quei richiedenti asilo per i quali sussisterebbe il pericolo di fuga, individuato con riferimento ad un ventaglio eccessivamente ampio di situazioni. Tale previsione rischia di condurre alla detenzione di molte migliaia di richiedenti asilo effettivamente aventi titolo ad una forma di protezione che ad oggi non chiedono asilo al loro arrivo in Italia, confidando di poter

Raccomandazioni

Alle frontiere un approccio orientato alla tutela dei diritti umani

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

Nello specifico, si raccomanda di prevedere:

- l'Unione Europea deve ottemperare ai suoi obblighi internazionali per la protezione dei diritti umani alle sue frontiere esterne incluse le operazioni di ricerca e salvataggio che, come ha dimostrato l'operazione *Mare Nostrum*, sono in grado di salvare migliaia di vite umane;
- impedire la restrizione della libertà di movimento e rispettare il diritto di lasciare qualsiasi paese incluso il proprio, anche attraverso un rapido accesso ai documenti di identità e di viaggio;
- linee guida comuni europee per la gestio-

ne dell'ingresso sul territorio europeo di richiedenti protezione internazionale;

- nei casi di crisi umanitaria, che determinano flussi eccezionali di profughi, ampliare i canali umanitari di ingresso in Europa anche attraverso il rilascio di visti da richiedere a le ambasciate dei paesi di transito ed origine, facilitando l'accesso nei paesi terzi ad un'ambasciata di uno Stato Membro diversa da quello in cui si intende chiedere il visto di ingresso;
- estendere i programmi di ammissione umanitaria con un maggiore coinvolgimento di tutti i 28 paesi dell'Unione Europea e un maggior investimento nei programmi di reinsediamento;
- una stretta collaborazione, soprattutto a livello nazionale, tra le forze di polizia di frontiera e di pattugliamento dei confini con le organizzazioni non governative e gli altri enti di tutela impegnati in programmi di supporto e assistenza ai migranti in arrivo sul territorio della UE per richiedere protezione internazionale;
- la predisposizione di un programma di formazione e aggiornamento a livello europeo, rivolto soprattutto alle forze di polizia di frontiera e di pattugliamento, nel quale possano essere inseriti moduli che favoriscano la conoscenza della specificità dei migranti forzati ed in particolare delle categorie vulnerabili;
- la sperimentazione di procedure comuni per l'identificazione dei migranti, che possano essere applicate in tempi certi, con misure puntuali e certe, nel rispetto dei diritti umani fondamentali e della dignità delle persone;
- revisione del Regolamento di Dublino an-

che alla luce di una maggiore facilitazione al ricongiungimento familiare con parenti già presenti nei paesi dell'Unione Europea;

- l'applicazione presso tutti i valichi di frontiera (aeroportuali, marittimi e terrestri) e le aree di ingresso di servizi di assistenza e orientamento in favore di cittadini stranieri intenzionati a richiedere protezione internazionale. Tali servizi potranno essere gestiti da organizzazioni non governative e altri enti di tutela, sviluppando forme di collaborazione con le forze di polizia, conformandosi alle comuni linee guida di intervento e ai programmi di formazione;
- periodiche missioni di monitoraggio da parte della Unione Europea presso le aree di frontiera e di ingresso.

Ricomposizione di un sistema unico di accoglienza

La strutturazione di un sistema unico di accoglienza in Italia – al quale tendono da anni ministero dell'Interno, ANCI, UNHCR, enti di tutela e associazioni – deve necessariamente superare la dicotomia tra prima e seconda accoglienza, che in termini operativi si è nel tempo tradotta in differenti obiettivi tra l'uno e l'altro livello, nonché in standard d'intervento differenziati, con una propensione alla bassa soglia nella fase di prima accoglienza.

Nella ricomposizione di un sistema unico, è necessario che medesime linee guida e identici standard disciplinino comunemente tutte le misure di accoglienza adottate, dal primo approdo dei migranti forzati in Italia, fino all'avvio dei loro percorsi di in-

raggiungere altri Paesi europei.

Mai come in questo momento sarebbe più appropriato l'aggettivo "incerto" per descrivere il futuro dell'accoglienza e della tutela dei rifugiati in Italia. È vero, però, che dallo scorso anno vi è l'impegno di tutti, a partire dalle Istituzioni, di implementare un sistema nazionale in grado di dare una risposta a coloro che raggiungono il nostro paese. L'intesa Stato - Regioni - Enti Locali del 10 luglio 2014 è una sorta di spartiacque tra il vecchio e il nuovo, tra l'approccio emergenziale e l'idea di un sistema nazionale di accoglienza. Purtroppo molti degli impegni presi e formalizzati in quell'occasione attendono ancora delle risposte che, in alcuni casi, risentono di atteggiamenti ostili a livello locale e regionale, con l'effetto di rallentare l'implementazione di molte previsioni e di innescare ul-

teriori tensioni anche tra l'amministrazione pubblica centrale e locale.

Ma la vera forza dell'accordo è lo spirito di condivisione che nei fatti si traduce in un impegno trasversale che deve riguardare tutti gli attori coinvolti: organizzazioni, Istituzioni ed enti locali. Ognuno con la propria responsabilità, ognuno con un preciso impegno di collaborazione. Ed è proprio con questo spirito che consegniamo ai lettori il secondo Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia, augurandoci che alla imminente pubblicazione del bando per l'ampliamento della rete SPRAR, partecipino il maggior numero di comuni possibili soprattutto dai territori ancora meno rappresentati nella rete, perchè questo rappresenta indubbiamente un passo importante per l'applicazione concreta dell'intesa.

clusione sui territori, con il comune obiettivo di favorire la riconquista dell'autonomia personale e l'emancipazione dal bisogno stesso di accoglienza, a partire dai soggetti più vulnerabili tra i quali minori stranieri non accompagnati.

**Nello specifico,
si raccomanda di prevedere:**

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

l'accoglienza, in termini qualitativi (sulla base dei comuni standard), nonché di ottimizzazione delle risorse economiche, delle strategie politiche e organizzative.

**Politiche e strategie
per l'inserimento
socio-economico**

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

caduto nel 2014 con lo SPRAR, passato da 3.000 a oltre 20.000 posti), qualora non vengano previste a livello regionale e nazionale politiche, strategie e programmi tali per facilitare l'inserimento sociale ed economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

**Nello specifico,
si raccomanda di prevedere:**

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



Capitolo 1 /

La protezione internazionale in Italia nel 2014¹

1.1 Dinamiche migratorie e flussi legati alle migrazioni forzate

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

Guerre e crisi nel mondo a fine 2014 e nel primo semestre del 2015

L'*Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*² segnala, a fine 2014, 33 guerre in atto, 13 situazioni di crisi e 16 missioni ONU attive. Durante il primo semestre del 2015 nessuno di questi scenari è purtroppo andato a concludersi, anzi si è assistito all'acuirsi e al cronicizzarsi di alcune situazioni.

Nello specifico dei continenti, l'Africa detiene il primato con 13 conflitti (Algeria, Ciad, Costa d'Avorio, Liberia, Libia, Mali, Nigeria, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Sahara Occidentale, Somalia, Sudan e Sud Sudan); 4 situazioni di crisi (Burkina Faso, Etiopia, Guinea Bissau e Uganda) e 9 missioni ONU. Segue l'Asia con 10 conflitti (Afghanistan, Cina - Tibet, Filippine, India, Iraq, Kashmir, Kurdistan, Pakistan, Thailandia, Yemen), 5 situazioni di crisi (Birmania/Myanmar, Cina/Xinjiang, Corea, al confine tra Nord e Sud) e 1 missione di pace. In Europa, invece, vi sono 5 conflitti (Cecenia, Cipro, Giorgia, Kosovo, Ucraina), 3 situazioni di crisi (Irlanda del Nord, Armenia-Azerbaijan e Paesi Bassi) e 1 missione di pace. A seguire il Medio Oriente con 3 guerre (Israele - Palestina, Libano, Siria) e 4 missioni di pace e l'America con 2 conflitti (Colombia e Haiti), 1 situazione di crisi (Messico) e 1 missione di pace.

Da questo lungo e triste elenco è evidente che le situazioni di tensione, discriminazione, violenza e violazione dei diritti umani nel mondo sono davvero molte.

Alcune di queste crisi durano da anni mentre altre sono nate e sono cresciute negli ultimi tempi. Alcune sembrano più lontane, altre sono o oggettivamente più vicine o sembrano tali perché si è avuto modo di incontrare e conoscere persone che da quei luoghi fuggivano.

Tutti questi scenari hanno in comune una grave conseguenza: quella di mettere in fuga un numero tanto maggiore di persone (anche tra coloro che inizialmente provano a rimanere nel proprio paese) quanto più lungo e cruento diventa il conflitto o quanto più perdurano nel

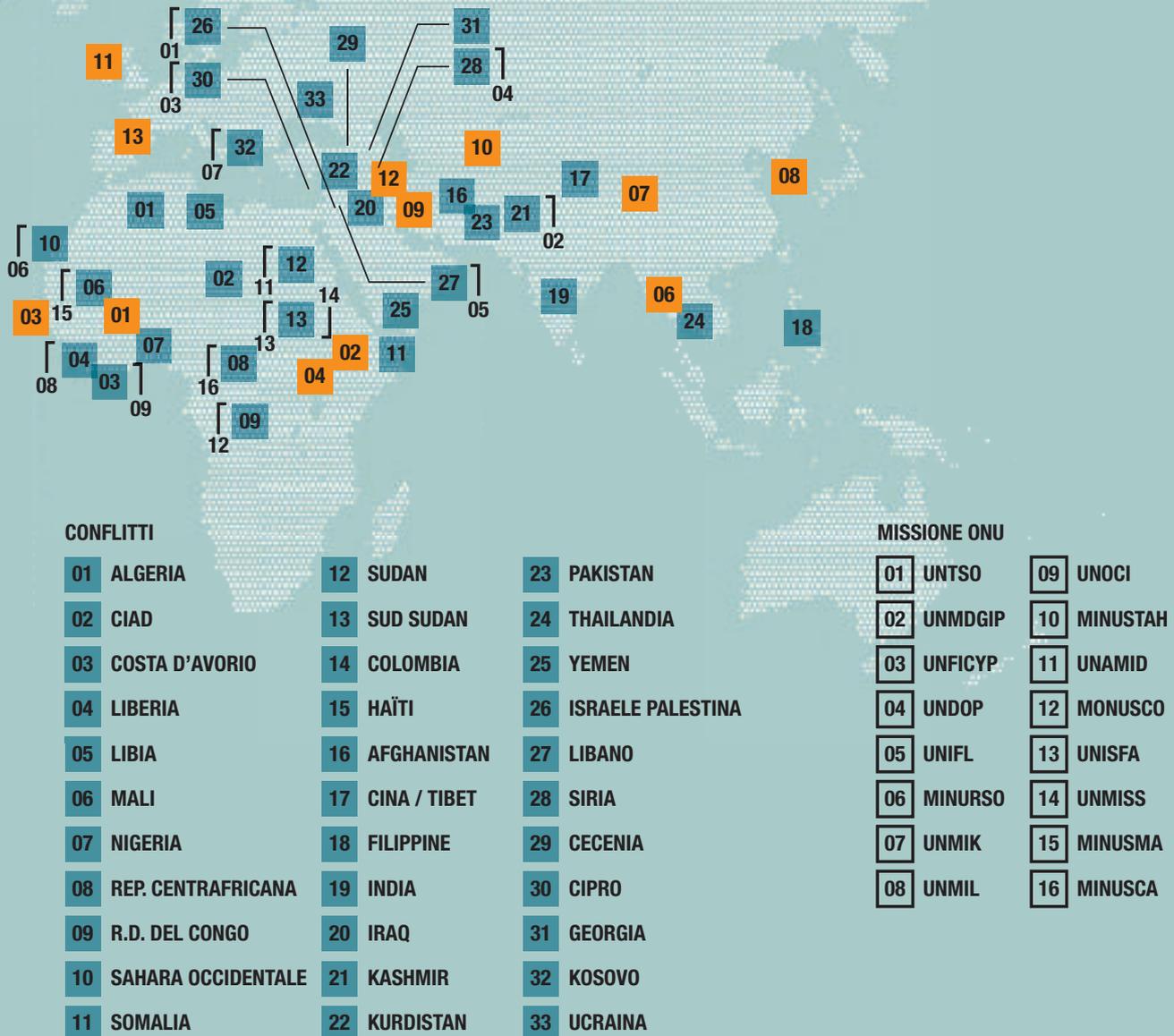


tempo le situazioni di insicurezza, violenza e violazione dei diritti umani.

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

Esaminare le situazioni e i numeri che provocano oggi la fuga di migliaia e migliaia di persone è alquanto complesso sia per l'articolazione della cosiddetta "geografia dei conflitti" sia per l'eterogeneità delle fonti statistiche e della problematicità dell'argomento trattato.

Si fugge, in primo luogo, dall'elevatissimo numero di situazioni di guerra e di instabilità nel mondo. Si pensi al conflitto in Siria al momento considerata la più grande crisi umanitaria dopo



la seconda guerra mondiale e all'aumento delle zone di conflitto in Nigeria, Repubblica Centrafricana, Mauritania e Ucraina. Non è difficile capire che molti focolai di tensione di questi territori sono alimentati anche dalla volontà di controllo di quattro risorse fondamentali: il petrolio in Nigeria, il coltan in Congo, l'acqua in Palestina e il gas in Ucraina.

In secondo luogo si fugge dalle disuguaglianze economiche. Il mondo è abitato da 7 miliardi e 200 milioni di persone: 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 povertà estrema, situazioni che si acuiscono di an-

no in anno³.

Si fugge anche dalle disuguaglianze nell'accesso al cibo. Secondo i dati della FAO⁴, ogni anno si spreca nel mondo 1,3 miliardi di tonnellate di frutta, ortaggi, prodotti della terra che finiscono nell'immondizia anziché sulle tavole delle famiglie. Si stima anche che 100 milioni di esseri umani non hanno cibo e almeno 800 milioni sono a rischio di fame. D'altra parte la capacità di produzione agricola cresce ogni anno del 15%, il che porta a concludere che paradossalmente non è il cibo che manca ma la capacità e la volontà di distribuirlo equamente.

Oltre al cibo un altro grande problema è l'accesso all'acqua. Si pensi che in Siria, prima del 2011, 800 mila persone sono dovute scappare a causa

Figura 1.1

Conflitti, Missioni Onu, Inoltre.

Situazione aggiornata a dicembre 2014

3 AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo - sesta edizione*, Terra Nuova, Firenze, 2015, p. 15.

4 *IBID*, pp. 15-16.

della siccità che ha portato alla crisi e all'instabilità sociale. Il grande Eufrate era allora praticamente a secco a causa della costruzione delle grandi dighe in Turchia. Oggi tale situazione la si sta rivivendo in Kirghizistan dove la costruzione di diverse grandi dighe sta lasciando senza risorse idriche gli uzbeki e i kazachi. È, quindi, palese la drammatica relazione tra costruzione di grandi dighe e siccità che sta portando oggi molte popolazioni dell'Asia centrale alla fuga dalla propria terra.

Si fugge anche a causa del fenomeno del "Land Grabbing". Sono tanti i paesi che stanno comprando terre molto produttive in Africa per garantirsi il cibo in futuro. Si stima che 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, a causa della distribuzione comunitaria e/o rotatoria della terra, priva cioè di atti formali di proprietà. Nel 2014 ne sono stati censiti oltre 10 mila che hanno portato alla morte più di 18.000 persone nel mondo.

L'insieme di tutti questi fattori fin qui descritti è la causa di un numero sempre più alto di spostamenti forzati che coinvolge un ventaglio di persone sempre più eterogenee ma unite dalla disuguaglianza e dalla ricerca di un luogo migliore dove vivere soli o con la propria famiglia. Alla fine del 2013, l'UNHCR⁵ ha tracciato attraverso il suo annuale *Global Trends* il seguente triste panorama:

- 16,7 milioni di rifugiati fuori dal loro Paese di origine;
- 33,3 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni;
- 1,2 milioni di domande d'asilo presentate nello stesso anno.

La somma di tutti questi elementi, relativi al 2013, contano quindi un totale di 51,2 milioni di persone sradicate dai loro luoghi di origine, residenza e di vita.

Confrontando il rapporto UNHCR del 2013 con quello del 2015⁶, relativo ai dati del 2014, si tocca con mano il senso dell'aumento della mobilità forzata che sta portando alla crescita delle situazioni di instabilità e di crisi del mondo: 19,5 milioni di rifugiati fuori dal loro Paese di origine; 38,2 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni; 1,8 milioni di domande d'asilo presentate nello stesso anno per un totale di 59,5 milioni di persone sradicate dai loro luoghi di residenza e di vita, più di 8 milioni di persone in un solo anno. Si tratta del più alto incremento registrato tra un anno e l'altro oltre che della cifra più elevata dalla seconda guerra mondiale.

Focalizzando l'attenzione sull'Europa e l'Italia

è dunque vero che ci si ritrova di fronte a una situazione mai registrata prima, ma è altrettanto vero che, rispetto al quadro mondiale ricostruito fino a questo momento, quanto accade nei luoghi geograficamente a noi più prossimi è davvero una minima parte. I dati confermano quanto detto: la grande maggioranza di chi è costretto a scappare (circa l'86%), infatti, rimane vicino a casa, ovvero nel primo luogo sicuro, mentre meno del 10% arriva in Europa e, di questi, solo il 3% circa giunge in Italia.

Due esempi tra tutti: i siriani e gli eritrei

Per rendere evidente quanto finora descritto saranno presi in considerazione due casi tra tutti i possibili: la guerra in Siria, iniziata nel 2011 eppure ancora molto acuta, e le violazioni dei diritti in Eritrea che vanno avanti da molti anni e che provocano una costante fuoriuscita di persone da quel Paese.

La scelta è ricaduta su questi due territori proprio perché nel 2014 si è trattato delle prime due nazionalità di persone sbarcate in Italia.

In Siria, dopo 4 anni di un conflitto sempre più cruento secondo il bilancio realizzato dall'UNHCR⁷ vi sono stati circa 220.000 morti e 7,3 milioni di persone che hanno dovuto lasciare le loro case. Di questi, circa 4 milioni sono diventati rifugiati.

Scendendo ancora più nel dettaglio, la maggioranza di questi ultimi (3,2 milioni) si trova al momento in Turchia (1.560.000), in Libano (1.150.000) e in Giordania (623.000); sono però altrettanto numerose le loro presenze in Iraq (234.000), in Egitto (138.000), in Libia e in Tunisia, in Algeria e in Marocco.

In particolare, nel 2014 circa un milione e mezzo di siriani sono stati obbligati a lasciare le proprie case e la maggioranza ha trovato ospitalità nei paesi sopraelencati. Nello stesso anno, invece, si conta che meno di 175.000 di questi siriani abbiano fatto domanda d'asilo in Europa. Se poi si guarda all'Italia, sempre nel 2014 sono arrivati quasi 43.000 siriani ma meno di 500 si sono fermati nel nostro Paese e qui hanno fatto domanda d'asilo. Gli altri, una volta sbarcati, hanno preferito eludere i controlli, non lasciare le proprie impronte digitali e fare domanda d'asilo in altri paesi europei (per esempio in Germania e in Svezia dove sono numerose, nel 2014 e nel primo semestre del 2015, le domande d'asilo di siriani). L'altro caso è quello degli oltre 34.000 eritrei sbarcati in Italia nel 2014. Di questi, stando sempre ai dati dell'UNHCR⁸, meno di 500 hanno inoltrato domanda d'asilo nel nostro Paese; tutti gli altri hanno preferito proseguire il loro viaggio e depositare la propria richiesta d'asilo in altre nazioni europee.

5 UNHCR, *Global Trends* 2013, p. 2, <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>.

6 IVI

7 IBID p. 13, <http://www.unhcr.org/56725e69.html>.

8 UNHCR, *Asylum Trends* 2014, p. 11, <http://www.unhcr.org/51128679.html>.



Da quali Paesi arrivano in Italia e in Europa le persone in fuga e quali rotte hanno dovuto seguire, nel 2014 e nel primo semestre 2015

Si è detto che la maggior parte di coloro che sono costretti a fuggire preferisce fermarsi nella prima zona sicura incontrata dal luogo di partenza. Coloro che invece scelgono di andare più lontano passano attraverso pochi programmi di *resettlement* esistenti oppure, in mancanza di canali umanitari che l'Europa fatica ad aprire in maniera stabile, si affidano alle sempre più efferate organizzazioni criminali. Queste ultime stabiliscono i prezzi, le condizioni e le rotte dei

viaggi in cui un'umanità già dolente viene ulteriormente saccheggiata e spesso perde la vita, nei deserti o nei mari che è costretta ad attraversare.

Le persone in fuga che incontriamo nel nostro Paese provengono in gran parte dall'Africa Sub Sahariana e dal Medio Oriente. Questo andamento, iniziato nel 2013, si è rafforzato nel 2014 e i dati disponibili fino a giugno 2015 confermano la stessa tendenza.

A causa infatti delle numerose situazioni di instabilità, conflitto e guerra presenti in numerosi paesi africani e mediorientali, la pressione migratoria nel mondo è cresciuta e ha fatto con-

Mare Nostrum e Triton

⁹ Vedi UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): EU solidarity for rescue-at-sea and protection of refugees and migrants*, 13 May 2014 (<http://www.refworld.org/docid/538d73704.html>)

IN SEGUITO AL NAUFRAGIO di Lampedusa, il Governo italiano, decide di rafforzare il dispositivo nazionale per il pattugliamento del Canale di Sicilia autorizzando l'operazione *Mare Nostrum*, una missione militare e umanitaria con la finalità di prestare soccorso ai migranti, prima che potessero ripetersi altri tragici eventi nel Mediterraneo.

L'Operazione consisteva nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione Constant Vigilance, che la Marina Militare svolgeva dal 2004 con una nave che incrociava permanentemente nello Stretto di Sicilia e con aeromobili da pattugliamento marittimo. L'Operazione *Mare Nostrum* aveva dunque una duplice missione:

- garantire la salvaguardia della vita in mare;
- assicurare alla giustizia quanti lucrano sul traffico illegale di migranti.

Il dispositivo vedeva impiegato il personale e i mezzi navali ed aerei della Marina Militare, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto, personale del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana nonché del Ministero dell'Interno – Polizia di Stato imbarcato sulle unità della M.M. e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare (si vedano i dati riportati nel capitolo 2). L'Operazione prende avvio il 18 ottobre 2013 e termina il 31 ottobre 2014 in concomitanza con l'inizio della nuova Operazione denominata *Triton* (originariamente chiamata Frontex Plus) che, a differenza di *Mare Nostrum*, consiste principalmente in una

operazione di sicurezza delle frontiere dell'Unione Europea condotta da Frontex con l'obiettivo di controllare le frontiere nel Mar Mediterraneo e attraverso contributi volontari da parte della maggior parte degli Stati membri dell'UE. Dal 1° novembre, *Triton*, è operativa nel Mediterraneo centrale, per quanto riguarda l'Italia non oltre le trenta miglia marittime dalla costa, con un budget mensile di poco meno di tre milioni di euro e personale e mezzi aeronavali ridotti (solo 65 le persone coinvolte, oltre a tre navi d'altura, due navi di pattuglia costiera, due motovedette, due aerei e un elicottero) messi a disposizione da 24 Stati membri, è infatti di portata ben diversa rispetto all'iniziativa italiana (che operava peraltro anche in acque internazionali).

Il dispositivo attualmente impiegato è costituito da due aerei, due elicotteri, sei pattugliatori d'altura, sei pattugliatori costieri, cinque imbarcazioni per il controllo costiero, messi a disposizione da otto Stati, cioè Italia, Belgio, Svezia, Spagna, Malta, Regno Unito, Norvegia e Islanda. Tale assetto potrà essere ulteriormente implementato nel tempo, atteso che alcuni Stati hanno già manifestato la disponibilità a fornire mezzi navali sia nell'ambito dell'operazione *Triton* che al di fuori di essa.

Le proposte di UNHCR: il Central Mediterranean Sea Initiative

Nell'alveo del processo di riflessione avviato nel contesto della Task Force Mediterraneo dell'UE e in presenza della drammatica situazione alle frontiere marittime dell'UE, l'UNHCR ha elaborato una **Central Mediterranean Sea Initiative**, che prevede un piano in dodici punti per prevenire le morti nel Mediterraneo e

ipotizza un ruolo più attivo da parte dell'UE⁹.

Le proposte si rivolgono a tre principali aree di intervento: A. Proposte avanzate all'interno dell'Unione Europea; B. Proposte avanzate in collaborazione con i paesi di primo asilo e di transito; C. Proposte avanzate in collaborazione con i paesi d'origine. Nella prima area vi rientrano: attività volte a rafforzare la ricerca e il soccorso in mare nel Mediterraneo per identificare imbarcazioni in difficoltà e i rifugiati e gli immigrati che trasportano; azioni di incoraggiamento ai comandanti delle imbarcazioni affinché intraprendano operazioni di soccorso dove necessario, senza il rischio di subire delle accuse; l'istituzione di meccanismi più efficaci e prevedibili per identificare luoghi sicuri per lo sbarco dei rifugiati e migranti soccorsi. Nella seconda area rientrano le proposte volte a potenziare le attività di raccolta, analisi e condivisione dei dati sui movimenti via mare nel Mediterraneo, l'aumento della conoscenza di percorsi, motivazioni e profili di arrivi come base per la costruzione di valutazioni e risposte condivise; sviluppare ulteriormente il *capacity - building* istituzionale nei paesi di primo asilo e di transito; aumentare i programmi di informazione di massa sui media locali e lungo le vie di transito per informare i cittadini dei rischi legati agli attraversamenti; creare alternative di migrazione legale ai pericolosi viaggi irregolari, compreso il re insediamento e l'accesso facilitato al ricongiungimento familiare. Nella terza area viene proposto di continuare a sostenere programmi di soccorso e di aiuto allo sviluppo nei paesi di origine per affrontare le varie richieste umanitarie e di diritti umani.

fluire nel Mar Mediterraneo alcune delle vie principali usate dai trafficanti di esseri umani. Va ricordato inoltre che l'instabilità sempre più generale in cui si è venuta a trovare la Libia dopo l'intervento armato della NATO, la caduta di Gheddafi e una serie di alterne vicende, ha reso questo Paese già dal 2013, poi via via sempre di più nel 2014 e anche nei primi mesi del 2015, quello di una delle rotte principali utilizzata dai trafficanti verso l'Europa. Già negli anni precedenti, per le persone in fuga dall'Africa, si erano attestate principalmente soprattutto tre direttrici¹⁰:

- quella Occidentale per le persone che scappavano dal Mali, dal Gambia e dal Senegal;
- quella Centrale per le persone in uscita dalla Nigeria, dal Ghana e dal Niger;
- quella Orientale per le persone che fuggivano dalla Somalia, dall'Eritrea e dal Darfur in Sudan.

L'aumento dell'instabilità in Libia ha portato in parte ad unire questi tre sentieri all'altezza del deserto del Sahara e a trasformare in principale per i trafficanti la via che va dalle coste della Libia all'Italia, conosciuta anche come rotta del Mediterraneo Centrale.

Se si guardano sia i dati di Frontex¹¹ che quelli dell'IOM¹², si nota che, a partire dai primi mesi del 2015, si sta affermando in modo consistente anche una seconda rotta più Egea che coinvolge invece la Grecia e la Turchia. Sempre secondo le fonti menzionate, però, le rotte più usate dai trafficanti verso l'Europa, concentrate quasi tutte nel Mediterraneo, nel 2014 e nel primo semestre 2015 sono le seguenti:

- **Via del Mediterraneo Centrale:** nel 2014 la più battuta. Come suddetto, parte dall'Africa Settentrionale e negli ultimi anni sempre più spesso dalla Libia, dove vengono fatte arrivare le persone in fuga da numerosi Paesi dell'Africa Sub Sahariana ma anche del Medioriente. Questa rotta, attraverso imbarcazioni sempre più precarie, porta in Italia o a Malta. Nel 2014 in Italia sono, infatti, sbarcate più di 170.000 persone in fuga, di cui oltre 43.000 erano siriane e più di 33.000 eritree, seguite da quasi 26.000 persone di diversi paesi Sub Sahariani. I numeri degli arrivi in Europa attraverso questa via sono triplicati nel 2014 rispetto al 2013, cioè quanto più è aumentata l'instabilità della Libia tanto più la rotta che la attraversa si è andata accreditando come quella principale che viene usata dai trafficanti di esseri umani. La maggioranza delle persone che arriva in Italia con questo percorso è costituita da uomini; inoltre, nel 2014, si è registrato il 15% di minori (di cui ben 14.300 non accompagnati) e circa l'11% di donne.
- **Via del Mediterraneo Orientale:** è la seconda via più usata dai trafficanti. Secondo Frontex¹³ nel 2014 più di 50.000 persone sono transitate dalla Turchia e dalle aree limitrofe verso la Grecia e, anche se in misura inferiore, verso la Bulgaria e Cipro. È una rotta che ha una sua diramazione via mare e una seconda diramazione via terra. Le nazionalità più frequenti nel 2014 su questa rotta sono state quelle dei siriani (quasi 31.000), seguiti da afgani (circa 15.000), somali (quasi 1.500) e iracheni (500).
- **Via del Mediterraneo verso la Puglia e la Calabria:** è seguita dalle imbarcazioni che

¹⁰ AA.VV., *Futuri contrabbandati, il pericoloso percorso dei migranti dall'Africa all'Europa*, maggio 2014, <http://www.globalinitiative.net/download/globalinitiative/Global%20Initiative%20-%20Futuri%20contrabbandati%20-%20Maggio%202014.pdf>

¹¹ Frontex, *Annual Risk Analysis*, 2015, pp. 16-25, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

¹² IOM - *Mediterranean Update Missing Migrant Project*, 9 June 2015, <http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/documents/IOM-Mediterranean-Update-9June2015.pdf>.

¹³ Frontex, *Profughi nel Mediterraneo, chi sono, quanti sono, da dove vengono e quanti ne muoiono*, articolo 21/04/2015, <http://www.giornalettismo.com/archives/1789693/profughi-nel-mediterraneo-quant-dove-vengono-quant-ne-muoiono/>



UNHCR/F.MALAVOLTA

14 *IBID*, p18
<http://www.gioanaletti-smo.com/archives/1789693/profughi-nel-mediterraneo-quant-dove-vengono-quant-ne-muoiuno/>

15 *IVI*

partono dalla Turchia e dalla Grecia e che hanno come meta le coste di Puglia e Calabria. Fino al 2013 hanno transitato di qui più che altro siriani, pakistani e altri migranti in transito dal Pakistan. Nel 2013 Frontex ha conteggiato circa 5.000 persone che hanno seguito questa via¹⁴. La novità consiste nel fatto che, da settembre 2014, grosse navi cargo hanno cominciato a salpare con famiglie siriane a bordo da Mersin, in Turchia, direttamente verso l'Italia (viaggio che costa tra i 5.000 e i 6.000 euro a persona ma per il momento ha altissimi esiti di buona riuscita).

- **Via del Mediterraneo Occidentale:** è quella che va dall'Africa settentrionale alla Spagna. Sempre secondo Frontex¹⁵ nel 2014 l'hanno percorsa 7.842 persone: la maggioranza erano persone in fuga dal Camerun (circa 1.500), seguite da coloro che fuggivano dall'Algeria (800 circa) e dal Mali (più o meno 700).
- **Via dall'Africa Occidentale al Mediterraneo:** è probabilmente la rotta meno in voga al momento e meno seguita da richiedenti asilo. Nel 2014 solo 276 persone sono infatti arrivate in Europa in questo modo ed erano originarie più che altro del Marocco, della Guinea e del Senegal.

Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)

LA COMMISSIONE EUROPEA per il periodo 2014-2020 ha semplificato la programmazione dei finanziamenti destinati al sostegno delle politiche in materia di immigrazione degli Stati membri prevedendo due unici strumenti finanziari: il FAMI-Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (AMIF - Asylum Migration Integration Fund) e il Fondo Sicurezza Interna (Fsi). Obiettivo principale del Fami è quello di "contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione, nel pieno rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". Il Fondo, progettato per migliorare la gestione dei flussi migratori nell'Unione in conformità con la politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune di immigrazione, subentra a tre dei quattro Fondi specifici che formavano il programma quadro "SOLID" (Solidarietà e gestione dei flussi migratori), ovvero il Fondo europeo per i rifugiati, il Fondo europeo per i rimpatri e il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. Con la diminuzione del numero dei Fondi, e dei relativi regolamenti, la Commissione ha voluto contribuire allo snellimento delle procedure e ad una maggiore consapevolezza delle regole di base. Nello specifico, il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione si con-

centrerà sulla gestione integrata della migrazione, sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, incluso l'asilo, la migrazione regolare, il rimpatrio dei cittadini stranieri e l'integrazione. Il programma FAMI mira in particolare ad alcune azioni:

- rafforzare e sviluppare il Sistema Europeo Comune di Asilo;
- supportare la migrazione legale nell'Unione in linea con le esigenze economiche e sociali degli Stati membri e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di Paesi terzi, compresi i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale;
- migliorare strategie di rimpatrio eque ed efficaci negli Stati membri, con accento sulla sostenibilità del rimpatrio e riammissione effettiva nei Paesi di origine;
- migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, in particolare quelli più esposti ai flussi migratori e di asilo.

Il Fondo inoltre finanzia azioni mirate rivolte a cittadini di Paesi terzi o ad apolidi, inclusi i loro familiari, che:

- sono rifugiati o richiedenti asilo;
- sono beneficiari di protezione sussidiaria o hanno presentato domanda per questa forma di protezione;
- godono della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE;
- sono reinsediati in uno Stato membro, sono legalmente residenti in uno Stato membro o sono in corso di acquisizione di residenza legale in uno Stato membro;

- sono nel territorio di un Paese terzo e intendono migrare verso l'UE, rispettando le misure e/o condizioni di partenza specifiche;
- godono del diritto di soggiorno in uno Stato membro ai sensi della direttiva 2004/83/CE o della direttiva 2001/55/CE, e hanno scelto di utilizzare il rimpatrio volontario;
- non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno in uno Stato membro.

Per assicurare inoltre la corrispondenza tra politiche nazionali e le priorità individuate invece a livello comunitario, la Commissione ha avviato inoltre con ciascuno Stato membro il cosiddetto Dialogo Politico un processo di consultazione volto a raggiungere un'intesa comune sulle strategie da attivare nel nuovo ciclo di programmazione dei fondi. Ad oggi l'Italia è in attesa dell'approvazione della Programmazione Pluriennale del Fami da parte della Commissione Europea

Riferimenti e fonti

- sito web Ministero dell'Interno www.interno.it
- Sito web Commissione Europea – DG Affari Interni http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/beyond/funding_intro_en.htm.
- Regolamento (UE) N. 514/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.
- Regolamento (UE) N. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio.

■ **Rotta Balcanica:** è una via di terra per entrare in Europa e in Italia, usata nel 2014 da 43.357 persone con un incremento del 117%. In un anno è diventata la terza rotta per numero di arrivi e nel 2015 è ulteriormente cresciuta diventando la prima via di ingresso. È stata percorsa soprattutto da persone in fuga dal Kosovo (quasi 22.000), dall'Afghanistan (più di 8.000) e dalla Siria (quasi 7.500). In particolare, le persone in fuga dal Kosovo si sono concentrate negli ultimi mesi del 2014, quando sono circolate delle voci secondo cui sarebbe stato più facile ottenere asilo per i Kosovari in Europa, in quanto il loro Paese non era più considerato sicuro nelle liste francesi. In realtà, il numero di dinieghi che queste persone hanno ricevuto alla fine del 2014 e nei primi mesi del 2015 ha clamorosamente smentito quelle voci.

Da quanto descritto si desume che la maggior parte delle persone coinvolte negli spostamenti forzati sono fuggite dall'Africa Sub Sahariana e dal Medio Oriente e che i loro movimenti obbligati sono dovuti a una combinazione di conflitti armati, deterioramento delle condizioni di sicurezza e mancato rispetto dei diritti umani in numerose regioni del mondo.

In queste persone si riflettono le dure condizioni di vita dei loro paesi di provenienza che le hanno portate a scappare, mentre le loro caratteristiche – soprattutto il genere e l'età – nonché le rotte scelte dai trafficanti di esseri umani, sono strettamente in relazione alle politiche di asilo e alle pratiche di accoglienza dei territori verso cui transitano o che vorrebbero raggiungere.

Quanti sono arrivati in Europa e quanti sono morti nel Mediterraneo nel 2014 e nel primo semestre del 2015

Nel 2014 i 28 paesi dell'Unione Europea hanno registrato 570.800 domande d'asilo, il 44% in più rispetto al 2013 (quando erano state 396.700). Di queste domande, un numero importante (218.000) sono state presentate dalle persone arrivate in Europa attraverso il Mediterraneo, di cui molte transitate dall'Italia (170.000). Sono stati più di 3.500, invece, coloro che, nel 2014, sono annegati durante la traversata del Mediterraneo. A questi arrivi occorre aggiungere chi è entrato irregolarmente in Europa, per esempio passando in macchina dalla Turchia alla Bulgaria (3.052), chi ha cercato di entrare con documenti falsi (9.400) o di muoversi tra diversi paesi europei (9.968). Altre 441.780 persone sono state accusate di permanenza irregolare e a 252.000 di queste è stato chiesto di lasciare l'Europa. Gli effettivi rimpatri – effettuati dai diversi paesi europei verso i paesi di origine delle persone fermate in condizione irregolare¹⁶

– sono stati 161.309. Sempre nel 2014, sono stati arrestati 10.234 trafficanti di esseri umani e bloccate ai confini dell'Unione Europea circa 114.000 persone. Intanto nel 2015, fino a metà giugno, sulle coste europee sono sbarcate attraverso il Mediterraneo 103.000 persone di cui più di 54.000 in Italia, 47.000 in Grecia, 1.000 in Spagna e 100 a Malta. In Italia la prima nazionalità per numero di arrivi è quella degli eritrei (circa 5.300), seguiti dai somali (3.700) e dai nigeriani (2.700), mentre i siriani, contrariamente all'anno scorso, sono al quarto posto con poco più di 2.000 arrivi. Sempre i Siriani sono, invece, la prima nazionalità in Grecia (12.667) seguiti dagli afgani (5.200)¹⁷. Un forte campanello d'allarme è costituito, però, dal numero dei morti nel Mediterraneo che, nella prima metà del 2015, ha già superato le 1.800 unità. A questo va aggiunto ciò che sta accadendo in Ucraina: le persone in uscita da questo paese non hanno raggiunto certamente le cifre impressionanti delle persone in fuga dalla Siria. Tuttavia la crisi in Ucraina è diventata, nel 2014, la peggiore in Europa. I dati di giugno 2015 dell'UNHCR confermano quanto detto: nel 2014 le persone in fuga da questa nazione sono state circa 800.000, di cui 271.200 hanno inoltrato domanda d'asilo in Russia¹⁸.

Dal Mediterraneo all'Italia

Guardando con più attenzione agli sbarchi avvenuti in Italia emerge come nel 2014 le persone giunte via mare sono state più di 170.000, ma quelle che hanno fatto domanda d'asilo nel nostro Paese risultano poco più di 63.000. Dal confronto tra le nazionalità di chi è sbarcato e di chi ha fatto domanda d'asilo emergono cose interessanti. Più precisamente, i primi dieci paesi di provenienza delle persone sbarcate sono stati: la Siria (42.425), l'Eritrea (34.329), il Mali (9.908), la Nigeria (9.000), il Gambia (8.691), la Palestina (6.017), la Somalia (5.756), il Senegal (4.933), il Bangladesh (4.386) e l'Egitto (4.095). D'altra parte, le prime dieci nazionalità di chi ha fatto domanda d'asilo in Italia, nello stesso anno, sono, nell'ordine, la malese (9.800), la nigeriana (9.700), la gambiana (8.500), pakistana (7.100), senegalese (4.671), bengalese (4.524), afghana (4.104), ghanese (3.104), ucraina (2.075), ivoriana (1.491).

È evidente, dunque, che coloro che hanno fatto domanda d'asilo nel nostro Paese nel 2014 avevano soprattutto nazionalità subsahariana o erano in fuga dal Pakistan, dal Bangladesh e dall'Afghanistan. Questo perché la maggioranza di siriani e di eritrei arrivati via mare o attraverso altri percorsi, non si è tendenzialmente fermata in Italia, ha provato a non lasciare le proprie impronte digitali per poi trasferirsi in altri paesi.

¹⁶ Frontex, *Annual Risk Analysis*, 2015, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

¹⁷ IOM, *Mediterranean Update*, 9 maggio 2015, <http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/documents/IOM-Mediterranean-Update-9June2015.pdf>

¹⁸ UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2014*, p. 15, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>

1.2 Politiche di accoglienza e protezione internazionale in Italia



UNHCR/F.MALAVOLTA

Il naufragio avvenuto il 3 ottobre 2013 a Lampedusa, che provocò 366 morti accertati e circa 20 dispersi presunti, ha rappresentato un forte impulso all'adozione di interventi e politiche di accoglienza a favore dei richiedenti protezione internazionale. Innanzitutto a seguito del naufragio, il Governo italiano, decide di rafforzare il dispositivo nazionale per il pattugliamento del Canale di Sicilia autorizzando l'operazione *Mare Nostrum*, una missione militare e umanitaria con la finalità di prestare soccorso ai migranti. L'operazione, che prende avvio il 18 ottobre 2013 e termina il 31 ottobre 2014 consisteva in una duplice missione: garantire la salvaguardia della vita in mare e assicurare alla giustizia quanti lucrano sul traffico illegale di migranti. In secondo luogo, considerando il grande afflusso di cittadini stranieri richiedenti, relativamente all'accoglienza, al bando pubblicato il 30 luglio 2013 focalizzato sulla realizzazione di progetti di accoglienza per circa 20.000

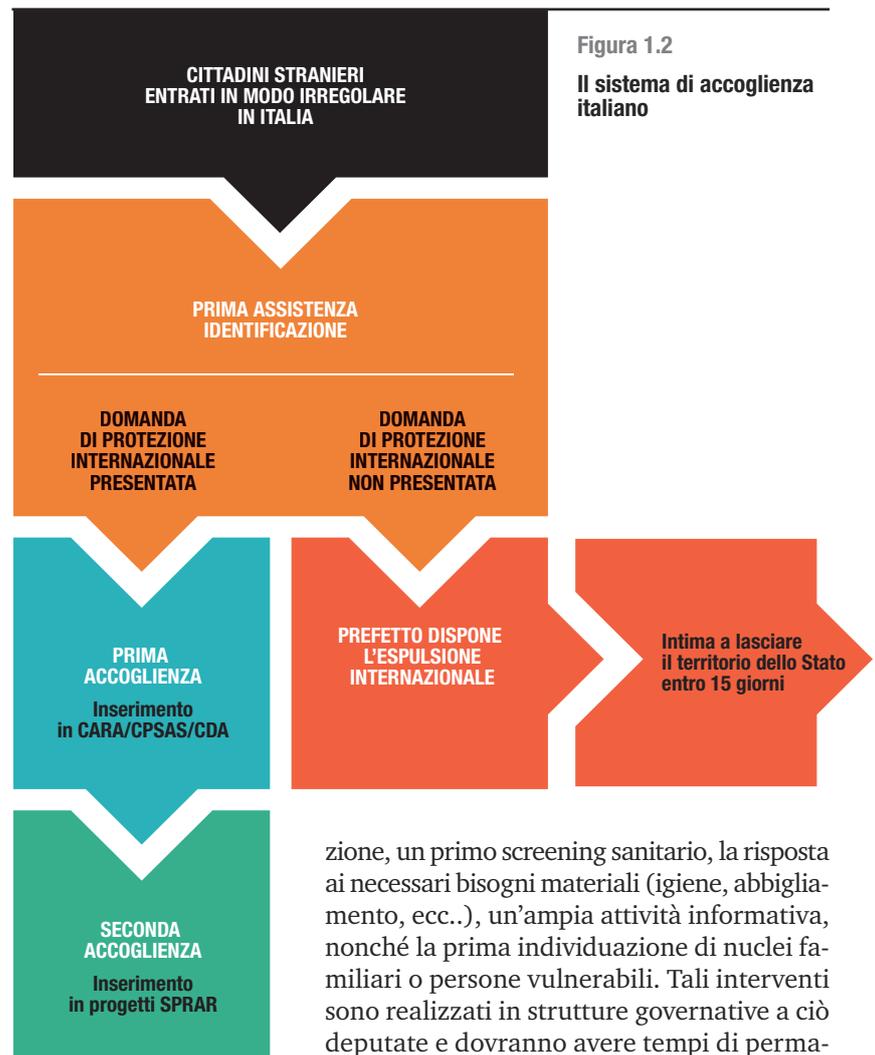
posti nell'ambito dello SPRAR per il triennio 2014-2016 messi a disposizione dagli Enti locali in partenariato con le realtà del privato sociale finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), a giugno 2014, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno (circolare n. 7418 del 20 giugno 2014) dà seguito ad una circolare con la quale dispone il reperimento di ulteriori posti di accoglienza nei singoli territori regionali attraverso la realizzazione di Centri di accoglienza straordinaria (CAS) temporanei. L'intesa con la quale viene approvato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, come vedremo a breve, adottata in sede di Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 contiene i criteri di ripartizione dei richiedenti protezione internazionale a livello nazionale stabilendo che l'assegnazione debba avvenire nell'ambito dei tavoli di coordinamento regionali.

Il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati

L'Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, adottata in sede di Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, ha approvato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

Nell'Intesa viene posta la necessità di mettere a punto un Piano operativo nazionale che fornisca le linee guida per l'attivazione e la gestione di un sistema di accoglienza in grado di fronteggiare il grande afflusso di arrivi di cittadini extracomunitari. Il Piano "dovrà operare su due piani contemporanei coniugando, da un lato, la necessità di dare risposte immediate alle impellenti esigenze di accoglienza delle persone che arrivano in numeri molto elevati sulle coste meridionali e nei luoghi di frontiera e, dall'altro, l'assoluta e indifferibile necessità di impostare subito un piano strutturato che permetta di ricondurre a gestione ordinaria e programmabile gli interventi relativi sia agli adulti che ai minori non accompagnati. E i due piani devono essere perseguiti contemporaneamente e coerentemente. Viene poi posta la necessità di distinguere tra una fase di soccorso (Centri di primo soccorso e assistenza nelle regioni di sbarco o limitrofe), una di prima accoglienza e qualificazione (Centri-Hub Regionali e/o Interregionali) e una di seconda accoglienza ed integrazione (Sistema SPRAR) e costruire un sistema che consenta il tempestivo passaggio da una fase all'altra, attraverso l'utilizzo delle strutture già esistenti o attraverso la creazione di nuove e, allo stesso modo, è previsto il tempestivo collocamento dei profughi secondo un condiviso piano di ripartizione sul territorio nazionale che faccia riferimento, in via prioritaria, all'ampliamento della rete SPRAR. Viene quindi descritto il processo di attuazione delle fasi di soccorso e accoglienza nell'ambito del sistema di accoglienza nazionale:

- **La prima fase** (soccorso e prima assistenza) dovrà comprendere le procedure di identifica-



zione, un primo screening sanitario, la risposta ai necessari bisogni materiali (igiene, abbigliamento, ecc.), un'ampia attività informativa, nonché la prima individuazione di nuclei familiari o persone vulnerabili. Tali interventi sono realizzati in strutture governative a ciò deputate e dovranno avere tempi di permanenza contenuti al fine garantire il massimo *turn over* delle presenze, evitando così la saturazione dei Centri stessi, e favorendo il pronto invio degli stranieri nelle strutture di "prima accoglienza" dislocate sui territori regionali.

- **Nella seconda fase** (Prima accoglienza e qualificazione), al fine di consentire il regolare ordinato afflusso verso il Sistema SPRAR delle persone provenienti dalla fase di soccorso, il Ministero dell'Interno, di concerto con le Regioni e con gli Enti locali e attraverso propri finanziamenti provvede all'attivazione di Centri/Hub di livello regionale e/o interregionale.

Tabella 1.1

Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale

Commissioni	Competenza territoriale	Sezioni	Competenza territoriale
ANCONA	Regioni Marche, Abruzzo		
BARI	Province di Bari e Matera	Bari	Province di Bari e Matera
BOLOGNA	Regione Emilia-Romagna	Forlì	Competenza prioritaria nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini
BRESCIA	Province di Brescia, Cremona, Mantova, Bergamo		
CAGLIARI	Regione Sardegna		
CASERTA	Province di Caserta, Benevento e Avellino		
CATANIA	Province di Catania e Enna	Catania	Provincia di Catania
		Enna	Competenza prioritaria nella provincia di Enna
CROTONE	Regione Calabria	Crotone	Competenza prioritaria nella province di Crotone e Catanzaro
		Reggio Calabria	Competenza prioritaria nelle province di Reggio Calabria, Cosenza e Vibo-Valentia
FIRENZE	Regioni Toscana e Umbria	Perugia	Competenza prioritaria nella Regione Umbria e nella provincia di Arezzo
FOGGIA	Province di Foggia e Barletta-Andria-Trani		
GORIZIA	Regione Friuli-Venezia Giulia		
LECCE	Province di Lecce, Brindisi e Taranto		
MILANO	Province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi e Monza-Brianza	Milano	Province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi e Monza-Brianza
PALERMO	Province di Palermo e Messina		
ROMA	Regione Lazio	Roma I	Regione Lazio e con competenza prioritaria nelle province di Roma, Viterbo e Rieti
		Roma II	
		Roma III	Competenza prioritaria nelle province di Frosinone e Latina
SALERNO	Regione Molise, province di Salerno, Napoli e Potenza	Campobasso	Competenza prioritaria nella Regione Molise
SIRACUSA	Province di Siracusa, Caltanissetta e Ragusa	Caltanissetta	Competenza prioritaria nella provincia di Caltanissetta
		Ragusa	Competenza prioritaria nella provincia di Ragusa
TORINO	Regioni Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria	Torino	Competenza prioritaria nella Regione Valle d'Aosta e nelle province di Torino, Cuneo, Asti, Verbania, Biella, Vercelli e Novara
		Genova	Competenza prioritaria nella Regione Liguria e nella provincia di Alessandria
TRAPANI	Province di Trapani e Agrigento	Trapani	Competenza prioritaria nella provincia di Trapani
		Agrigento	Competenza prioritaria nella provincia di Agrigento
VERONA	Regioni Veneto e Trentino-Alto Adige	Padova	Competenza prioritaria nelle province di Padova, Venezia e Rovigo

I Centri dovranno avere le seguenti caratteristiche e funzioni:

- capienza adeguata al bacino di riferimento regionale o interregionale e comunque in linea con modelli di gestione congruenti con le funzioni da svolgere;
- accoglienza riferita a stranieri che siano già stati sottoposti alle procedure di foto segnalamento e al primo screening sanitario e che abbiano espresso, nella fase di soccorso, la volontà di richiedere protezione;
- tempo di permanenza limitato al periodo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione (modello C3) e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte della Commissione o della Sezione territoriale competente nonché alla individuazione della migliore collocazione possibile nel Sistema SPRAR;
- assorbimento da parte dei Centri/Hub di livello regionale di tutte le altre attività attualmente gestite nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA).

- **Nella terza fase** (seconda accoglienza e integrazione), avendo confermato lo SPRAR come sistema unico di accoglienza delle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale, tale Sistema viene esteso anche all'accoglienza di secondo livello di tutti i minori non accompagnati, prevedendo un ulteriore ampliamento del sistema.

Il coordinamento delle misure previste nel Piano è assicurato dal Ministero dell'Interno che si avvale del supporto e delle indicazioni emerse nell'ambito del Tavolo di Coordinamento Nazionale, al fine di rendere il sistema concertativo con ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni, metodo ordinario. L'Intesa ha infatti definito il sistema di governance nazionale e regionale prevedendo un **Tavolo di coordinamento nazionale** e **Tavoli di coordinamento regionali**. A questa indicazione è stata data applicazione attraverso il Decreto del Ministro dell'Interno del 17/10/2014 che ha disciplinato funzione e composizione dei predetti Tavoli. Come previsto dal decreto, al Tavolo nazionale sono attribuite le seguenti funzioni:

- indirizzo e programmazione delle attività finalizzate a gestire i flussi migratori non programmati;
- ottimizzazione dei sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o beneficiari di protezione internazionale;
- aggiornamento del Piano Operativo Nazionale;
- predisposizione, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, del Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei be-

neficiari di protezione internazionale.

Il Tavolo ha inoltre funzione di coordinamento dei tavoli regionali istituiti e presieduti dal prefetto del capoluogo di regione, allo scopo di attuare a livello territoriale, per quanto di competenza, i programmi e gli indirizzi stabiliti a livello nazionale. Il Tavolo è anche sede di condivisione e confronto sulla programmazione dei pertinenti fondi europei e, in particolare, del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI). Mentre i Tavoli di coordinamento regionale attuano, per quanto di competenza, i programmi e gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale, al fine di gestire i flussi migratori non programmati e ottimizzare i sistemi di accoglienza di richiedenti e/o beneficiari di protezione internazionale, nonché di facilitare i processi di integrazione, attraverso l'attivazione, in via ordinaria, di un'efficace cooperazione interistituzionale in ambito regionale. I Tavoli regionali, nel loro ambito di competenza, esercitano il monitoraggio sull'attuazione del Piano nazionale integrazione e di tutti gli altri piani o programmi adottati dal Tavolo di coordinamento nazionale e inviano annualmente una relazione sull'attività svolta nell'anno, entro il 15 gennaio dell'anno successivo, che include osservazioni e proposte al Tavolo di coordinamento nazionale, anche al fine di contribuire alla stesura del Piano integrazione, tenuto conto delle iniziative assunte dai Consigli territoriali per l'immigrazione.

Per garantire la sostenibilità del sistema, obiettivo prioritario dell'Accordo, si è reso inoltre necessario affrontare il tema dei tempi di accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale e di risposta da parte delle commissioni. È stata posta quindi la necessità di:

- Velocizzare le procedure di identificazione e di verbalizzazione delle richieste di asilo da parte delle Questure (prevedendo anche maggiore disponibilità di mediatori e interpreti per la presentazione delle domande) in modo da garantire immediato accesso alla procedura, semplificando le modalità operative connesse, anche al fine dell'immediato rilascio del permesso di soggiorno.
- Accelerare i tempi di esame delle richieste di protezione internazionale, da parte delle Commissioni territoriali, per poter avviare nel più breve tempo possibile, ove ne sussistano i requisiti, i percorsi di integrazione sociale e di autonomia di questi cittadini.

L'ampliamento delle Commissioni territoriali e la semplificazione del procedimento di esame delle pratiche

La legge 17 ottobre 2014, n. 146, di conversione con modificazioni, del decreto legge n. 119

del 27 agosto 2014, in sostituzione del decreto legislativo 25/2008, prevede che le Commissioni territoriali, insediate presso le prefetture che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, siano fissate nel numero massimo di venti e che le sezioni possano essere istituite fino ad un numero massimo complessivo di trenta per l'intero territorio nazionale e che operino in base alle disposizioni che regolano l'attività delle Commissioni territoriali.

Nella stessa legge 146/2014, per contribuire ad accelerare i tempi di trattazione delle istanze di asilo, è stata prevista la semplificazione del pro-

cedimento di esame delle domande attraverso l'introduzione di nuove modalità di svolgimento del colloquio, invertendo il criterio sino ad ora seguito in base al quale il colloquio si svolgeva sempre davanti alla Commissione e soltanto su richiesta dell'interessato davanti ad un solo componente, senza incidere sulla decisione finale che rimane assunta collegialmente dalla Commissione. Il colloquio si svolge infatti di norma alla presenza di uno solo dei componenti della Commissione, con specifica formazione e, ove possibile, dello stesso sesso del richiedente. Su determinazione del Presidente, o su richiesta dell'interessato, preventivamente informato, il colloquio può essere svolto davanti all'intera

UNICEF / G. MOUTARIS



Commissione. È inoltre prevista l'introduzione di criteri aggiuntivi per la determinazione della competenza territoriale della Commissione che tengono conto dei trasferimenti del richiedente asilo da un centro all'altro, ma anche, su decisione del presidente della Commissione nazionale, del numero dei procedimenti assegnati a ciascuna Commissione e di eventuali cambi di residenza dell'interessato.

Ampliamento posti dello SPRAR – Bando 2014-2016

Il Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione con proprio decreto del 17 settembre 2013, in attuazione del decreto del Ministro

dell'Interno del 30 luglio 2013 relativo alla presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo per servizi di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, prevede che per il triennio 2014-2016, in considerazione del consistente e continuo afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale, la capacità ricettiva dello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) è stabilita in 16.000 posti. Nel corso del 2014 sono stati finanziati 12.602 posti strutturali, a cui si sono sommati 8.150 posti aggiuntivi, di cui 6.002 previsti dal decreto ministeriale del 30 luglio 2013 e attivati a partire da luglio 2014 e 1.932 posti aggiuntivi attivati con l'ulteriore decreto di ottobre dello stesso anno. Inoltre, a seguito dell'accordo sancito il 10 luglio 2014 dalla Conferenza Unificata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito del "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di migranti, adulti, famiglie e minori non accompagnati", il Ministero dell'Interno, in data 23 luglio 2014, ha inviato al Servizio Centrale una comunicazione per avviare "un'indagine conoscitiva al fine di accertare la disponibilità degli enti locali facenti parte della rete SPRAR a incrementare i posti per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati" anche non richiedenti asilo, specificando che il contributo statale pro capite/pro die per questi posti sarebbe stato di 45 euro. Sono stati quindi individuati e attivati 216 posti aggiuntivi per minori non accompagnati. Complessivamente, per il 2014 la rete SPRAR ha reso disponibili 20.752 posti di accoglienza, ai quali vanno aggiunti gli oltre 700 posti aggiuntivi attivati da maggio 2015, per un totale di 21.449 posti di accoglienza nell'ambito del Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati.

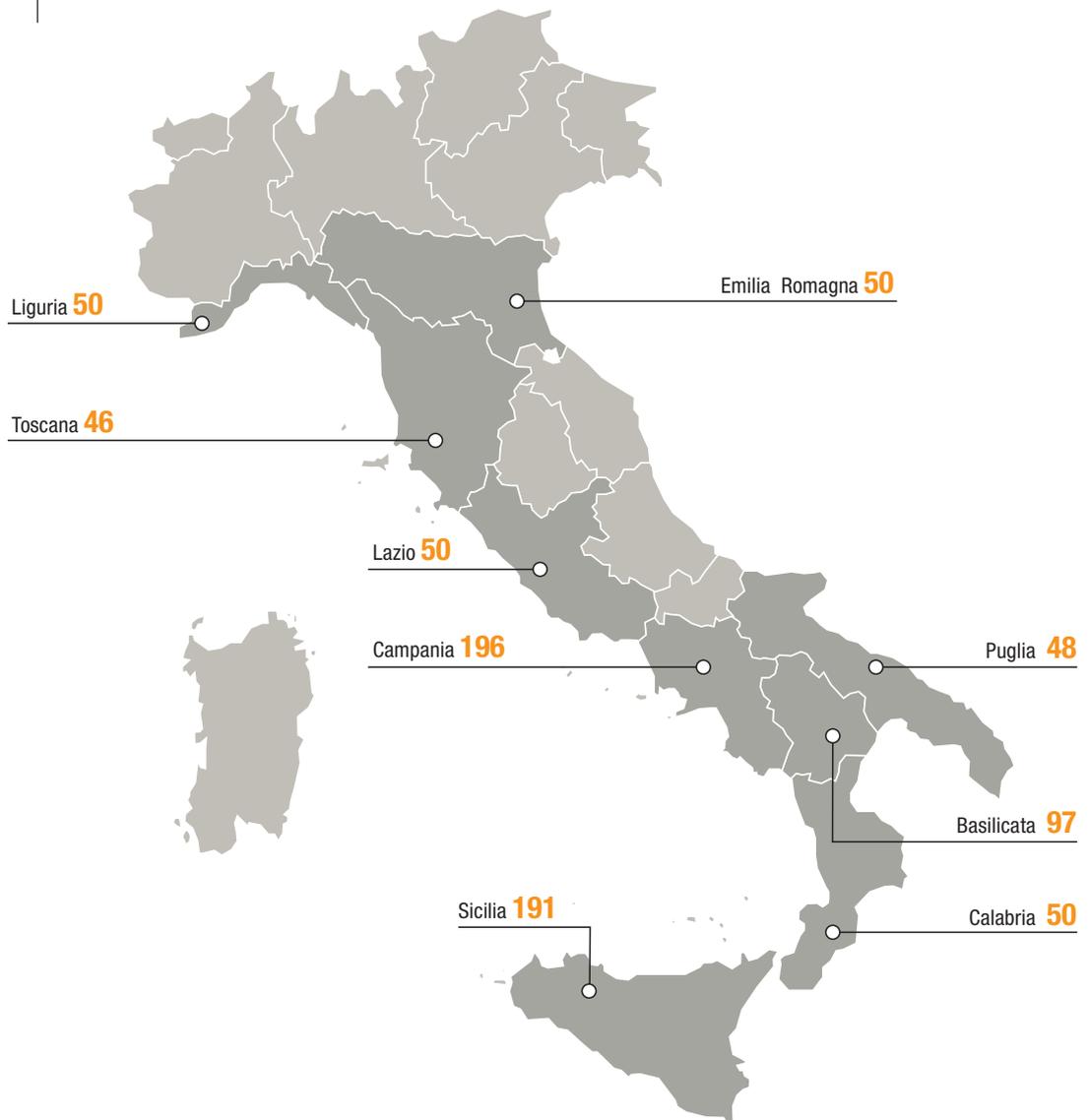
L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Nell'accordo del 10 luglio 2014 viene confermata l'esigenza di ricondurre a una *governance* di sistema la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati. In quest'ottica, il sistema dovrà articolarsi e prevedere: a) l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza ad alta specializzazione, che accolgano i minori stranieri non accompagnati nella fase del primo rintraccio, con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'UE; b) la pianificazione dell'accoglienza di secondo livello di tutti i minori stranieri non ac-



Figura 1.3

Bando FAMI - Progetti finanziati 2015



compagnati nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato.

Per fronteggiare le situazioni di afflusso sulle coste italiane di minori stranieri non accompagnati, nell'Accordo è stabilito che sia il Ministero dell'Interno a coordinare la costituzione di strutture temporanee per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, individuate ed autorizzate dalle Regioni, di concerto con le Prefetture e gli Enti Locali. Contemporaneamente, il Ministero dell'Interno provvede anche ad aumentare in maniera congrua la capienza di posti nella rete dello SPRAR specificamente dedicati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Coerentemente con quanto stabilito nel Piano, la legge di stabilità 2015 (L. 190/2015, art. 1, co. 181-182) istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. Nel nuovo

fondo confluiscono le risorse dell'analogo Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dal decreto-legge 95/2012 (convertito dalla L. 135/2012) che viene contestualmente soppresso. La stessa legge di stabilità ha previsto per il 2015 l'incremento di 12,5 milioni di euro del Fondo per l'accoglienza dei MSNA, che arriva così ad avere una dotazione di 32,5 milioni di euro.

Gli hub e il bando SPRAR per minori stranieri non accompagnati

Il 23 dicembre 2014 il Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha adottato l'Avviso pubblico per la presentazione di progetti finanziati a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Assistenza Emergenziale "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non

accompagnati”. L’Avviso prevede la realizzazione, in strutture ad alta specializzazione, equamente distribuite sul territorio nazionale in numero massimo di 2 per Regione, di attività di accoglienza temporanea di MSNA per 800 posti giornalieri. In tali centri, dovranno essere complessivamente garantiti servizi di ospitalità per un breve periodo al fine di assicurare l’accoglienza di 2.400 MSNA e l’erogazione di circa 217.600 giornate di accoglienza complessive nel periodo febbraio - dicembre 2015.

Con i bandi di dicembre e con quello emanato ad aprile 2015 il numero delle strutture (Hub) ammesse a finanziamento è stato complessivamente di 16: 10¹⁹ con il primo bando e 6 con il secondo ed il numero dei posti complessivamente coperti dalle strutture in questione è di circa 800.

Mentre il 23 maggio 2015 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il decreto del Ministero dell’Interno del 27 aprile 2015 relativo alla presentazione delle domande di contributo, entro fine luglio 2015, da parte degli enti locali per la realizzazione di progetti finalizzati all’accoglienza di minori stranieri non accompagnati a carico del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell’Asilo (FNPSA). Il decreto fissa, fino al 31 dicembre 2016, la capacità ricettiva dello SPRAR - Minori in almeno 1000 posti destinati ai minori stranieri non accompagnati, mentre al relativo sostegno finanziario si provvederà nel limite delle risorse disponibili sul “Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo”, suscettibili di incremento in corso di esercizio di bilancio anche per effetto di manovre compensative attuate allo scopo di adeguare gli stanziamenti alla effettiva esigenza di attivazione dei servizi di accoglienza destinati ai minori stranieri non accompagnati. In definitiva, le disponibilità di posti per i MSNA nel corso del 2015 dovrebbero essere le seguenti: 778 posti in prima accoglienza, in strutture governative ad alta specializzazione e un’accoglienza di secondo livello nell’ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato, per una capienza di circa 2000 posti, di cui 941 già attivi a maggio 2015.

Il 2015 e ciò che rimane ancora da fare...

Nel 2015, a seguito dell’intensificarsi degli arrivi di profughi sulle coste italiane, il Presidente dell’ANCI²⁰ ha richiesto con urgenza al Presidente della Conferenza Unificata la piena applicazione di quanto previsto nell’Accordo del 10 luglio 2014. Nella comunicazione in questione viene rilevata la mancata piena attuazione di due strumenti essenziali a rendere ordinario il sistema di accoglienza in Italia. Da una parte l’attivazione degli Hub regionali di medie dimensioni, previsti per

garantire la diffusione della prima accoglienza su tutto il territorio nazionale all’interno di un processo di maggiore programmazione e monitoraggio. La costituzione degli Hub permetterebbe infatti di superare la logica emergenziale che prevede ancora l’utilizzo dei CAS da parte delle Prefetture per la prima accoglienza a seguito dello sbarco. L’altro aspetto evidenziato riguarda le strutture di prima accoglienza e l’ampliamento dei posti SPRAR per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio. Per rendere pienamente operativa tale indicazione è necessario, infatti, un adeguato accompagnamento, in termini di linee guida e normativa regionale, che ne permetta la piena implementazione. Così come, dal momento in cui l’Intesa prevede la coerenza dei temi dell’accoglienza con quelli dell’integrazione, facendo riferimento in particolare al Piano nazionale per l’individuazione delle linee di intervento per realizzare la piena integrazione socio-lavorativa dei beneficiari di protezione internazionale – Fondi FAMI e Fondi strutturali –, per l’Anci risulta dunque fondamentale l’adozione²¹ del Piano Nazionale Integrazione nella misura in cui esso possa, *inter alia*, definire una strategia unitaria e strumenti efficaci per superare la posizione iniziale di sostanziale svantaggio in cui si trovano i beneficiari di protezione internazionale, promuovendo una reale eguaglianza di opportunità fondata sulla piena autonomia del titolare di protezione e sulla sua reale capacità di accedere al sistema economico e sociale del Paese di accoglienza. Il Piano Nazionale Integrazione dovrebbe essere focalizzato principalmente sugli aspetti afferenti al raggiungimento dell’autonomia. A tal fine il Piano dovrebbe prevedere la strutturazione di un programma nazionale per il sostegno all’inserimento lavorativo e alloggiativo e dovrebbe essere previsto un maggiore coinvolgimento degli Enti locali, ed in particolare dei servizi sociali, nei processi d’integrazione degli ospiti dei centri. In tal senso appare opportuno da un lato favorire l’accesso alla residenza, in accordo con le vigenti previsioni normative, e dall’altro sostenere i percorsi dei richiedenti e beneficiari di protezione in attività di volontariato a livello locale, come indicato nella circolare del Capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del 27 novembre 2014. Il Piano Nazionale Integrazione dovrebbe anche stimolare un’uniformità d’indirizzo nei differenti contesti regionali delle misure volte a favorire il concreto accesso alle cure mediche ed alla formazione professionale. Infine, con riferimento al diritto alla salute, infine, il Piano Nazionale Integrazione dovrebbe fornire indicazioni sulla applicazione in tutto il territorio nazionale delle Linee Guida di cui all’art.27, comma 1-bis, del D.Lgs 251/07, come modificato dal D.Lgs 18/14.

19 In Sicilia 4, in Campania 2, in Emilia, Liguria, Calabria e Lazio rispettivamente 1 in ciascuna regione.

20 Lettera del presidente Fasino al presidente Chiamparino del 4 marzo 2015.

21 Bozza Piano Operativo 21 maggio 2015.

1.3 Le novità normative in tema di protezione e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati

²² Tenuto conto delle diverse definizioni di familiare, il requisito determinante è che il rapporto di parentela sia già costituito nel Paese di origine ed al momento della presentazione della domanda si trovino in un altro Stato membro.

Dal punto di vista normativo, il 2014 si apre con l'entrata in vigore del **Regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio (cd "Dublino III")**. Abrogando il precedente Regolamento UE n. 343/2003, vengono così aggiornate e modificate le procedure che stabiliscono i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino straniero o da un apolide. Partendo da un presupposto indicato dapprima nella Convenzione di Dublino, e nel Regolamento n. 343/2003 successivamente, la domanda di protezione può essere esaminata da un solo Stato membro, e qualora al termine della procedura di determinazione, la competenza sia attribuita ad uno Stato membro diverso da quello in cui si trova il richiedente protezione internazionale, questi dovrà essere trasferito. L'obiettivo del regolamento consiste nell'eseguire il maggior numero possibile di trasferimenti su base volontaria, fornendo al richiedente le informazioni adeguate ad un corretto svolgimento del procedimento. In ogni caso, il sistema ha predisposto anche criteri per l'applicazione dei trasferimenti sotto scorta, o comunque controllati, ma sempre nel rispetto dei diritti umani dell'individuo. Non solo. Nelle premesse del Regolamento 604/2013 si dà spazio e importanza alla giurisprudenza che negli anni i Tribunali dei Paesi membri, così come le Corti europee, vanno formulando in materia di trasferimenti, competenze, adeguatezza dei sistemi di asilo, ecc. In questo caso, infatti, nell'applicazione del Regolamento e dei criteri di trasferimento, i Paesi membri sono chiamati a tenere conto della giurisprudenza pertinente, soprattutto dinanzi situazione di particolare carattere umanitario.

Il Regolamento 604/2013, come già anticipato, affonda le sue radici nella nota Convenzione di Dublino, dalla quale prende anche il nome, venendo denominato Dublino III, e negli anni, oltre ad aver subito modifiche sostanziali, è stato spesso oggetto di critiche, relative, in particolare, ai criteri di determinazione dello Stato competente,

nonché ai tempi di determinazione e trasferimento, ed all'opportunità di applicare il Regolamento stesso in sostanza. Il nuovo testo si propone di superare queste, così come le altre criticità. Le modifiche più rilevanti riguardano: l'introduzione del colloquio individuale; la definizione più estesa di "familiare" e l'introduzione del concetto di "parente"; una maggiore attenzione verso il Minore non accompagnato e la sua volontà di chiedere protezione; il divieto di trasferire il richiedente, pur sussistendone i criteri, verso un Paese membro nel quale questi possa essere oggetto di trattamenti inumani e degradanti; una gestione più coordinata dei trasferimenti ed uno scambio di informazioni tra i Paesi membri coinvolti per eseguire il trasferimento tenendo conto di tutti gli interessi e le posizioni in campo; termini determinati per le prese e le riprese in carico; la possibilità di trattenere il cittadino straniero per il quale è in corso la procedura di definizione dello Stato membro competente ma solo qualora sussista il pericolo di fuga; la possibilità che gli Stati membri prevedano, nel proprio ordinamento giuridico nazionale, che il ricorso avverso il provvedimento Dublino, o la richiesta di riesame, produca un effetto sospensivo sul provvedimento di trasferimento impugnato, in attesa dell'esito del procedimento anche in forma automatica. Posto che il Regolamento prevede una *gerarchia di criteri* da applicare per la determinazione dello Stato membro competente, e quelli riguardanti la presenza dei familiari e dei parenti, nonché il possesso di un visto o di un titolo di soggiorno, costituiscono i primi criteri, mentre solo successivamente deve essere preso in considerazione quello del Paese di primo ingresso, vediamo quali sono le definizioni di familiare e di parente.

Si definiscono *familiare*²²: il coniuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio con cui abbia una relazione stabile, qualora il diritto o la prassi dello Stato membro interessato assimilino la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della normativa sui cittadini di paesi terzi; i figli minori, a condizione che non siano coniugati e indipen-

dentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale. Se il richiedente è un minore e non è coniugato, si definiscono *familiare*, il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova l'adulto. Qualora invece il minore (non coniugato) sia già riconosciuto beneficiario di protezione internazionale, il padre, la madre o un altro adulto responsabile in base alla legge o alla prassi dello Stato mem-

bro in cui questi si trova saranno considerati *familiari*.

L'introduzione del concetto di *parente* è indubbiamente una novità. Se adulti, sono definiti *parenti*, la zia o lo zio, il nonno o la nonna del richiedente, che si trovino nel territorio di uno Stato membro, indipendentemente dal fatto che il richiedente sia figlio legittimo, naturale o adottivo secondo le definizioni del diritto nazionale. Evidenziando come, in ogni caso, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una doman-

Raccomandazioni UNHCR

PER IL SEMESTRE di Presidenza italiana dell'Unione Europea da luglio a dicembre 2014, l'UNHCR ha avanzato al Governo italiano una serie di raccomandazioni.

Partendo dalla premessa che seppur molto sia stato fatto negli ultimi 15 anni, da Tampere in avanti, e più precisamente nel quadro del programma di Stoccolma, con l'adozione degli strumenti in materia di asilo della seconda fase, seguendo il parere espresso dall'UNHCR, ancora molte sono le sfide da affrontare per raggiungere un Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS), che offra "uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale", nel pieno rispetto della Convenzione del 1951 e in particolare del principio di *non-refoulement*, oltre che del diritto di asilo sancito dagli articoli 18 e 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE. A fronte di queste considerazioni, l'UNHCR incoraggia l'Italia, nel suo ruolo di Presidenza del Consiglio, a intraprendere in sede di Consiglio le adeguate discussioni in materia di controlli delle frontiere, di condivisione delle responsabilità e di politiche a livello di UE, affinché tali misure prestino attenzione all'accesso al territorio e alla protezione di coloro che cercano asilo e rafforzino la solidarietà tra gli Stati membri dell'UE, con i paesi di transito e con quelli di primo asilo. Occorre quindi:

- **Vigilare** sulla corretta attuazione del Regolamento sulla sorveglianza delle frontiere di mare coordinata da Frontex per garantire il rispetto del principio di *non-refoulement*, il soccorso in mare e lo sbarco in condizione di sicurezza, anche per i richiedenti asilo;
- **Coordinare** il *follow-up* e l'attuazione di un piano d'azione a partire dalla Comunicazione sui lavori della Task Force per il Mediterraneo, in relazione all'asilo e alla garanzia di protezione per coloro che ne fanno richiesta;
- **Considerare** la partecipazione alla *Task Force* per il Mediterraneo da parte di organizzazioni internazionali e attori della società civile impegnati in questo campo;
- **Garantire** che la gestione delle frontiere venga condotta con un'attenzione alla protezione e nel rispetto dei diritti fondamentali;
- **Sostenere** i paesi terzi nel consolidamento dei propri sistemi di asilo. L'UNHCR avanza poi alla Presidenza italiana ulteriori raccomandazioni, esortandola, ad esempio, a prestare particolare attenzione alla situazione dei siriani, garantendo l'ammissione nel territorio a tutti coloro che provengono dalla Siria in cerca di protezione negli Stati membri e accesso a procedure di asilo eque ed efficaci e ad adeguate condizioni di accoglienza ai richiedenti asilo. Viene poi chiesto all'Italia di prestare il proprio aiuto agli Stati membri nell'intraprendere un'adeguata pianifica-

zione nazionale di emergenza nel caso di numeri significativi di richiedenti asilo, e per garantire un coordinamento e una preparazione più efficace su base collettiva a livello di UE. In merito all'attuazione della legislazione europea in materia di asilo, l'UNHCR, in collaborazione con la Commissione e l'EASO invita la Presidenza italiana a mantenere la sorveglianza a livello di Consiglio sul recepimento e sul processo di attuazione in corso, valutando, in particolare, l'impatto e ogni tendenza pertinente nell'applicazione del nuovo regolamento Dublino e della Direttiva qualifiche rifusi, nei loro primi mesi di operatività a livello nazionale. In continuità con la campagna globale per l'eliminazione dell'apolidia entro dieci anni, l'UNHCR incoraggia l'Italia a sostenere e promuovere l'adesione alla Convenzione del 1954 e alla Convenzione del 1961 da parte degli Stati membri che ancora non l'hanno fatto e a sostenere e promuovere l'adozione da parte degli Stati di misure aggiuntive per la tutela delle persone apolidi nell'UE. Infine, nell'ambito di dispositivi volti a combattere la tratta di esseri umani viene chiesto di migliorare la protezione delle vittime di tratta nel sistema asilo e di adottare misure volte a garantire che vengano stabiliti meccanismi di coordinamento e di rinvio tra i sistemi di protezione per le vittime di tratta e quelli destinati alla protezione internazionale.

da di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel Regolamento, lo Stato membro che ha ricevuto una domanda di protezione internazionale e ritiene che un altro Stato membro sia competente per l'esame della stessa può chiedere a quest'ultimo di prendere in carico il richiedente quanto prima e, al più tardi, entro 3 mesi dalla presentazione della domanda. Nel caso in cui la procedura di determinazione dello Stato membro competente si sviluppi intorno al criterio di *primo ingresso e soggiorno*, fondamentali saranno invece l'accertamento degli *elementi di prova* e delle *circostanze indiziarie* che dimostrano che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro. Per prove si intendono *prove formali*. Per *circostanze indiziarie* si intendono elementi indicativi che, pur essendo oppugnabili, possono essere sufficienti, in alcuni casi, a seconda del valore probatorio ad essi attribuito, valutabile caso per caso.

“In mancanza di prove formali, lo Stato membro richiesto si dichiara competente se le circostanze indiziarie sono coerenti, verificabili e sufficientemente particolareggiate per stabilire la competenza”. Tornando alla procedura di determinazione, lo Stato membro interpellato, procede alle verifiche necessarie e delibera sulla richiesta di presa in carico entro 2 mesi, a decorrere dal ricevimento della richiesta²³. La mancata risposta entro la scadenza del termine di 2 mesi equivale all'accettazione della richiesta e comporta l'obbligo di prendere in carico la persona. Il trasferimento avviene non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro 6 mesi a decorrere dall'accettazione della richiesta, o della decisione definitiva su un ricorso o una revisione in caso di effetto sospensivo. Se il trasferimento non avviene entro il termine di 6 mesi, lo Stato membro competente è liberato dall'obbligo di prendere o riprendere in carico l'interessato e la competenza è trasferita allo Stato membro richiedente. Questo termine può essere prorogato fino a un massimo di un anno se non è stato possibile effettuare il trasferimento a causa della detenzione dell'interessato, o fino a un massimo di diciotto mesi qualora questi sia fuggito. Per completezza, si sottolinea come il Regolamento preveda anche la procedura di *ripresa in carico* qualora sia stata presentata una nuova domanda di protezione in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata presentata la prima domanda. In questo caso, la domanda di ripresa in carico dovrà essere inviata allo Stato membro originariamente competente entro 3 mesi, se le prove su cui si basa la richiesta sono diverse dai dati

²³ Il termine può essere ridotto ad un mese se lo Stato membro richiedente ha invocato l'urgenza.



ottenuti dall'analisi del sistema Eurodac, mentre il termine di presentazione sarà di 2 mesi, nel caso contrario. In ultimo, il Regolamento prevede che in ogni momento, e prima che venga adottata la decisione, pur non sussistendo criteri determinati, lo Stato membro può chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente, se questi acconsente, *“al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri predefiniti”*.

Con la **Circolare n. 2237 del 23 gennaio 2014, il Ministero dell'Interno**, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, fornisce chiarimenti in materia di applicazione del Regolamento 604/2013. Illustrando quelle che sono le principali novità del nuovo sistema Dublino III, infatti, il Ministero raccomanda la necessità che le operazioni svolte dalle Questure competenti siano effettuate con la massima tempestività ed accuratezza, soprattutto al fine di acquisire *“tutte le informazioni relative alla condizione del richiedente la protezione internazionale e della composizione del suo nucleo familiare”*. Introducendo il criterio per cui il rapporto di parentela può essere dimostrato con ogni ragionevole prova, occorre riservare maggiore tempo ed attenzione alla compilazione del formulario C3 – sottolinea il Ministero nella Circolare - al fine di acquisire le informazioni necessarie alla determinazione dello Stato membro competente. La compilazione sarà completata, quindi, dal colloquio personale effettuato da personale qualificato, secondo i criteri della riservatezza, ed in una lingua comprensibile al richiedente protezione, posto che il Reg. 604/2013 consente al richiedente di poter integrare quanto dichiarato con altre informazioni o documenti, fino a quando non è stata emessa la decisione di trasferimento. Per facilitare le operazioni di colloquio e raccolta delle informazioni, in attesa che la Commissione UE approvi la modulistica disposta dal Regolamento, il Ministero invita le questure ad adoperare uno schema predisposto ed allegato alla Circolare stessa, disponibile sul sistema *Vestanet*, da far compilare e sottoscrivere al richiedente o al legale rappresentante/tutore, al-

legandolo infine al modello C3 nel sistema *Vestanet*. Al termine della compilazione, al richiedente protezione verrà consegnata sia la copia del C3, quanto quella dello schema sopra menzionato. Come già osservato, il nuovo Regolamento prevede la necessità che il richiedente sia informato delle disposizioni sul sistema Dublino III e venga intervistato per poter far emergere i criteri gerarchici applicabili.

Il colloquio personale così come previsto dal Regolamento può essere omesso, sottolinea il Ministero, se il richiedente ha fornito tutte le informazioni *“pertinenti ed esaustive”*. In ogni caso, Dublino III stabilisce che il diritto del richiedente protezione a ricevere le informazioni relative alla procedura di determinazione dello Stato membro competente è correlato alla consegna di un *opuscolo informativo*. Poiché l'opuscolo non è stato ancora redatto dagli uffici competenti, nella circolare, il Ministero invita le Questure ad informare oralmente il richiedente protezione. Rispetto alla categoria del minore non accompagnato, nel Regolamento 604/2013 si sottolinea come la volontà del minore sia condizione imprescindibile per la valutazione della competenza, anche in presenza di familiari nel territorio di un altro Paese membro. Per questo motivo l'accettazione della determinazione della competenza di un altro Stato membro deve essere debitamente sottoscritta nel modulo del colloquio svolto. La comunicazione delle decisioni di presa e ripresa in carico vanno obbligatoriamente notificate ai sensi dell'art. 13 comma 7 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”* (Testo unico sull'immigrazione). Una volta determinata la competenza in capo ad un altro Stato membro diverso da quello in cui il richiedente si trova, occorre dare inizio alle attività di trasferimento. Secondo il nuovo Regolamento le attività di trasferimento devono essere precedute da uno scambio di informazioni tra gli Stati membri, al fine di assistere adeguatamente il richiedente. La competenza a trasmettere le informazioni allo Stato membro competente ricadono nella sfera di responsabilità dell'ufficio denominato *Unità Dublino del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*. A questo ufficio dovranno quindi essere inviate e



comunicare tutte le informazioni relative alla condizione personale dell'interessato, anche quelle relative alle condizioni di salute, attraverso la compilazione da parte delle autorità di PS della sezione del modulario del colloquio specificamente dedicata a questi aspetti. Sulla possibilità di applicare la normativa sul trattenimento ex art. 13 comma 4 bis del testo unico sull'immigrazione nei confronti del richiedente per il quale è in corso la procedura di determinazione, il Ministero invita le Questure ad effettuare una opportuna valutazione caso per caso, *“nel rispetto del principio di proporzionalità e qualora non possano essere applicate misure meno coercitive di quella in esame”*.

Il perdurare della guerra in Siria ha inevitabilmente determinato conseguenze, anche dal punto di vista amministrativo, per i cittadini siriani già soggiornanti in Paesi diversi. Con la **Circolare n. 3 del 24 gennaio 2014, il Ministero dell'Interno**, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale per i servizi demografici. Area III - Stato civile, di concerto con il Ministero degli Affari esteri, ha comunicato

che la tutela consolare dei cittadini siriani residenti in Italia è affidata all'Ambasciata della Repubblica Araba di Siria a Vienna in Austria. Le attività amministrative che questi debbono compiere, in particolare la richiesta del rilascio del nulla osta ex art. 116 del c.c., decisivo per contrarre matrimonio in Italia, potrà essere richiesto e rilasciato dalla suddetta autorità diplomatica. Proseguendo il lavoro di trasposizione delle Direttive europee, con il **Decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12**, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2014, ed in vigore dal 11 marzo 2014, viene attuata la Direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. Il titolare di protezione internazionale quindi, contrariamente a quanto previsto nella direttiva 109 del 2003, può richiedere il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato a tempo indeterminato: una disposizione, questa, fortemente voluta anche a seguito della tragedia del 3 ottobre 2013, in cui persero la vita centinaia

24 Per l'anno 2014 l'assegno sociale annuo è stabilito in euro 5.818,00.

25 L'Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità dei rifugiati firmato a Strasburgo il 16/10/1980 e ratificato dall'Italia con legge n. 438 del 30/07/1985 consente, dopo due anni di regolare permanenza continuativa ed effettiva in un altro Paese, anche il trasferimento della responsabilità della determinazione dello status. Nel caso di trasferimento, al titolare di pds UE di lungo periodo verrà modificato il campo delle annotazioni in cui era stata indicata la responsabilità dello Stato che aveva decretato lo status. In ogni caso si ricorda che l'art. 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, al comma 2, si propone l'attuazione con una procedura legislativa ordinaria di misure relative alla definizione di uno status uniforme in materia di status di rifugiato o di protezione sussidiaria.

26 In questo caso occorre verificare le condizioni di applicazione della direttiva 2003/109/CE nello Stato membro in cui si decide di trasferirsi.

27 "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 19, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il rifugiato o lo straniero ammesso alla protezione sussidiaria è espulso quando: a) sussistono motivi per ritenere che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato; b) rappresenta un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per un reato per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni."

di migranti, nel tentativo di raggiungere le coste italiane. In seguito, infatti, con il Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 2013, per far fronte alle problematiche generate dal fenomeno dell'immigrazione, furono stanziati fondi *ad hoc* e fu approvato lo schema del Decreto legislativo di trasposizione della direttiva che consente il rilascio del pds di lungo periodo anche ai titolari di protezione internazionale, al fine – si legge – di favorire l'integrazione degli stessi.

Ai sensi dell'art. 9 del TUI, le autorità di PS competenti possono autorizzare il rilascio del pds UE di lungo periodo qualora il cittadino straniero, regolarmente soggiornante in Italia da almeno 5 anni, sia in possesso dei requisiti di reddito e di alloggio predeterminati, nonché in seguito al superamento del test di lingua italiana. Per i titolari di protezione internazionale sono previste delle eccezioni all'applicazione dell'articolo 9 e delle condizioni per il rilascio sopra indicate: non è richiesta la documentazione relativa all'idoneità dell'alloggio, ferma restando la necessità di indicare un luogo di residenza, mentre è richiesta la prova che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale²⁴. In questo caso, coloro che si trovano nelle condizioni di vulnerabilità ex articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, ed hanno usufruito di "*un alloggio concesso a titolo gratuito, a fini assistenziali o caritatevoli, da parte di enti pubblici o privati riconosciuti*", dovranno dimostrare un importo minore poiché la loro condizione di accoglienza consente di rideterminare il reddito concorrendo con questo nella misura del 15%. Inoltre, i titolari di protezione internazionale non dovranno sottoporsi al test di lingua italiana. Il calcolo del periodo di soggiorno decorre dal momento della presentazione della domanda di protezione internazionale. Una volta autorizzato il rilascio del documento di soggiorno a tempo indeterminato, il titolare della protezione non perde il diritto allo status riconosciuto: per questo motivo gli sarà rilasciato un pds UE di lungo periodo nelle cui annotazioni viene apposta la dicitura "*protezione internazionale riconosciuta dall'Italia*". La revoca o la cessazione dello status di protezione determinano in ogni caso il rifiuto o la revoca del pds UE di lungo periodo, anche se con la cessazione, qualora i requisiti previsti per il rilascio del pds UE di lungo periodo sussistano, potrà essere rilasciato senza l'annotazione. L'annotazione è un aspetto importante e rilevante: non essendo contemplato un meccanismo europeo di trasferimento della Responsabilità della protezione internazionale, lo Stato che ne ha decretato il riconoscimento rimarrà in ogni caso competente, pur soggiornando, il titolare dello status, in un altro Stato membro dell'Unio-

ne Europea²⁵. La caratteristica di questo documento, infatti, oltre a consentire un soggiorno indeterminato, è anche la possibilità di trasferirsi in un altro Stato membro dell'UE e soggiornarvi per un tempo superiore ai tre mesi altrimenti possibili, e per motivi di lavoro o familiari²⁶.

Il beneficiario di protezione internazionale a cui l'Italia abbia riconosciuto lo status, titolare di pds UE di lungo periodo trasferitosi in un altro Stato membro e da questi allontanato, potrà essere riammesso in Italia qualora, e nel frattempo, benefici ancora della protezione. Nel caso invece ricorrano i presupposti di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251²⁷, l'allontanamento può essere effettuato fuori dal territorio dell'Unione europea, sentito lo Stato membro che ha riconosciuto la protezione internazionale, fermo restando il rispetto del principio di non respingimento previsto dall'articolo 19, comma 1 del TUI.

Sul rilascio ai titolari di protezione internazionale del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, la **Circolare del Ministero dell'Interno del 20 marzo 2014**, fornisce indicazioni in merito all'applicazione da parte delle Questure. In particolare, nella Circolare si forniscono chiarimenti in merito ai codici che le Autorità di PS territoriali dovranno usare per la distinzione tra le categorie di titolari di pds UE di lungo periodo. Si riportano in questa sede alcuni aspetti estratti dalla circolare: il familiare del titolare di status di protezione internazionale che intenda richiedere il medesimo titolo di soggiorno a tempo indeterminato dovrà essere sottoposto all'esame di lingua italiana poiché le disposizioni legislative non ne prevedono l'esclusione; qualora venga effettuata da parte di un altro Stato membro una richiesta di riammissione di un titolare di status di rifugiato, entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta di informazione sarà il Punto di contatto nazionale (che con il Decreto è stato riconosciuto nella *Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere – Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri, I Divisione Stranieri*) ad effettuare le comunicazioni richieste, così come questi sarà a sua volta l'organo autorizzato a richiedere informazioni ad altri Stati membri, qualora fosse l'Italia a dovere effettuare una riammissione. In ultimo, il Ministero comunica di aver interpellato il Ministero dell'Economia per verificare se i titolari di status di protezione internazionale siano esentati dall'onere del versamento del contributo di 200 euro, richiesto nel caso di primo rilascio e rinnovo del pds UE di lungo periodo. Sin dalle prime fasi di applicazione della procedura vi sono dubbi interpretativi, peraltro anticipati dalla stessa circolare del Ministero, e che portano, ad esempio, la Questura di Milano – Ufficio immigrazio-

Agenda europea sull'immigrazione

UNHCR/E. MALAVOLTA

A SEGUITO DEI TRAGICI AVVENIMENTI accaduti nel Mediterraneo nel corso del 2015 e di fronte alla massiccia ripresa di arrivi in Europa di richiedenti protezione internazionale, nel mese di maggio 2015 la Commissione Europea ha presentato un'Agenda sulla migrazione in cui vengono delineate sia le misure previste nell'immediato per rispondere alla situazione di crisi nel Mediterraneo, sia le iniziative da varare negli anni a venire per gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto.

L'Agenda è stata presentata come una risposta europea che combina la politica interna ed estera, sfrutta al meglio agenzie e strumenti europei e coinvolge tutti gli attori: Stati membri, istituzioni UE, organizzazioni internazionali, società civile, autorità locali e paesi terzi. Diversi sono i contenuti presenti nell'agenda che poggia fondamentalmente su quattro pilastri: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, gestire le frontiere, rendendole sicure e salvando vite umane, onorare il dovere morale di proteggere e infine implementare una nuova politica di migrazione regolare. L'impianto dell'Agenda è apparso fin da subito particolarmente sbilanciato verso un approccio securitario che prevede il contrasto all'attività illecita dei trafficanti, i ritorni dei migranti nei paesi di provenienza, il controllo dei confini dell'Unione Europea e il rafforzamento della comune politica europea sull'asilo.

Accanto a queste previsioni di medio e lungo periodo, la Commissione Europea ha presentato anche delle iniziative da avviare a breve termine tra cui l'implementazione di un sistema di salvataggio di vite in mare attraverso un consistente aumento dei finanziamenti alle operazioni Triton e Poseidon, che si svolgono sotto il mandato dell'agenzia europea Frontex.

Con riferimento alle misure da avviare

nell'immediato, per la prima volta è stata proposta l'attivazione di un sistema di emergenza, previsto all'articolo 78, paragrafo 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, per aiutare gli Stati membri interessati da afflussi improvvisi di migranti. Si tratta di un meccanismo temporaneo di redistribuzione nell'UE delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale. Si è stabilita per il 2015 una quota di 20.000 migranti da ricollocare nei diversi paesi dell'Unione, che sembra però del tutto insufficiente, tenendo conto dell'attuale flusso di arrivi via mare, che supera notevolmente quello registrato nel 2014. Nei fatti la Commissione ha proposto di alleggerire il peso che alcuni Stati (vedi l'Italia, la Germania, la Svezia o l'Ungheria) devono sopportare a causa del massiccio arrivo di profughi sui loro territori. Ciò avverrebbe attraverso un meccanismo di redistribuzione negli altri 24 paesi dell'Unione che, in alcuni casi, ospitano numeri particolarmente modesti di richiedenti asilo.

Nonostante le quote paventate siano comunque esigue, le reazioni dei singoli paesi sono state a prevedibilmente sorprendenti. Vi è stata una forte opposizione da parte di paesi quali la Gran Bretagna, l'Ungheria, la Repubblica Ceca e la Repubblica Slovacca. Budapest (tra i principali oppositori delle

quote intra-Ue) ha addirittura iniziato a costruire un muro di oltre 170 chilometri tra Ungheria e Serbia per bloccare il flusso dei migranti in arrivo dai Balcani.

Tra le misure da attuare nell'immediato è stato proposto anche un programma di reinsediamento UE per offrire ai rifugiati in Europa 20.000 posti distribuiti sul territorio di tutti gli Stati membri. Anche in questo caso si tratta di una misura assolutamente inadeguata in quanto non risponde, neppure lontanamente, all'esigenza di dare una risposta a milioni di persone che oggi vivono ammassate nei campi profughi allestiti alle porte d'Europa, in condizioni fortemente discutibili. In tal senso è paradigmatica la condizione dei cittadini siriani oggi fuggiti in Turchia, Iraq, Giordania o Libano.

Infine è stato previsto di varare un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti e contrastare il traffico di migranti, nel rispetto del diritto internazionale. A tal proposito è stata avanzata la proposta, questa volta accolta unanimemente dai 28 Stati membri, di intervenire anche militarmente in Libia al fine di sequestrare e distruggere i barconi prima che partano così come di distruggere i depositi di carburante e le strutture di attracco.





28 Con la Circolare del 27 gennaio 2015 il Ministero dell'Interno ha chiarito che i titolari di protezione internazionale che richiedono un permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo, sono esentati dall'obbligo di pagare il contributo economico di 200 euro previsto dal TUI.

ne – a ritenere di dover fornire chiarimenti con una propria **Circolare del 13 maggio 2014**. Si legge ancora nella circolare della questura di Milano, che i titolari di protezione internazionale, per quanto esenti dal pagamento del contributo di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, non risultano esserlo qualora richiedano il rilascio del pds UE di lungo periodo. Si legge, infatti, nella nota di chiarimenti che, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, *“lo straniero deve effettuare il versamento del contributo di € 200,00 ai sensi dell'art. 5 comma 2 ter del D. L.vo n. 286/1998 (che non è stato modificato dal suddetto D. L.vo e che espressamente individua le categorie di stranieri esentati da tale onere)”*. Si ricorda, inoltre, come anche i familiari del titolare di protezione che intendano richiedere il rilascio del permesso UE di lungo periodo debbano dimostrare una serie di condizioni, diverse da quelle previste per i titolari di status di protezione internazionale, *“atteso che: deve essere presente sul territorio nazionale da almeno cinque anni; deve essere effettuato il versamento del contributo di € 200,00; deve essere effettuato il test di lingua italiana; non deve essere documentata l'idoneità alloggiativa, fermo restando la necessità di indicare un luogo di residenza”*²⁸.

L'entrata in vigore dell'art. 4 bis del TUI, e la sottoscrizione da parte dei cittadini stranieri che hanno fatto ingresso in Italia a partire dal marzo del 2012 dell'**Accordo di integrazione**, è stata oggetto di numerose comunicazioni intervenute nel corso del 2014, per una migliore applicazione dello strumento e per ottimizzare l'operatività delle pubbliche amministrazioni chiamate ad

esaminare gli esiti degli accordi sottoscritti. L'Accordo, infatti, è articolato per crediti da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno, e la sua stipula rappresenta condizione necessaria per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno, tanto che la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato.

Secondo quanto riportato dall'art. 4 bis del TUI, la revoca del permesso di soggiorno e la contestuale espulsione per il mancato raggiungimento degli obiettivi sottoscritti nell'Accordo non ha luogo nel caso in cui il cittadino straniero sia titolare di *“permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, (...)”*. Con la **Circolare n. 824 del 10 febbraio 2014** il **Ministero dell'Interno**, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo, Ufficio I – Pianificazione delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo, nel fornire indicazioni operative per la verifica dell'accordo, trascorsi oramai i due anni previsti, ribadisce come, nel caso delle categorie sopra menzionate, sia esclusa la sanzione prevista. Qualora quindi l'Accordo sia stato sottoscritto *“gli Sportelli Unici non dovranno procedere alla verifica dell'adempimento dell'Accordo, per ragioni di semplificazione e di economicità amministrativa, (...) e gli Accordi esenti da verifica verranno chiusi automaticamente dal sistema con la causale “Chiuso per esenzione”*.

Con il **Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18** di attuazione della direttiva 2011/95/UE, recante *Norme sull'attribuzione, a cittadini non UE o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, uno status uniforme per i rifugiati o per i beneficiari della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 55 del 7 marzo 2014, ed in vigore dal 22 marzo 2014, viene compiuto un altro importante passaggio verso l'adeguamento del sistema di asilo italiano ai parametri dell'Unione Europea. Le modifiche incidono sui presupposti e sul contenuto dello status di rifugiato ed anche sui presupposti, sul contenuto e sui diritti acquisiti a seguito del riconoscimento della protezione sussidiaria: di fatto, producono un cambiamento sostanziale del più generale concetto di protezione internazionale poiché, ridefinendo i diritti che il titolare di protezione sussidiaria si vede riconosciuti, equiparano sempre di più le due figure giuridiche che invece si fondano su presupposti differenti e quindi si sviluppano in maniera differente, ed alle quali sono stati ricondotti fino ad oggi diritti differenti, proprio a sostegno della loro distinzione. Le motivazioni addotte ed elen-

cate nella premessa della Direttiva 95/2011 sono diverse, seppure ritorni spesso il principio che muove da sempre il Sistema di asilo europeo, secondo cui occorra uniformare le legislazioni dei vari Stati membri per diminuire il più possibile gli spostamenti dei richiedenti tra un Paese e l'altro. In sostanza si dice che *“Il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria dovrebbe contribuire a limitare il movimento secondario dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri, nei casi in cui tali movimenti siano dovuti esclusivamente alla diversità dei quadri giuridici”*. Procedendo per ordine, tra le modifiche introdotte dal D.lgs. 18/2014 al Decreto qualifiche del 2007, si riportano alcune tra le più rilevanti. È introdotta la definizione di *“beneficiario di protezione internazionale”* con lo scopo di riconoscere, in capo al titolare di uno dei due status un'unica denominazione e condizione giuridica. È perfezionata la categoria degli *atti di persecuzione*, annoverando tra le forme di persecuzione che il rifugiato dichiara di aver subito o di poter subire, anche quelle conseguenti il rifiuto di prestare il servizio militare e quindi *“le azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale”*. Peraltro, fino ad ora, questo tipo di situazione, denunciata da molti richiedenti, non trovava un inquadramento giuridico determinato, seppure nelle *“Linee guida per la valutazione delle richieste di del riconoscimento dello status di rifugiato – Commissione Nazionale asilo”*, la *“Pena sproporzionatamente severa per la renitenza alla leva e diserzione”* viene riportata tra i casi umanitari ai quali può essere ricondotto il rilascio del pds per motivi umanitari ex art. 5 comma 6 del D.lgs. 286/98.

Tra i motivi che determinano gli atti di persecuzione, la Convenzione di Ginevra annovera anche l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale. Secondo l'art. 8 del D.lgs. 251/2007 il particolare gruppo sociale *“è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa*

atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana”. Con le modifiche del D.lgs. 18/2014, ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si dovrà tenere conto anche *“delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere”*, intendendo, evidentemente, i casi di quanti si percepiscono, e quindi si identificano, come uomo, donna, o in qualcosa di diverso da queste due polarità.

Rispetto ai soggetti che avrebbero potuto offrire protezione al richiedente prima della fuga dal suo Paese, viene mantenuta la disposizione per cui sono annoverati anche i partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali che controllano lo Stato o una parte consistente del territorio, ma il D.lgs. 18/14 attribuisce alla Commissione esaminatrice l'onere di verificare che queste organizzazioni, se presenti, avrebbero realmente avuto la volontà e la capacità di offrire protezione in maniera effettiva e non temporanea. Anche il concetto di *“soggetti vulnerabili”* subisce delle integrazioni e, a quelle indicate dal D.lgs. 140/2005, ovvero i minori, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vengono integrate le categorie dei minori non accompagnati, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici. Rispetto quest'ultima categoria, ed in particolare in materia di assistenza sanitaria, è prevista l'adozione di linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, compresi eventuali programmi di formazione e aggiornamento specifici rivolti al personale sanitario. La realizzazione delle linee guida e del loro contenuto però, dovrà essere attivata con risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente poiché non sono previsti capitoli di spesa nuovi a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 18/2014.

Il permesso di soggiorno rilasciato per protezione sussidiaria avrà una durata di 5 anni, come il pds rilasciato per il titolare di status di rifugiato, e non più di 3 anni, come previsto nella precedente versione del decreto qualifiche e, contrariamente alla precedente legislazione, come si anticipava, il titolare di status di protezione sussidiaria potrà effettuare il ricongiungimento familiare con i propri familiari alle stesse condizioni del titolare di status di rifugiato, non essendo più obbligato a dimostrare il possesso dei

requisiti abitativi ed economici previsti in precedenza.

Infine si riporta il testo dell'articolo 34 della Direttiva 95/2011, "accesso agli strumenti di integrazione", secondo cui: "al fine di facilitare l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale nella società, gli Stati membri garantiscono l'accesso ai programmi d'integrazione che considerano adeguati, in modo da tenere conto delle esigenze particolari dei beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, o creano i presupposti che garantiscono l'accesso a tali programmi". Il D.lgs. 18/2014 sviluppa il contenuto dell'articolo 34 ma non prevede risorse economiche aggiuntive per le azioni che vengono previste, stabilendo che "per favorire la promozione delle iniziative necessarie a superare la condizione di svantaggio determinata dalla perdita della protezione del Paese di origine e a rimuovere gli ostacoli che di fatto ne impediscono la piena integrazione, è previsto un Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione con l'obiettivo di ottimizzare i sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o titolari di protezione internazionale". Il Tavolo dovrà predisporre, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni.

Il Tavolo è composto da rappresentanti del Ministero dell'Interno, dell'Ufficio del Ministro per l'integrazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), ed è integrato, in sede di programmazione delle misure di cui alla presente disposizione, con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante, della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, a seconda delle materie trattate, con rappresentanti delle altre amministrazioni o altri soggetti interessati. Non sono previste risorse economiche per il tavolo, tantomeno per la realizzazione del Piano nazionale.

Si riporta inoltre anche la disposizione che, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli conseguiti all'estero dai titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidia-

ria, dispone l'attivazione delle amministrazioni competenti per individuare sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che consentono il riconoscimento dei titoli ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, laddove il protetto internazionale dimostri di non poter acquisire la suddetta certificazione²⁹.

Con il **Decreto legislativo del 4 marzo 2014, n. 24**, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 60 del 13 marzo 2014 ed entrato in vigore il 28-3-2014 si provvede all'attuazione alla direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI. Il decreto porta modifiche sia al codice penale, che al codice di procedura penale, nonché all'articolo 18 del TUI. Inoltre, riconoscendo la possibilità che la procedura di tutela delle vittime di tratta e sfruttamento e la procedura di riconoscimento della protezione internazionale possano essere tra loro connesse, pone in essere l'avvio di un coordinamento tra le amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo, anche al fine di determinare, qualora risultino necessari, meccanismi di rinvio tra i due sistemi di tutela. L'articolo 10 comma 2 del decreto quindi prevede che comunque, nell'ipotesi prevista al comma 1 dell'articolo 18 del TUI "allo straniero sono fornite (...), ove ne ricorrano i presupposti, informazioni sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251." Analogamente, il Decreto modifica anche il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, (cd decreto procedure), ed all'art. 32 inserisce, il comma 3 bis in cui si legge che "La Commissione territoriale trasmette, altresì, gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale". Vista la situazione di particolare emergenza, già vissuta sin dai primi mesi del 2014 ed intensificatasi nell'estate con l'aumento dei flussi di ingresso, "il Governo cerca di trovare soluzioni per fare fronte alle crescenti esigenze, determinate anche dalle crisi internazionali in atto in Paesi del bacino del Mediterraneo, connesse agli interventi di assistenza ai richiedenti la protezione internazionale", ed apporta modifiche alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale nell'ambito con il **Decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119 convertito con legge 17 ottobre 2014, n. 146**, pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 245 del 21-10-2014 "Di-

29 "1. I cittadini stranieri, regolarmente soggiornanti in Italia che intendono iscriversi agli ordini, collegi ed elenchi speciali istituiti presso le amministrazioni competenti, nell'ambito delle quote definite a norma dell'articolo 3, comma 4, del testo unico e del presente regolamento, se in possesso di un titolo abilitante all'esercizio di una professione, conseguito in un Paese non appartenente all'Unione europea, possono richiedere il riconoscimento ai fini dell'esercizio in Italia, come lavoratori autonomi o dipendenti, delle professioni corrispondenti. (...) 2. Per le procedure di riconoscimento dei titoli di cui al comma 1 si applicano le disposizioni dei decreti legislativi 27 gennaio, 1992, n. 115, e 2 maggio 1994, n. 319, compatibilmente con la natura, la composizione e la durata della formazione professionale conseguita. (...)" art 49 DPR 394/1999.

posizioni urgenti sul contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive, il riconoscimento della protezione internazionale, e per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno". In particolare, sono aumentate da 10 a 20 il numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, mentre si dispone che possono raggiungere il numero massimo di 30 le cd sezioni delle Commissioni. Per far fronte all'aumento del numero delle Commissioni esaminatrici, riguardo all'organizzazione delle attività ed alla sede logistica delle Commissioni stesse, il decreto legge prima, e la legge, successivamente, dispongono che siano insediate "presso le prefetture che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno". I membri effettivi e supplenti delle Commissioni territoriali partecipano a un corso di formazione iniziale ed a periodici corsi di aggiornamento, organizzati dalla Commissione nazionale, anche in collaborazione con l'UNHCR l' e con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. È confermata l'indipendenza di giudizio e di valutazione tra le diverse commissioni e le annesse sezioni, mentre viene ribadito come il trasferimento del richiedente protezione presso un altro servizio di accoglienza o un centro di trattenimento, determina anche il trasferimento della competenza ad esaminare e decidere sulla domanda di protezione, verso la Commissione del luogo in cui insiste il nuovo centro. Il criterio della predeterminazione della competenza può essere derogato con provvedimento del Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo tenendo conto del carico di lavoro di alcune Commissioni, anche determinato dal trasferimento di residenza o domicilio. In ogni caso, e sempre per far fronte all'esigenza di mantenere la procedura entro tempi di determinazione e definizione, viene stabilito che "il colloquio si svolge di norma alla presenza di uno solo dei componenti della Commissione, con specifica formazione e, ove possibile, dello stesso sesso del richiedente". La Commissione territoriale, ed anche il Giudice, in caso di impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, quelle informazioni, relative alla situazione del Paese di origine ed alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente, mentre la decisione mantiene la sua natura collegiale ed il membro della Commissione che ha effettuato singolarmente il colloquio sottopone la proposta alla Commissione che decide secondo i criteri della maggioranza già previsti dal D.lgs. 25/2008. I flussi massicci di ingressi registrato fino a quel momento, e le polemiche suscitate nei mesi pas-

sati circa l'applicazione delle disposizioni in materia di fotosegnalamento ed avvio delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, inducono la necessità di fornire ulteriori indicazioni operative da parte del Ministero dell'Interno alle autorità di PS presenti sul TN. Si legge, infatti, nella **Circolare n. 28197 del 25 settembre 2014**, che "alcuni Stati membri lamentano, con crescente insistenza, il mancato fotosegnalamento di numerosi migranti che, dopo essere giunti in Italia, proseguono il viaggio verso i Paesi del nord Europa". Per questo motivo, il Ministero fornisce delle linee di indirizzo operativo, "cui attenersi per il corretto adempimento delle procedure di fotosegnalamento, per armonizzare le procedure in uso e per corrispondere ai molteplici quesiti recentemente pervenuti." Dopo aver affrontato la situazione, attraverso considerazioni di carattere generale, in cui si stabilisce l'utilità di far fronte al fotosegnalamento al momento del trasferimento nelle diverse località del TN in cui i migranti sono stati assegnati, poiché risulta più complesso farlo al momento dello sbarco, si stabiliscono piani di intervento diversi. Il controllo sanitario dei migranti costituisce il primo step dopo il salvataggio. Il cd "filtro sanitario" viene effettuato prima dello sbarco, ed al fine di individuare casi che necessitano di accertamenti ulteriori o terapie particolari, da inviare negli ospedali del luogo di arrivo. Il filtro viene compiuto dai medici della Marina Militare, se trasportati su navi di quella Forza Armata, o del Ministero della Salute, se soccorsi da unità della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto o da mercantili in transito. I medici provvedono così ad individuare i casi che, nell'immediatezza, necessitano di accertamenti ulteriori e di terapie, inviandoli presso gli ospedali dei luoghi di approdo. È quindi rilasciata una certificazione medica cumulativa che attesta l'assenza di malattie infettive e contagiose in atto nel gruppo dei migranti, al fine di proseguire l'iter di accoglienza. Nel certificato sono indicate tutte le informazioni sulle condizioni del migrante. Qualora nella visita emergano particolari malattie contagiose o comunque patologie particolari, l'iter di acco-



Praesidium

IL PROGETTO PRAESIDIUM “Potenziamento dell’accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l’isola di Lampedusa” è stato avviato nel 2006 dal Ministero dell’Interno, in partnership con la Croce Rossa Italiana (CRI), l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

Tra il marzo 2007 e il febbraio 2008, il progetto è stato esteso anche alla Sicilia con l’obiettivo di consolidare il modello di intervento multi-agenzia già sviluppato nella prima annualità e permettere alle Organizzazioni partner di assistere e individuare le diverse categorie di migranti inclusi i gruppi vulnerabili ai fini del trasferimento da Lampedusa nei Centri idonei della Sicilia. A partire dal febbraio 2008, in ragione dell’incremento dei flussi di minori stranieri non accompagnati, il progetto ha coinvolto anche Save the Children Italia. Nel contempo, l’OIM e l’UNHCR hanno esteso il loro campo di intervento rispettivamente alla Sardegna, alla Calabria e alla Puglia.

La quarta fase del Progetto Praesidium ha avuto come obiettivo il rafforzamento della capacità di gestione dei flussi migratori misti che interessano in particolare la frontiera sud dell’Italia e il consolidamento dei risultati ottenuti nel contesto delle fasi precedenti.

A partire dalla prima metà del 2009, a causa delle politiche di gestione dei flussi migratori misti adottate dal Governo italiano che hanno determinato una drastica riduzione del flusso migratorio via mare verso Lampedusa, le suddette Or-

ganizzazioni hanno deciso, d’intesa con il Ministero dell’Interno, di rimodulare il proprio intervento estendendo le proprie attività in altre Regioni.

Nel 2010 le Organizzazioni hanno ulteriormente ampliato il proprio ambito di intervento e hanno dislocato i propri operatori anche in altri luoghi di arrivo dei migranti e in altre aree a forte pressione migratoria, come le Marche (Save the Children) e la Campania (OIM), in particolare presso l’area di Castelvoturno (CE). Il Progetto Praesidium, in ragione dei differenti mandati delle quattro organizzazioni, ha potuto raggiungere un insieme eterogeneo di beneficiari, che riflette la composizione dei flussi migratori misti: i migranti volontari, i richiedenti asilo, i minori stranieri, le vittime della tratta, con particolare riguardo per coloro i quali si trovavano in una condizione di particolare vulnerabilità a causa del loro stato di salute, ovvero delle violenze e dei traumi subiti nei Paesi di origine o di transito durante il viaggio verso l’Italia. In considerazione della complessità degli arrivi via mare, e vista la sovrapposizione dei bisogni dei beneficiari, l’OIM, l’UNHCR, la CRI e Save the Children Italia hanno operato in sinergia al fine di garantire la massima efficacia dell’intervento, valorizzando nel contempo l’approccio multi-agenzia adottato d’intesa con il Ministero dell’Interno. Per il 2014 l’azione congiunta delle organizzazioni è stata ulteriormente potenziata, anche grazie al contributo del Fondo europeo per le frontiere esterne. Oltre che intervenire presso tutti i luoghi di sbarco e nei centri di accoglienza, le organizzazioni effettueranno un’attività di monitoraggio sugli standard di accoglienza nei centri, per assicurare le migliori condizioni e il rispetto dei diritti umani.



UNHCR/F.MALAVOLTA

Storie /

Storia di G., un ragazzo eritreo

MI CHIAMO G., sono nato ad Addis Abeba, in Etiopia, nei primi anni '80. Mio padre è eritreo, mia madre etiopica e io ho entrambe le cittadinanze dalla nascita.

Sono rifugiato politico, lo status mi è stato riconosciuto da una Commissione Territoriale italiana. Io però non ho potuto fermarmi in Italia perché mancava, non solo il lavoro ma anche qualsiasi prospettiva per il futuro. Ora vivo a Malta e faccio il lavapiatti in un ristorante. Ho vissuto in Etiopia fino al 1997, anno in cui si è riacutizzato il conflitto tra Etiopia ed Eritrea. Io e la mia famiglia, essendo per metà eritrei, siamo stati cacciati dal Paese e tutti i nostri beni sono stati espropriati. La polizia etiopica ci ha prelevato di notte dalla nostra casa e deportato in Eritrea, ad Asmara, nel quartiere di Khwta. Noi ci siamo poi spostati nella città di Adena Fassit, dove siamo rimasti per 3 mesi prima di andare ad Assab, dove viveva un mio cugino. Qui studiavo e lavoravo come gommista nell'officina di mio cugino.

In Eritrea il servizio militare è obbligatorio e tutti i ragazzi vengono costretti ad arruolarsi nell'esercito al compimento del diciottesimo anno d'età o al termine della settima classe di scuola. Molti dichiarano un'età falsa, cercando così di evitare l'arruolamento forzato, ma spesso questo non funziona, poiché succede che vengano denunciati dalle persone del loro stesso quartiere.

Nel 2005 alcuni militari sono venuti a prelevarmi a scuola e mi hanno portato nel campo di addestramento militare di Sawa. Lì l'addestramento e le condizioni di vita erano molto dure. Venivamo svegliati la mattina all'alba e costretti a marciare tutto il giorno. Il cibo era scar-

so e di pessima qualità e le punizioni corporali erano frequenti e severe. Poiché avevo origini etiopi, e soprattutto in quel periodo l'Etiopia rappresentava il nemico, il trattamento riservatomi era ancora peggiore: non mi veniva mai consentito di riposarmi e venivo picchiato più frequentemente degli altri. Dopo circa due mesi passati al campo sono riuscito a scappare confondendomi tra le reclute che avevano terminato il periodo di addestramento e stavano partendo per il fronte.

Sono andato a Porto Sawa e poi a Adena Fassit, a circa 25 chilometri da Asmara, dove sono rimasto nascosto per due mesi e mezzo. Lì vivono molti Etiopi deportati che si aiutano a vicenda e io sono riuscito a mantenermi grazie a dei soldi che la mia famiglia mi inviava. Anche lì, però, ero in pericolo, dato che ero considerato un disertore dall'esercito eritreo e in Eritrea i disertori vengono fucilati. La mia famiglia, inoltre, mi aveva informato che l'esercito aveva fatto dei rastrellamenti nel quartiere di Assab in cui vivevano per cercarmi. Sono quindi scappato in Etiopia, ad Addis Abeba, dove sono rimasto per 8 mesi. Sul confine tra Eritrea ed Etiopia i militari che controllavano la frontiera mi hanno intercettato e mandato in un campo profughi vicino al confine, dove sono rimasto per due giorni. Da lì sono poi fuggito, insieme ad altri due disertori eritrei, passando attraverso foreste e strade secondarie.

Anche ad Addis Abeba dovevo vivere nascosto, per evitare di essere nuovamente deportato in Eritrea. Ero quindi ospite presso amici e conoscenti, cambiavo spesso casa e, appena ne ho avuta la possibilità, ho lasciato il Paese. Sono andato a Bahri, un quartiere di Khartoum, in Sudan, dove sono rima-

sto per un anno facendo lavori saltuari. Lì l'UNHCR mi ha rilasciato un documento che attestava il mio status di rifugiato, ma non vi era nessuna garanzia reale di protezione. Diverse persone eritree che conoscevo, per la maggior parte disertori, sono, infatti, state rimandate in Eritrea, dove sono poi state fucilate o sono morte in carcere. Anche a Bahri, infatti, vi erano frequenti rastrellamenti da parte delle autorità eritree che cercavano i disertori.

Nei primi mesi del 2009 sono quindi partito per la Libia. Ho pagato 450 \$ a dei trafficanti sudanesi che mi hanno portato, insieme ad altre 175 persone, fino al confine con la Libia. Abbiamo viaggiato per 25 giorni attraverso il deserto a bordo di camion scoperti.

In Libia ho vissuto a Tripoli, dove cercavo di stare nascosto ed uscire il meno possibile, dato che non avevo un permesso di soggiorno.

A giugno 2011, è scoppiata la guerra in Libia e la situazione era sempre più pericolosa per cui ho deciso d'imbarcarmi e sono arrivato a Lampedusa. Dall'isola sono stato trasferito a Torino, qui ho fatto domanda di asilo e sono stato riconosciuto rifugiato politico nel 2012. Purtroppo in Italia non solo non riuscivo a trovare un lavoro ma avevo serie difficoltà a trovare un posto dove vivere e per questo dopo un lungo periodo di attesa per avere i documenti ho deciso di seguire il consiglio di un mio amico di infanzia che mi aveva chiamato invitandomi a raggiungerlo a Malta perché c'era la possibilità di avere un lavoro. Così ho fatto, ho trovato un lavoro e un alloggio e ora vivo nell'isola da cui molti altri migranti vogliono partire per raggiungere l'Italia!



30 Regolamento (CE) nr.
2725/2000.



UNHCR / I. PRCKETT

glienza, di fatto, è sospeso, poiché il cittadino straniero viene inviato presso una struttura ospedaliera del territorio. Viste le particolari emergenze, in termini di possibilità di contagio sanitario, ad ogni sbarco, il Ministero della Salute emette tempestivamente un bollettino di aggiornamento e lo inoltra agli enti sanitari competenti, ed anche alla Direzione Centrale di Sanità della Polizia di Stato che opera un monitoraggio continuo in merito ed è in costante contatto con i medici della Polizia di Stato sia dei luoghi dove avvengono gli sbarchi che di quelli dove sono trasferiti i migranti che peraltro, qualora risulti necessario, possono mettere in atto ogni misura di tutela nei riguardi del personale della Polizia di Stato.

In merito all'attività di identificazione e fotosegnalamento, il Ministero ne ribadisce l'obbligatorietà, indipendentemente dal possesso di documentazione idonea all'identificazione: il cittadino straniero deve sempre essere sottoposto al fotosegnalamento ed al rilevamento delle impronte digitali, qualora sia stato fermato mentre attraversava la frontiera in maniera irregolare via terra, via mare o via aria, o nel caso in cui sia soccorso in alto mare e sia condotto sul territorio dello Stato³⁰. Nella circolare quindi, il Ministero ricorda la procedura per una corretta applicazione delle disposizioni in materia di identificazione, rilevamento delle impronte digitali, assegnazione della motivazione e conseguente inserimento nei sistemi AFIS e EURODAC da parte della polizia scientifica. Rispetto alla banca dati EURODAC, si sottolinea l'importanza di eseguire correttamente l'inserimento, al fine di facilitare il riconoscimento da parte degli altri Stati membri di cittadini stranieri presenti sul loro territorio che hanno già presentato istanza di riconoscimento della protezione internazionale in altri Paesi. I casi di rifiuti di rilevamento delle impronte digitali sono stati innumerevoli, e le forze dell'ordine hanno segnalato anche episodi e condotte di difficile gestione. Per questo motivo, nella circolare, il Ministero ricorda quali fattispecie di reato possono configurarsi laddove il cittadino straniero rifiuti di sottoporsi al foto-

Storie /

Una famiglia siriana rischia la morte nel Mediterraneo

Una madre racconta la fuga della sua famiglia dalla Siria, attraverso i pericoli del deserto e del mare

“MI È DIFFICILE PENSARE al futuro in questo momento”, dice Houda mentre siamo sedute vicine, nel cortile del centro di accoglienza di Lampedusa. Mentre il sole estivo picchia cocente, si lascia sfuggire uno stanco sospiro. “Il mio futuro è nelle mani degli altri.”

Ondate di calore brillano e danzano con la polvere, facendo sembrare i bambini che ci giocano accanto quasi un miraggio. Anche Houda, che con il suo velo marrone si staglia contro le pareti imbiancate a calce, difficilmente può credere che la sua famiglia ce l'abbia fatta fino a questo punto. In alcuni momenti a bordo della barca, mentre attraversavano il mare aperto, il futuro sembrava esistere appena.

All'interno di questi edifici in blocchi di cemento, oltre un migliaio di migranti e rifugiati come Houda e la sua famiglia aspettano di essere trasferiti sulla terraferma. Hanno rischiato tutto per arrivare qui, fuggendo da guerre e violenze in patria, o dall'estrema povertà, prima di intraprendere un viaggio attraverso il Mediterraneo per cercare sicurezza in Europa. Anche se la sua famiglia qui è finalmente al sicuro, per Houda l'acqua e il calore servono come costante promemoria dei pericoli che hanno affrontato durante il cammino.

La loro vita è andata in pezzi quando il quartiere di Damasco dove vivevano è stato terribilmente assediato. Prima della guerra avevano due case nella capitale siriana, dove suo marito si guadagnava da vivere trasportando generi alimentari. Ma quando una delle due case è stata bombardata, la famiglia è stata costretta a fuggire. Per finanziare la loro fuga hanno dovuto vendere rapidamen-

te anche la seconda. Il primo porto dove abbiamo fatto scalo era in Libano, ricorda Houda, mentre suoi figli si riuniscono attorno a lei per ascoltarla. Malak, la più giovane, mi offre un biscotto. Come sua madre, è una bimba pacatamente determinata e non accetterà un no come risposta. Successivamente la famiglia è volata in Algeria e, volendo lottare per ottenere la miglior vita possibile, ha preso contatto con un contrabbandiere. Houda ricorda che ha detto alla famiglia: “Posso portarvi in Libia. Ho due automobili”. E così hanno guidato attraverso il deserto. A casa la guerra si intensificava, e la famiglia ormai contava 22 membri. Hanno trascorso quattro lunghi giorni salendo e scendendo dune di sabbia. Erano compressi all'interno delle due vetture, con poco spazio a disposizione per muoversi e, a volte, il caldo che diveniva insopportabile. “È stato difficile,” dice Houda. “Ma tornare indietro non era un'opzione”. È stato durante il viaggio nel deserto che il marito di Houda, Mohammed, ha avuto un collasso. Oggi, nel centro di accoglienza di Lampedusa, riconosce a malapena i suoi figli. In Libia la vita non era molto migliore. La famiglia allargata ha trascorso quattro mesi in una casa, tutti ammassati in una camera singola, aspettando che i contrabbandieri li portassero in Europa via mare. Vivevano di cibo in scatola e pane. Poi è arrivato finalmente il momento di partire.

“Alle due di notte ci hanno detto di andare alle barche”, dice Houda. “Per salire sulla prima abbiamo dovuto entrare in acqua. Era molto profonda e con noi c'erano parecchi bambini. Alle 3.00 eravamo tutti a bordo”. Mentre parliamo, decine di rifugiati e migranti appena arrivati sono davanti all'ingresso, in paziente attesa di essere esaminati dalle

guardie e dagli operatori sanitari che indossano delle maschere. Sono arrivati la sera prima, e molti di loro sono ancora bagnati e tremanti per l'odissea in mare. Houda conosce quella sensazione. “Fino a quando non sorge il sole, alle 9 di mattina, rimani zuppo nei tuoi vestiti”, mi dice. Houda e la sua famiglia hanno trascorso in mare 16 ore, stipati con centinaia di altri disperati su una barca traballante, con l'unica speranza di stare andando verso un luogo più sicuro. Anche se l'imbarcazione era dotata di un generatore per pompare l'acqua fuori bordo, erano terrorizzati che si potesse rompere e che la barca così instabile potesse affondare. “C'è voluto molto tempo, perché la barca trasportava troppe persone”, dice Houda sommessamente. “Siamo dovuti andare molto lentamente. Se fossimo andati più veloci la barca si sarebbe rovesciata”.

“Ovviamente temevamo di morire”, continua. “Pensavo che sarei potuta sopravvivere e i bambini morire. O che forse i bambini sarebbero sopravvissuti e io sarei morta. Abbiamo visto la morte in faccia quando eravamo in Siria e ora la affrontiamo qui”. Dopo un'operazione di ricerca e soccorso di sette ore, incredibilmente tutti i 22 membri della famiglia di Houda sono stati portati al sicuro. Ma quello che hanno passato lascia cicatrici profonde.

Adesso, a tre giorni dal salvataggio, Houda spera che riescano ad arrivare in Olanda, anche se si preoccupa per i figli che ha dovuto lasciare indietro. “Se anche andassi in Olanda e mi dessero un palazzo non potrei essere felice, perché sarei comunque lontana da un figlio e da due figlie”, si lamenta. Racconta che le sue figlie sono sposate in Siria, mentre suo figlio è in Libia in attesa di





imbarcarsi a sua volta. Nonostante tutto, i suoi figli qui al centro di accoglienza sono ancora in grado di ridere e sorridere. Noor, una loquace bambina di nove anni, ridacchia quando disegno una faccetta stupida nel mio taccuino. Le chiedo cosa spera per il futuro. “Mi piacerebbe riavere quello che ho perso”, dice, e la

madre mi spiega che le è caduta in mare una borsa di gioiellini, impacchettata prima della loro precipitosa fuga dalla Siria. In Olanda la piccola Noor ha intenzione di comprare moltissimi anelli e cerchietti. “Voglio avere una camera con un bel lettino”, mi dice. “E dipingere le pareti di rosa”. Per Houda il futuro è

molto più difficile da immaginare. La sua famiglia resterà nel centro di accoglienza di Lampedusa per circa una settimana, prima di essere trasferita sulla terraferma. Da lì, dovranno ricostruire le loro vite spezzate e mettere nuove radici lontano da casa. Houda sente che il suo viaggio è appena iniziato.

Storie /

Le persecuzioni di T.L. e il sistema Dublino

IL SIG. T.L. è fuggito dal suo Paese nel marzo 2013 in seguito ad alcune vicende personali che ne avevano messo in pericolo la vita. Insegnante presso una scuola superiore da quasi 30 anni, infatti, si oppone ad alcune modifiche normative imposte al corpo docenti e manifesta il proprio dissenso prima nel proprio istituto, successivamente durante incontri pubblici. La sua puntuale e ferma opposizione alle nuove regole, che secondo il sig. T.L. erano in contrasto con quelle vigenti fino ad allora ed illegittime, provoca dapprima dei richiami formali da parte dei suoi superiori mentre, successivamente, la chiamata alle armi e l'obbligo di presentarsi entro breve tempo presso il confine del Paese per prestare il proprio servizio, decisione inaspettata vista l'età del sig. T.L. oramai prossima al pensionamento. Per questi motivi, i figli del sig. T.L. residenti all'estero decidono di aiutare il genitore a lasciare il Paese prima possibile. Vista l'età cercano di far autorizzare un ingresso regolare del genitore in un Paese dell'Unione Europea. Il figlio del sig. T.L. vive in Svizzera dove ha ottenuto lo status di rifugiato da anni. Non riuscendo a far ottenere un visto, anche solo turistico, dalle autorità consolari svizzere, il sig. T.L. si rivolge alla Rappresentanza consolare italiana in XXX ed ottiene finalmente un visto turistico. Giunto in Italia però, immediatamente, prosegue il suo viaggio verso la Svizzera, dove lo attendeva suo figlio. Una volta in Svizzera presenta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato ma, dopo pochi mesi, l'istruttoria si conclude con la decisione emessa ai sensi del Reg. 604 del 2013, cd Dublino III, che riconosce l'Italia come il Paese competente ad istruire la domanda di asilo. Nella valutazione della domanda del sig. T.L., quindi, erroneamente era stato applicato il dispositivo che stabilisce che la competenza a decidere sulla domanda di protezione sussista in capo al Paese che ha emesso il visto di ingresso, qualora esistente, senza tenere in considerazione come i criteri gerarchici enunciati negli articoli 7 e seguenti del Regolamento Dublino, prevedano che il criterio predominante è costituito dalla presenza dei familiari in uno dei Paesi aderenti al regolamento stesso.

Il sig. T.L. ha rispettato la decisione ed è giunto poco dopo in Italia dove, a seguito della procedura, ha ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato. Ad oggi non è stato possibile consentire il ricongiungimento con il figlio residente regolarmente in Svizzera per via dei requisiti richiesti dalle procedure previste ed il sig. T.L., malgrado avesse potuto nella fase preliminare della domanda ottenere di vivere vicino suo figlio, continua a soggiornare in Italia presso un centro di accoglienza.





segnalamento: “articolo 4 del TULPS, laddove è disposto che la persona che non è in grado o si rifiuta di provare la propria identità ovvero nei cui confronti si nutrono sospetti sull'identità possa essere sottoposta, dall'Autorità di pubblica sicurezza, al rilevamento delle impronte digitali. (...) articoli 650 e 651 del c.p., in cui è sanzionata, rispettivamente, l'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità e il rifiuto di dare indicazioni sulla propria identità personale. (...) articolo 495-ter del c.p. (...) che, nel far riferimento, seppur indirettamente, al rifiuto di sottoposizione al rilevamento delle impronte digitali, punisce colui che altera parti del proprio o dell'altrui corpo al fine di impedire la propria o altrui identificazione; peraltro l'articolo 381, comma 2, lettera m-quater), del c.p.p. espressamente dispone l'arresto facoltativo in flagranza”. Non manca il riferimento agli atti di natura amministrativa: gli eventuali provvedimenti di rimpatrio, dovranno essere preceduti dalla valutazione della situazione personale del cittadino straniero e per questo sarà utile sottoporlo ad un colloquio attento durante il quale, peraltro, potrebbero emergere condizioni e presupposti per verificare e disporre l'applicazione del “dispositivo di cui all'articolo 5, comma 6 del TUI che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ai sensi dell'articolo 11, comma 1 lettera c ter) del novellato DPR 394/99.” Con la **legge 7 ottobre 2014, n. 154**, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 251 del 28-10-2014 ed in vigore dal 12-11-2014 di “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Ue - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre”, all'articolo 7 in particolare, la Camera dei deputati ed il Senato hanno approvato la “Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea in materia di protezione internazionale e di protezione temporanea”. Con questa disposizione, il Governo è delegato ad adottare, entro il 20 luglio 2019, “un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni legislative vigenti che, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, recepiscono gli atti dell'Unione europea, adottati ai sensi dell'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che regolano il diritto di asilo, la protezione sussidiaria e la protezione temporanea”. In particolare il Governo

viene autorizzato alla trasposizione della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica la direttiva 2004/83/CE, cd direttiva qualifiche, già attuata in Italia con D.lgs. 251/2007, nonché della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che modifica la direttiva 2003/9/CE già attuata in Italia con D.lgs. 140/2005. Nello stesso articolo si contempla la possibilità che entro 24 mesi dall'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive.

La **Circolare del 20 febbraio 2015** del Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, fornisce alcuni chiarimenti, attraverso l'illustrazione del quadro normativo, circa i tempi di permanenza dei richiedenti/titolari di protezione internazionale all'interno dei Centri di accoglienza. Nella Circolare viene infatti specificato che hanno accesso alle misure di accoglienza i richiedenti asilo che ne fanno richiesta e che risultano privi di mezzi sufficienti al proprio sostentamento (art. 5.2 del D.lgs. n. 140/2005, in linea anche con la direttiva 2013/33/UE). È invece sempre disposta l'accoglienza nei Cara (o nelle strutture temporanee utilizzate con le medesime finalità) dei richiedenti asilo che si trovano in una delle condizioni previste dall'articolo 20 del D.lgs. n.25/2008, per il tempo fissato nella stessa disposizione. Successivamente, il richiedente che necessita di accoglienza ai sensi dell'art. 5 del D.lgs n. 140, è trasferito nelle strutture della rete SPRAR; in mancanza di posti nello SPRAR il richiedente rimane in accoglienza nei centri governativi (comprese le strutture aperte in via temporanea) fino a quando non diventa possibile il trasferimento nello SPRAR (art. 6, comma 3, D. lgs. N. 140). A seguito della decisione di rigetto della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, lo straniero è comunque autorizzato a rimanere nel territorio nazionale: a) fino alla scadenza del termine per l'impugnazione; b) fino alla decisione sull'istanza di sospensione presentata ai sensi dell'articolo 19 del D.lgs. n.150. Nelle ipotesi indicate il richiedente rimane in accoglienza nei centri in cui si trova. I beneficiari di protezione internazionale, in base alle linee guida per la presentazione delle domande di contributo per l'accesso al FNPSA, allegato al DM 30 luglio 2013, possono rimanere in accoglienza nello SPRAR per un periodo di sei mesi, prorogabili, in determinate circostanze e con una valutazione caso per caso, per ulteriori sei mesi.

Falsi allarmismi sanitari all'arrivo dei migranti³¹

Se ne è discusso appena un anno fa, a maggio 2014, ad Agrigento nel corso del XIII Congresso Nazionale della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) dal titolo “Responsabilità ed equità per la salute dei migranti: un impegno da condividere”, in cui una sessione è stata dedicata al tema dell'accoglienza e della tutela dei migranti forzati.

Abbiamo già scordato le fila di bare nell'hangar di Lampedusa? Che cosa succede a quelli che arrivano? Come sono trattati i rifugiati? Quale tipo di regia mette in campo il nostro Paese nella fase dell'accoglienza e per il riconoscimento del diritto? A queste ed altre domande abbiamo cercato di dare risposta nel tentativo, secondo lo stile della nostra società scientifica, di rispondere al bisogno di salute reale e non presunto. Non ci siamo soffermati sull'allarme sanitario di tipo infettivologico-tropicalistico che così tanto interessa l'opinione pubblica con gli organi di stampa adeguatamente aizzate da un certo tipo di informazione sanitaria di sapore allarmistico-catastrofistico. Trattasi, per noi che ci occupiamo dalla fine del secolo scorso degli aspetti sanitari legati al fenomeno migratorio, del solito e noioso *cliché*: i migranti, qualunque siano il motivo e il modo del loro arrivo, portano povertà, disoccupazione, delinquenza ed, in campo sanitario, malattie. L'allarme è legato al fatto che in generale trattasi di malattie che dalle nostre parti erano scomparse o quasi, come la malaria e la lebbra o comunque sotto controllo come la Tuberculosis e l'Aids. È il ritorno costantemente sciocco della “Sindrome di Sal-



gari” (Colasanti, 1991)³² e della conseguente caccia ai moderni “untori” di manzoniana memoria³³. In realtà i migranti forzati sono generalmente giovani, in buono stato di salute ed anche per loro vale il dato dell'effetto migrante sano (Parkin, 1992), una sorta di selezione naturale all'origine, per cui decide di emigrare solo chi è in buone condizioni di salute, e che in generale si è applicato solo alla tipologia del migrante economico, il cui progetto di vita implica in partenza condizioni di piena integrità psico-fisica.

Caso 1 È gente forte e coraggiosa

(Affronti, 2013)
B. I., Guinea Conakry



UNICR/F. MALAVOLTA

A fine del 2008, in seguito alla morte del presidente della Repubblica della Guinea Conakry, Lansana Conté, l'esercito guineano attua un colpo di Stato militare sospendendo ogni attività politica e sindacale e sciogliendo l'Assemblea Nazionale. Ciò ha portato a numerose manifestazioni pacifiche da parte della popolazione, sfociate in dure repressioni da parte dell'esercito che ha ucciso e violentato molti civili.

In una di queste repressioni, che ha visto la morte di circa 300 persone, I. ha perso il padre, restando definitivamente orfano (aveva perso già la madre in tenera età).

Nonostante il lutto, decide di continuare l'attività commerciale di famiglia (negozio di alimentari) con il fratello maggiore. Durante questo periodo lui e il fratello subiscono numerose aggressioni da parte di alcuni gruppi etnici sostenitori del regime militare di Moussa Dadis Camara, con l'accusa di sostenere economicamente il capo dell'opposizione, Cellou Dalein Diallo, in quanto commercianti. L'ultima di queste aggressioni ha visto la morte del fratello maggiore in seguito ad accoltellamento e lo stesso I. riporta ferite da pugnale sul dorso e numerose bruciature alle braccia. Infatti, gli aggressori, dopo averli colpiti più volte, danno fuoco al negozio di alimentari. In seguito a ciò, temendo per la propria incolumità e non vedendo prospettive di futuro nella propria terra, I. decide di intraprendere il lungo viaggio, durato circa 4 anni, che lo porterà in Italia. Passando per le tappe "obbligate" di Senegal, Mauritania, Marocco e Algeria, raggiunge la Libia. Qui rimane tre mesi lavorando come muratore per mantenersi e raccogliere la quota dovuta allo scafista (850 dineri) che lo avrebbe portato in Italia. Il 13/05/14 I., di notte, si imbarca con più di altri 100 migranti e, dopo una traversata durata più di 17 ore, tra freddo, fame e sete, vede finalmente le "grand bateau italien" di Mare Nostrum arrivare verso di loro a salvarli dall'acqua e ridare loro la speranza di una nuova vita.

31 A cura della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni.

32 "...Salgari scriveva sognando di mondi dove quei dati di diversità, che egli traeva dalla consultazione nelle biblioteche, servivano ad alimentare la categoria del meraviglioso dei suoi libri".

33 durante il racconto anamnestico, un giovane paziente palermitano recentemente visitato per febbre prolungata, faceva risalire la causa della sua febbre sconosciuta, ad un periodo

ben preciso della sua vita allorché da camionista – trasportava gasolio – viaggiava per mare da Lampedusa a Porto Empedocle ed in una di queste traversate si trovò con una cinquantina di sbarcati africani sud-sahariani respirando la stessa aria ed utilizzando gli stessi servizi igienici. Dopo quel fatto, ecco la febbre. "Dottore, secondo me e non solo, altri medici la pensano allo stesso modo, non può non esserci una relazione, che lei, in quanto esperto in

questo campo, deve trovarle!" Per la cronaca il paziente era affetto da Febbre Mediterranea Familiare. Forse, ho pensato dentro di me, una possibile vendetta del "Mare Nostrum"! Marenostrina è, infatti, il nome dato alla pyrina, proteina basica di 781 aminoacidi, che ha la funzione di regolare i mediatori dell'infiammazione che in questi pazienti è alterata a causa della mutazione del gene codificatore responsabile della malattia (gene MEFV).

Focus /

Eppure resiste nell'immaginario collettivo il mito del migrante vettore di temibili pestilenze: un'affermazione che non trova conferma nei dati epidemiologici ma che rischia di dirottare le politiche e le risorse verso strategie sanitarie difensivistiche come i controlli alle frontiere o gli screening di massa. Tutti ricordiamo il caso sospetto di "vaiolo delle scimmie" di un migrante a bordo della nave militare Orione diretta a Pozzallo nel luglio 2014, poi rivelatosi una semplice varicella³⁴, e la notizia che decine di militari addetti a controllare e recuperare in mare i migranti fossero stati infettati dalla tubercolosi. Così come alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso³⁵, si proponevano controlli alle frontiere, così ora ritornano le stesse proposte ed, in ogni caso, le parate di tute giallo-arancione insieme a guanti e mascherine danno la sensazione visiva che non di corpi di uomini, donne e bambini provati dal dolore e dalla sofferenza del lungo viaggio si tratta, ma di bombe di parassiti, virus e batteri innominabili.

Malgrado l'inadeguatezza dei sistemi informativi attuali a rilevare i bisogni di salute di questa particolare popolazione, vi sono diverse evidenze che l'effetto migrante sano si eserciti anche sui profughi che sbarcano sulle coste italiane. La sorveglianza sindromica (Bella, 2014) effettuata tra maggio 2011 e giugno 2013 dall'Istituto Superiore di Sanità su circa 5.000 persone ospiti di centri di accoglienza hanno, infatti, messo in luce solo 20 allerte stati-

stiche: di queste, 8 infestazioni, 5 sindromi respiratorie febbrili, 6 gastroenteriti e 1 caso di sospetta tubercolosi polmonare. Anche in riferimento al fenomeno relativamente nuovo dei cosiddetti transitanti presenti per brevi periodi in insediamenti spontanei nei pressi delle stazioni delle grandi città o in edifici occupati, i dati dimostrano malattie della cute, scabbia soprattutto, e malattie aspecifiche dell'apparato respiratorio e digerente con pochi casi di sospetta Tubercolosi polmonare - poi non confermate -, malaria e varicella (INMP e ASL Roma B, 2015). Dunque i dati rivelano l'inconsistenza di certi allarmi che hanno fin qui fatto da contrappunto agli sbarchi: il viaggio risulta essere troppo lungo perché si concretizzi la minaccia di Ebola (la malattia si manifesta e si estingue in poche settimane, spesso assai prima che il percorso migratorio si concluda); ma spesso troppo breve perché si sviluppino altre malattie come la tubercolosi, nonostante le condizioni di grave deprivazione che accompagnano i migranti in fuga (Baglio, 2015). Il nostro punto di vista, al contrario, è la tutela della salute di una popolazione fondamentalmente sana nel tentativo che non cada nel circuito perverso della malattia. In questa logica il problema è il riferimento alla norma rappresentata dall'articolo 10 (Lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto all'asilo nel territorio della Repub-

blica) e dall'articolo 32 (La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti) della Costituzione: il primo ci ricorda il valore della dignità umana, uguale per tutti gli individui; il secondo, che significativamente parla di individui e non di cittadini, sancisce un diritto alla salute e alle cure che va al di là dello status giuridico dell'essere umano. La questione non è solo quella di prevenire la morte di tanti richiedenti asilo, e di farlo in modo onorevole, per la loro dignità, onorando l'art. 10, ma anche di tutelarne la salute una volta sbarcati, secondo quanto ci richiede l'art. 32 (Mazzetti, 2014).

I principali problemi clinici che i richiedenti asilo presentano al momento dello sbarco sono essenzialmente legati alle condizioni del loro percorso migratorio e non a malattie infettive da importazione: colpi di calore, colpi di sole, assideramento (secondo le condizioni climatiche in cui avviene la navigazione), lesioni da decubito dovuti alla posizione forzata senza possibilità di movimenti sui barconi, aggravata da agenti chimici quali l'acqua salmastra o il gasolio che spesso sporcano i luoghi in cui i naviganti si siedono, disidratazione, che hanno determinato ad esempio casi documentati di gravi insufficienze renali, senza dimenticare però le condizioni patologiche di natura infettiva legate, comunque, alla promiscuità ed al sovraffollamento come la scabbia.

34 "Rientra l'allarme vaiolo a bordo: era varicella. La nave Orione approda a Catania. Le analisi eseguite allo Spallanzani di Roma hanno smentito che si trattasse della rara malattia infetti-

va". Repubblica.it, Palermo cronaca, luglio 2014.

35 "...proprio nello stesso periodo F. De Lorenzo, ministro della sanità, istituisce per la prima volta una commissione ministeriale che ha il

compito di affrontare il problema della salute degli immigrati. Non è casuale che a parteciparne siano chiamati quasi esclusivamente tropicalisti ed infettivologi" (Geraci, 2005).

Caso 2

Lo sbarco dei Mille a... Palermo con una diecina di scabbie e di varicelle.

Considerazioni di un medico sui fatti narrati da "La 7" il 19.04.15 sera, in merito al pericolo di contagio della popolazione a causa del mancato controllo.

Il giorno 18 aprile u.s., nottetempo, tramite il 118, due giovani cittadini dalla pelle scura ed ignoti arrivano, dopo un breve passaggio al Pronto Soccorso, nel reparto di Medicina Interna del Policlinico di Palermo, dove il piano di contingenza dell'Assessorato alla Salute della Regione Sicilia (Assessorato, 2014), ha previsto la pronta disponibilità di due posti letto per l'accoglienza sanitaria degli sbarcati, dopo il primo filtro al porto. Diagnosi d'ingresso: varicella il primo e scabbia il secondo. Si viene a sapere che i due giovani sono stati prelevati nelle adiacenze della locale Stazione Centrale dove giacevano per terra sotto una coperta improvvisata da almeno tre giorni. Non si riesce a comunicare per problemi linguistici. Le condizioni generali sono scadenti; pessime quelle igieniche. Si vedono sui loro corpi gli effetti della traversata. I due ragazzi sembrano subire passivamente. È evidente un isolamento comunicativo. All'ingresso i pazienti vengono subito soccorsi, visitati e rifocillati, non senza preoccupazioni derivanti soprattutto dal fatto di ricoverare nella stessa stanza la varicella e la scabbia, per il resto nessun allarme visto che trattasi di malattie ben note dalle nostre parti. Grazie all'intervento del mediatore di madrelingua, gli ignoti sono: il Sig..... nato a.....il..... ed il Sig.....nato a.....il..... I due sono sbarcati a Palermo il 14 u.s. e subito dopo si sono recati alla Stazione Centrale, sfuggendo facilmente al personale che doveva trasferirli in uno dei tanti centri di accoglienza (CAS) dislocati nel palermitano. Uno dei due era molto preoccupato in quanto doveva raggiungere al più presto Roma da dove imbarcarsi per New York dove era atteso dal fratello. Nei tre mesi precedenti i due hanno vissuto in un hangar a Tripoli in attesa dello sbarco assieme ad altre 1500 persone circa, uomini, donne, bambini. In situazione di pesante promiscuità, sono stati picchiati e seviziati. Uno di loro è stato torturato con la corrente elettrica. Hanno assistito im-



tenti ad episodi di stupro e violenze varie ed anche a decapitazione di alcuni compagni di viaggio. Alla fine sono stati fortunati ad essersela cavata con una scabbia ed una varicella soltanto!!

Trattasi quindi dello sbarco avvenuto a Palermo il 14 aprile. In quella occasione è stata raggiunta la cifra record di 1200 persone. Il sistema di accoglienza al porto palermitano, malgrado la presenza della varie autorità civili, militari e sanitarie, con televisioni al seguito, è andato in tilt. In verità in passato Palermo si era distinta per efficienza ed efficacia degli interventi almeno nella primissima accoglienza. Forse per questo motivo l'assessorato regionale alla salute e la direzione sanitaria dell'ASP, che coordina gli interventi al porto, hanno accettato lo sbarco dei ...mille. Il risultato è stato che già dalle prime luci dell'alba Palermo è stata

invasa da un numero considerevole di sbarcati soprattutto ragazzi che cercavano in tutti i modi di scappare, per evitare di farsi identificare, verso le loro mete come i nostri pazienti. Resistere nei pressi della stazione sperando che la varicella e la scabbia li abbandonassero quanto prima. Del resto cosa temere? Erano persone invisibili soprattutto agli agenti di polizia. Si sa, le maglie dei controlli devono essere abbastanza larghe da poter permettere la fuga dei richiedenti asilo, minori compresi. Le statistiche ci dicono che 2 persone su 3 che arrivano in Italia vanno via dal nostro paese e le cose non cambieranno certo se non si decide di modificare il trattato di Dublino. Nel frattempo si arrangino pure, vadano via al più presto anche con la varicella e la scabbia. Solo noi dobbiamo correre il rischio di venire contagiati?

Focus /

Altro problema è quello legato alla gravidanza o al parto: molte profughe approdano in stato di gravidanza, anche avanzata, o subito dopo aver partorito. In genere si tratta di vittime di gravidanze forzate, avviate a seguito di stupri spesso ripetuti.

Una volta sbarcati, i richiedenti asilo sono ammassati in ricoveri di cui non riusciamo a conoscere nel dettaglio le caratteristiche igieniche; non riusciamo nemmeno a conoscere la qualità nutrizionale dei cibi che vengono loro somministrati.

Le informazioni parlano di ricoveri straordinariamente sovraffollati, con carenza di servizi igienici e di acqua corrente, con protezione da agenti termici (caldo e freddo) del tutto non appropriata, soprattutto in alcuni periodi dell'anno e in certe condizioni climatiche.

Condizioni igieniche di questo tipo sono patogene. Agevolano lo svilupparsi di patologie infettive delle vie respiratorie, infezioni gastro-intestinali e altri disturbi del tubo digerente, patologie muscolo-scheletriche e aggravano quadri clinici preesistenti. Creano inoltre le premesse per il diffondersi di epidemie.

Molti richiedenti asilo, infine, sono stati vittime di torture, violenze e altri eventi traumatici, come la minaccia di perdere la propria vita, o aver assistito alla morte violenta di altri vicino a loro.

Aver subito esperienze di questo tipo può determinare quadri clinici psichiatrici anche molto gravi: disturbo post-traumatico da stress, crisi d'ansia, disturbi depressivi, disturbi della concentrazione, del pensiero e della memoria, disturbi somatoformi, suicidio. Per soggetti in queste condizioni è fondamentale garantire un'assistenza clinica immediata per la gestione psichica dell'esperienza traumatica appena vissuta. Pazienti con traumi gravi che trovano buone condizioni di accoglienza sviluppano patologie meno severe di pazienti che subiscono traumi di minore entità ma che trovano situazioni di vita molto deteriorate nel paese ospite. Queste situazioni cliniche richiedono la predisposizione di presidi appropriati in grado di dare le risposte necessarie come il servizio di etnopsicologia del Policlinico di Palermo o il progetto "Ferite invisibili" di Roma attivi da metà degli anni 2000, proprio per rispondere alla domanda di salute di questa particolare utenza.

Caso 3

Nella storia dell'attività clinica del Servizio di Etnopsicologia ci sono tutte quelle esperienze di psicopatologia e malessere quali esiti di violenze estreme intenzionali e torture. (Monti, 2015)

È stata questa l'esperienza di D.

D. è un giovane ragazzo somalo, giunto presso il Servizio in seguito ad una segnalazione da parte del legale che seguiva la pratica riguardante la sua richiesta di asilo politico. L'avvocato mi invia D. perché quando lo incontrava non si riusciva a mettere in piedi una storia che avesse dei contenuti, affinché si potesse avallare la richiesta di protezione internazionale in sede di Commissione.

Il ragazzo, dall'aspetto mingherlino, come fosse gracile di salute, dimesso, a capo chino, in effetti di poche parole, si aggirava radente le pareti dell'ambulatorio, prima di accomodarsi, come spaventato e al tempo stesso come volesse accertarsi bene dei confini della stanza: sembrava proprio stesse ridisegnando le pareti, la porta, le aperture interne della stanza (che comunica con un'altra stanza adiacente a quella dove eravamo noi, adibita ai colloqui).

Così, in questa atmosfera quasi finta, delicata, come se stessi dinanzi ad un essere evanescente e fragile, al tempo stesso quasi intoccabile e irraggiungibile, iniziamo a conoscerci. Mi presento, spiego il mio lavoro e chiedo a lui se conosce le ragioni che hanno spinto il suo avvocato a inviarlo in questo luogo. Lui è con un sorriso quasi accennato (che gli rimarrà addosso per lungo tempo) e siede dinanzi a me quasi fosse da



un'altra parte. A lungo ci siamo incontrati prima che apparisse nel colloquio qualche frammento di storia; incontri fatti di silenzi, di narrazioni strozzate, mozzate.

Il corpo è l'unico testimone possibile di una storia connotata dalla violenza estrema: un corpo mutilato e martoriato. Così, delicatamente e molto lentamente, D. mostra le cicatrici: la schiena segnata dalle frustate; le gambe che portano le cicatrici di profonde abrasioni; la bocca (proprio il luogo della parola) martoriata.

D. non può ancora raccontare; mi dice "non puoi immaginare e io non posso descrivere". D. era stato un giovane universitario, nel suo paese, facente parte di un gruppo studentesco che manifestava contro il Governo. A quel tempo dunque fu arrestato e gli fu concessa la scelta di diventare un soldato filo-governativo, per evitare l'arresto. Si



UNHCR/O.LABIAN-MATTEI

trattava di sparare contro i suoi amici e colleghi. D. decise di non aderire e fu la prigione. Venne spedito in un posto che non fu mai decifrato nelle sue ricostruzioni. Fu tenuto rinchiuso per circa un anno, periodo durante il quale egli subì terribili violenze psicologiche (disorientamento spazio-temporale: rinchiuso in una stanza senza finestre, veniva accesa la luce senza intervalli di tempo regolari; inoltre, lo stesso accadeva con la somministrazione dei pasti) e corporali, come vessazioni fisiche e torture ai denti.

C'è voluto più di un anno per costruire una storia coerente e una narrazione possibile, aprendo poi al lavoro di elaborazione e di ricucitura dell'identità. Quando lo conobbi non c'era più traccia del giovane studente idealista e rivoluzionario; la tortura aveva raggiunto il suo obiettivo: distruggere la personalità.

Lunghi anni di studio hanno ormai confermato che i migranti qui da noi si ammalano a causa delle precarie o inadeguate condizioni di vita cui sono spesso costretti, e non certamente per le malattie che importerebbero dei loro paesi d'origine: le loro malattie sono socio-culturali e non etniche. Il rischio è che gli immigrati si integrino con la società ospite condividendo, però, la stratificazione sociale più svantaggiata finendo per sviluppare il profilo di salute della disuguaglianza. La sfida di oggi è quella di una completa integrazione sociale di questi nuovi cittadini e, per quel che riguarda la sanità, la garanzia di una reale fruibilità dei servizi e delle prestazioni. Trattasi in definitiva di una questione di responsabilità e di equità per la salute di una popolazione che ha già sofferto molto e che ha solo bisogno di accoglienza benevola e di pace.

Bibliografia

- Affronti M., *Un comunicato della SIMM sulle morti di un'umanità coraggiosa*, www.simmweb.it, 7 ottobre 2013.
- Aragona M, Geraci S, Mazzetti M (a cura di), *Quando le ferite sono invisibili. Vittime di tortura e di violenza: strategie di cura*. Pendragon, Bologna, 2014.
- Assessorato della salute., *Decreto 23 settembre 2014. Adozione del Piano di contingenza sanitario regionale migranti*. Suppl. ord. alla Gazzetta Ufficiale Regione Siciliana (p. I) n. 42 del 3-10-2014 (n. 27).
- Baglio G., *Tubercolosi e immigrazione: le risposte che l'epidemiologia può dare (e che la società attende)*, *Epidemiologia e Prevenzione*, anno 39 (2) marzo-aprile 2015.
- Bella A, Napoli C, Riccardo F et al., *Immigrazione ed emergenze sanitarie: utilizzo della sorveglianza sindromica nei centri per immigrati in Italia negli anni 2011-2013. Rapporto Osservasalute 2014. Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane*, Milano, Prex, pp 319-20.
- Colasanti R., *Antropologia medica e medicina delle migrazioni. In Atti del II Congresso Internazionale Medicina e Migrazioni a cura di S. Geraci*, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria., Roma, 1992.
- Geraci S., et al., *Migrazioni, Salute, Cultura, Diritti. Un lessico per capire*, *Intern. J. of Migration, Studi Emigrazione*, Vol. XLII, n. 157, pp 53:74, marzo 2005.
- Mazzetti M., *Curare e prendersi cura: a Lampedusa e oltre. Sanità pubblica, accoglienza e tutela dei migranti forzati*. In Affronti M., Baglio G., Geraci S., Marceca M., Russo M L. (a cura di), *Atti del XIII Congresso Nazionale SIMM, Agrigento, 14-17 maggio 2014*. Bologna, Pendragon, 2014: 42-47.
- Monti M.C., *Vittime di tortura e di violenza a Palermo: dall'accoglienza alla cura*, In Press. mkmonti@hotmail.com
- Parkin DM., *Studies of cancer in migrant populations: methods and interpretation*. *Rev Epidemiol Sante Publique*, 1992; 40(6): 410-24.
- Rapporto INMP, ASL RM B. *Salute e prevenzione tra i migranti invisibili*, Roma 2015, Disponibile all'indirizzo: <http://www.inmp.it/index.php/ita/Eventi-e-Formazione/Eventi-INMP/Eventi-Nazionali/Convegno-INMP-Salute-e-prevenzione-tra-i-migranti-invisibili>

Focus /

Diritto alla residenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale³⁶

In Italia, l'iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente di un comune afferisce al diritto costituzionale di circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale (art. 16 Cost.) e nel contempo è requisito essenziale per poter effettivamente esercitare altri diritti fondamentali. È in ragione di ciò che l'iscrizione anagrafica rappresenta un presupposto per qualsiasi processo d'integrazione degli stranieri, compresi i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale. Infatti le funzioni principali dell'anagrafe sono quelle, da un lato, di rilevare la presenza stabile delle persone nel territorio di un determinato comune per consentire ai pubblici poteri di pianificare i servizi da erogare alla popolazione e, dall'altro, di consentire alle persone l'accesso effettivo a determinati diritti sociali e l'esercizio di alcuni diritti civili e politici, nonché per facilitare l'adempimento di alcuni obblighi, inclusi quelli tributari.

In materia di integrazione dei titolari di protezione internazionale, l'iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente in un determinato comune merita particolare attenzione in quanto connesso alla possibilità di fruire concretamente della protezione riconosciuta. Si registrano sostanziali difficoltà per i richiedenti asilo e per i beneficiari di protezione internazionale nell'effettivo accesso all'iscrizione anagrafica. Nella prassi di alcuni comuni, ad esempio, l'iscrizione anagrafica viene subordinata alla produzione del passaporto rilasciato dal paese di origine. Si tratta di una prassi errata perché tale documento, pur richiesto in generale per l'iscrizione anagrafica degli stranieri, non può essere prodotto dai richiedenti asilo e rifugiati a causa dell'impossibilità per essi di richiederne il rilascio alle autorità del proprio paese. Tali difficoltà sono state rilevate, ad esempio, dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa che nel rap-

porto sulla sua visita in Italia nel luglio del 2012 ha avuto modo di sottolineare come "alcuni enti locali impongono requisiti documentali irragionevoli, se non addirittura delle restrizioni per l'iscrizione anagrafica e la residenza, che sono fondamentali per accedere a molti programmi di assistenza sociale". Altro aspetto critico attiene ai centri di accoglienza, dove i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale sono ospitati, che in alcuni casi non sono considerati dagli uffici anagrafe dei comuni quali dimore abituali, sebbene l'art. 6, comma 7 del Testo Unico delle leggi sull'Immigrazione emanato con d.lgs. 286/98 consideri verificata la "dimora abituale" nei casi di documentata ospitalità in un centro di accoglienza, una volta decorsi 3 mesi di permanenza.

Il diritto di residenza si esercita mediante l'iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente in un determinato comune, la cui tenuta è affidata al sindaco, nella sua veste di Ufficiale di Governo. L'iscrizione è il presupposto per esercitare effettivamente determinati diritti fondamentali e civili, come le prestazioni di assistenza sociale, alcune prestazioni sanitarie, l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e i diritti politici. In questo contesto, di centralità della residenza anagrafica nel nostro ordinamento, si inserisce la norma secondo cui le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante si effettuano alle medesime condizioni degli italiani (art. 6, co. 7, testo unico delle leggi sull'immigrazione, emanato con d. lgs. n. 286/1998, di seguito definito come "TU immigrazione"), il che presuppone che lo straniero ai fini dell'iscrizione anagrafica ha il medesimo trattamento previsto per i cittadini italiani con il solo presupposto ulteriore della regolarità del soggiorno, anche in forza di quanto previsto dal comma 2 dello stesso art. 6, che richiede allo



straniero l'esibizione del permesso di soggiorno in sede di "rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati". L'iscrizione anagrafica, oltre che diritto, costituisce anche un dovere a cui sia il cittadino che lo straniero sono chiamati ad ottemperare. L'art. 2 della Legge anagrafica (legge n. 1228/1954) ne fa esplicita prescrizione, anche nei confronti delle persone sulle quali si esercita potestà genitoriale o tutela. La funzione amministrativa concernente le anagrafi è esercitata dal comune, ma è disciplinata con leggi e regolamenti dello Stato e risponde a esigenze nazionali statistiche, di controllo e amministrazione della popolazione (art. 117 Cost.; art. 14 Testo Unico Enti Locali), al punto che, in alcuni casi, l'Ufficiale d'anagrafe ha poteri di iniziativa propri, se il cittadino non ottempera (art. 15 Regolamento anagrafico approvato con d.p.r. 223/1989), e ha obblighi di iscrizione

36 Tratto da “Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale a cura di Servizio Centrale SPRAR UNHCR ASGI Anusca, 2014. Scaricabile alla pagina http://www.sprar.it/imagenes/QuadernoSC_lineeguida.pdf



ne d'ufficio alle anagrafi (art. 5 legge n. 1228/1954). Anche i titolari dello status di rifugiato, dello status di protezione sussidiaria o del permesso di soggiorno per motivi umanitari possono circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale (art. 29, comma 1 d. lgs. n. 251/2007) e pertanto sono titolari del diritto ad essere iscritti nelle liste anagrafi che di un comune al pari degli italiani e degli altri stranieri regolarmente soggiornanti, con alcune particolarità connesse con la loro peculiare condizione, che si descriveranno nei successivi paragrafi. Nel caso dei rifugiati la residenza è anche oggetto della Convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge n. 722/1954. Nello specifico l'art. 26 prevede che “ciascuno Stato contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul suo territorio il diritto di scegliersi il loro luogo di residenza”. Di rilievo per l'ordinamento

italiano è anche il successivo art. 27, il quale fa obbligo agli Stati contraenti di rilasciare i documenti d'identità “a tutti i rifugiati che risiedono sul territorio e non possiedono un titolo di viaggio valido”, in quanto l'iscrizione anagrafica è prerequisito necessario al rilascio della carta di identità. Anche i richiedenti asilo, sia in attesa di audizione presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, sia in fase dell'eventuale ricorso giurisdizionale, hanno diritto all'iscrizione anagrafica in quanto titolari di un permesso di soggiorno. Si evidenzia infine che l'assenza di iscrizione anagrafica non può rilevare ai fini del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta asilo o protezione internazionale, posto che il permesso di soggiorno è rilasciato dal Questore del luogo di dimora e che, come già precisato, è la regolarità del soggiorno ad essere il presupposto per l'iscrizione anagrafica e non

il contrario. L'iscrizione anagrafica è il presupposto per l'esercizio di importanti diritti sociali fondamentali ai fini dell'integrazione sociale degli stranieri; in particolare per:

- **l'accesso** all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste da ogni comune, ad esempio quelle basate sulle condizioni di reddito, verificate mediante l'indicatore ISEE, erogati dalla pubblica amministrazione o da soggetti dalla stessa delegati;
- **l'accesso** ad altri rilevanti diritti sociali, tra i quali la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, i sussidi per i canoni di locazione o l'acquisto della prima casa;
- **l'iscrizione** al Servizio Sanitario Nazionale per gli stranieri regolarmente soggiornanti (per gli irregolari si veda nel proseguo);

Focus /

- **diritti** di partecipazione popolare all'amministrazione locale, previsti dagli statuti comunali;
- **la facoltà** di presentare determinate dichiarazioni da rendersi davanti all'Ufficiale di Stato civile in materia di cittadinanza.

L'iscrizione anagrafica è anche il presupposto:

- **per il rilascio** della carta di identità e delle certificazioni anagrafiche;
- **per chiedere** e ottenere il conseguimento della patente di guida italiana o la conversione della patente di guida estera.

Il legame tra residenza e integrazione appare ancora più evidente se si considera che, in ragione della progressiva localizzazione del sistema di welfare, in molti casi le normative regionali e locali in materia di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali e/o all'edilizia residenziale pubblica prevedono requisiti ancora più restrittivi, tra i quali la residenza prolungata nel tempo in un determinato territorio. La mancanza di iscrizione anagrafica non preclude tuttavia l'esercizio dei diritti fondamentali, garantiti a prescindere dalla condizione di regolarità del soggiorno, tra i quali:

- **il diritto allo studio** del minore: i minori stranieri hanno il diritto all'istruzione e alla formazione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno e dal possesso di qualsiasi documentazione. Secondo quanto stabilito dall'art. 45 del Regolamento di attuazione del TU immigrazione "i minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado". È, perciò, illegittima la prassi di alcuni comuni di richiedere

l'iscrizione anagrafica come requisito per le iscrizioni alle scuole della fascia dell'obbligo, o dell'infanzia, oppure per la concessione di agevolazioni economiche relative ai servizi a domanda individuale (mense, trasporto scolastico etc.)

- **il diritto alla salute** per i cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, garantito con riguardo alle cure urgenti ed essenziali, ancorché continuative (art. 35 TU immigrazione). Diritto a cui è correlato il divieto di segnalare la condizione di irregolarità di soggiorno per gli stranieri irregolari. I titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, i titolari di protezione internazionale e i titolari di permesso per motivi umanitari hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e, in materia di assistenza sanitaria, hanno il medesimo trattamento previsto per i cittadini italiani (art. 34 TU immigrazione e art. 27 d. lgs. n. 251/2007).

In mancanza di iscrizione nelle liste della popolazione residente, gli stessi, come gli altri stranieri non residenti, dovrebbero essere iscritti nella ASL del luogo del domicilio indicato nel permesso di soggiorno per tutta la durata di validità del permesso di soggiorno (art. 42, comma 2, Regolamento di attuazione del TU immigrazione approvato con D.P.R. n. 394/1999). Tuttavia con specifico riferimento ai richiedenti la protezione internazionale, l'Accordo della Conferenza Stato-Regioni del dicembre 2012 "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome italiane", prevede che per questa particolare categoria, ai fini dell'iscrizione al SSN, si deve prescindere dall'indicazione di domicilio riportata nel permesso di soggiorno e, in assenza di residenza, si deve fare riferimento all'autocertificazione di

effettiva dimora o alla dichiarazione di ospitalità. Lo stesso Accordo prevede che gli stranieri in possesso di richiesta o di permessi di soggiorno per status di rifugiato, protezione sussidiaria, motivi umanitari in fase di prima iscrizione possono iscriversi al SSN temporaneamente, per la durata del permesso di soggiorno nella ASL in cui dichiarano di domiciliare, con l'obbligo, nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno, di richiedere la variazione di domicilio alla Questura competente e di presentare alla ASL il permesso di soggiorno riportante il domicilio effettivo. La residenza in Italia oltre a garantire l'accesso a una serie di diritti fondamentali, assume un ruolo centrale anche fra le modalità di acquisto della cittadinanza da parte dello straniero. La normativa italiana, infatti, prevede diversi modi di acquisto della cittadinanza: matrimonio, beneficio di legge e naturalizzazione. Quest'ultima, che maggiormente interessa i beneficiari di protezione internazionale, è detta anche cittadinanza "per residenza" in quanto consiste nella concessione, mediante atto pubblico, della cittadinanza italiana allo straniero che abbia avuto nel paese un determinato periodo di "residenza legale", concetto che si definirà meglio nel paragrafo successivo. Si tratta di concessione della cittadinanza e non di acquisto, a differenza della cittadinanza per matrimonio e beneficio di legge, in quanto la residenza legale sul territorio italiano non realizza un diritto dello straniero a diventare cittadino, ma solo un interesse che verrà valutato discrezionalmente dalla pubblica amministrazione non come interesse dello straniero a diventare cittadino, bensì come interesse dello Stato ad accogliere un nuovo membro nella comunità nazionale.

Focus /

Fuggire o morire

Rotte migratorie dai paesi sub-sahariani verso l'Europa*

Il rapporto **Fuggire o Morire** di MEDU si basa sulle informazioni e le testimonianze raccolte da Medici per i Diritti Umani nei primi 6 mesi di attività del progetto “ON TO: Stopping the torture of refugees from Sub-Saharan countries along the migratory route to Northern Africa” presso i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) per richiedenti asilo in provincia di Ragusa e il Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) di Mineo, in provincia di Catania. Nel rapporto sono inoltre riportati dati e testimonianze raccolti nel corso di undici mesi di attività presso alcuni insediamenti informali di migranti forzati a Roma (edifici occupati, baraccopoli, stazioni ferroviarie³⁷). Nel rapporto sono presentate in particolare le conoscenze acquisite sulle rotte migratorie e il traffico di esseri umani lungo il percorso verso il Nord Africa oltre che sul tipo di violenze e torture che i migranti subiscono nel corso di questo lungo viaggio. Il rapporto analizza inoltre le conseguenze psicologiche e fisiche del trauma vissuto dai migranti nel loro paese d'origine o nel corso del percorso migratorio.

Rotte Migratorie

Dalle interviste condotte dai ricercatori MEDU in Sicilia e a Roma, sono emerse due principali rotte migratorie. La maggior parte dei migranti intervistati in Sicilia proveniva dai paesi dell'Africa occidentale e aveva viaggiato attraverso il Niger e la Libia (Rotta dell'Africa occidentale). I migranti intervistati a Roma, provenivano invece dal Corno d'Africa, e avevano viaggiato dall'Eritrea o dall'Etiopia attraverso il Sudan e la Libia (Rotta dell'Africa orientale).

“Eravamo 120 in una barca che poteva ospitare massimo 50 persone. Per 3 giorni non ho potuto sedermi né dormire. Poi, il 24 agosto, la barca ha iniziato ad affondare. Le persone hanno iniziato ad agitarsi e a buttarsi in mare, anche se non sapevano



37 Edificio occupato di Collatina, baraccopoli di Ponte Mammolo, centro informale Baobab, stazione Termini.

nuotare. Altri prendevano le taniche di benzina e le buttavano in mare, usandole per restare a galla. Ma la benzina è acida, così molti di noi si sono ustionati. Ho visto 12 persone morire in mare, incluso un mio amico. Avevamo fatto il viaggio insieme dal

* Da un estratto del Rapporto di MEDU (Medici per i Diritti Umani) *Fuggire o morire. Rotte migratorie dai paesi sub-sahariani verso l'Europa*. Luglio 2015.

Mali e lui è morto davanti ai miei occhi”.
M.K., 26 anni dal Senegal
 intervista raccolta presso il CAS di Ragusa Ibla

“L'attraversamento del deserto dal Sudan alla Libia è stato molto pericoloso. Avevamo sol-

Focus /

tanto una bottiglia di acqua a persona e quasi niente da mangiare. Eravamo tutti ammassati sullo stesso pick up che viaggiava ad alta velocità. Alcune persone sono cadute, ma sono state lasciate lì. Ci sono voluti quattro giorni per attraversare il confine”.

Y.D., 20 anni dall'Eritrea

intervista raccolta a Ponte Mammolo (Roma),
settembre 2014

L'ultimo tratto del viaggio è lo stesso per entrambe le rotte e prevede l'attraversamento del Mediterraneo dalle coste libiche all'Italia, in condizioni drammatiche, a bordo di imbarcazioni gestite dai trafficanti. Il viaggio dall'Eritrea all'Italia dura in media 16 mesi con una permanenza media di 5 mesi in Libia. Pochi giorni dopo l'arrivo nei porti dell'Italia del Sud, i migranti eritrei raggiungono Roma o Milano dove si fermano per pochi giorni o qualche settimana, prima di continuare il viaggio verso la loro destinazione finale: i paesi dell'Europa del Nord ed in particolare la Germania e i paesi scandinavi. Nel rapporto è stata esaminata in particolare la rotta dell'Africa occidentale. Tutti i migranti intervistati da MEDU nei centri di accoglienza in Sicilia sono partiti dalla costa libica. Prima di allora, sono stati costretti ad attraversare vari paesi del Sahel occidentale fermandosi lungo il percorso in piccole città. La durata media del viaggio dal Paese di origine all'Italia è di 22 mesi. La maggior parte dei migranti intervistati è partita tra il 2012 e il 2014 ed è arrivata in Italia alla fine del 2013 o 2014 (con l'eccezione di 4 persone che sono arrivate all'inizio del 2015). Quattro quinti dei 100 richiedenti asilo hanno dichiarato che la Libia è il paese dove hanno trascorso la maggior parte del tempo, mentre i restanti intervistati hanno citato diversi paesi dell'Africa occidentale. In media, i richiedenti asilo hanno trascorso 13 mesi in Libia. Il viaggio verso l'Italia

viene facilitato da trafficanti di migranti e da gruppi criminali in grado di offrire vari “servizi”, dal trasporto alla corruzione di funzionari di frontiera. Le testimonianze raccolte all'interno dei centri di accoglienza in Sicilia confermano che il business dell'immigrazione nel deserto del Sahara, in Libia e nel Mar Mediterraneo è gestito sia da gruppi di trafficanti altamente organizzati sia da individui non professionisti che agiscono da soli, o che forniscono un “servizio” specifico concordato economicamente. I diversi attori sono responsabili dell'organizzazione di diverse tratte del viaggio: dal paese di origine dei migranti fino al Niger o al Sudan; da lì al confine libico; dal confine ad un punto di raccolta della costa; e, infine, dalla Libia verso l'Italia attraverso il Mediterraneo. La rete del traffico è una catena a maglie lente, in cui anche un singolo individuo può inserirsi e sfruttare i migranti vulnerabili, attraverso sequestri, lavoro forzato o estorsione di denaro. Questi fattori rendono ancor più difficile il suo smantellamento.

I richiedenti asilo provenienti dall'Africa occidentale intervistati da MEDU in Sicilia hanno dichiarato di essere entrati in contatto con almeno due differenti tipi di trafficanti per raggiungere l'Italia: uno responsabile di organizzare il viaggio da Agadez (Niger) verso la Libia e l'altro di organizzare il viaggio attraverso il Mar Mediterraneo. La maggior parte di essi, ha raccontato dell'estenuante viaggio attraverso il deserto tra Agadez (Niger) e Gatron o Sabah (Libia), indicato a volte come “la strada per l'inferno.” Durante il tragitto nel deserto, i migranti hanno sofferto gravi privazioni di acqua e cibo, condizioni di caldo estremo e soprattutto sono stati testimoni della morte di altri migranti, a causa dell'eccesso di velocità e della guida pericolosa, o della denutrizione e/o disidratazione. Una minoranza di

loro ha riferito di essere stato picchiato dalla polizia ai posti di controllo.

“Ho visto molte persone morire nel deserto. La Hylux (tipo di veicolo utilizzato dai trafficanti, ndr) andava ad altissima velocità così le persone cadevano e venivano lasciate nel deserto. Il deserto è pieno di tombe. Ho visto così tanti corpi morti, sia di persone cadute dal veicolo che di persone morte di sete. I trafficanti non se ne preoccupano affatto perché sanno che nessuno verrà ritenuto responsabile per la morte di queste persone durante il viaggio”.

E.C., 19 anni dalla Nigeria

intervista raccolta presso il CAS Le Mole

L'attraversamento dei paesi del Sahel o il passaggio tra la Nigeria e il Niger sembrano più facili, a causa dei legami etnici transfrontalieri e della corruzione della polizia e delle milizie del luogo.

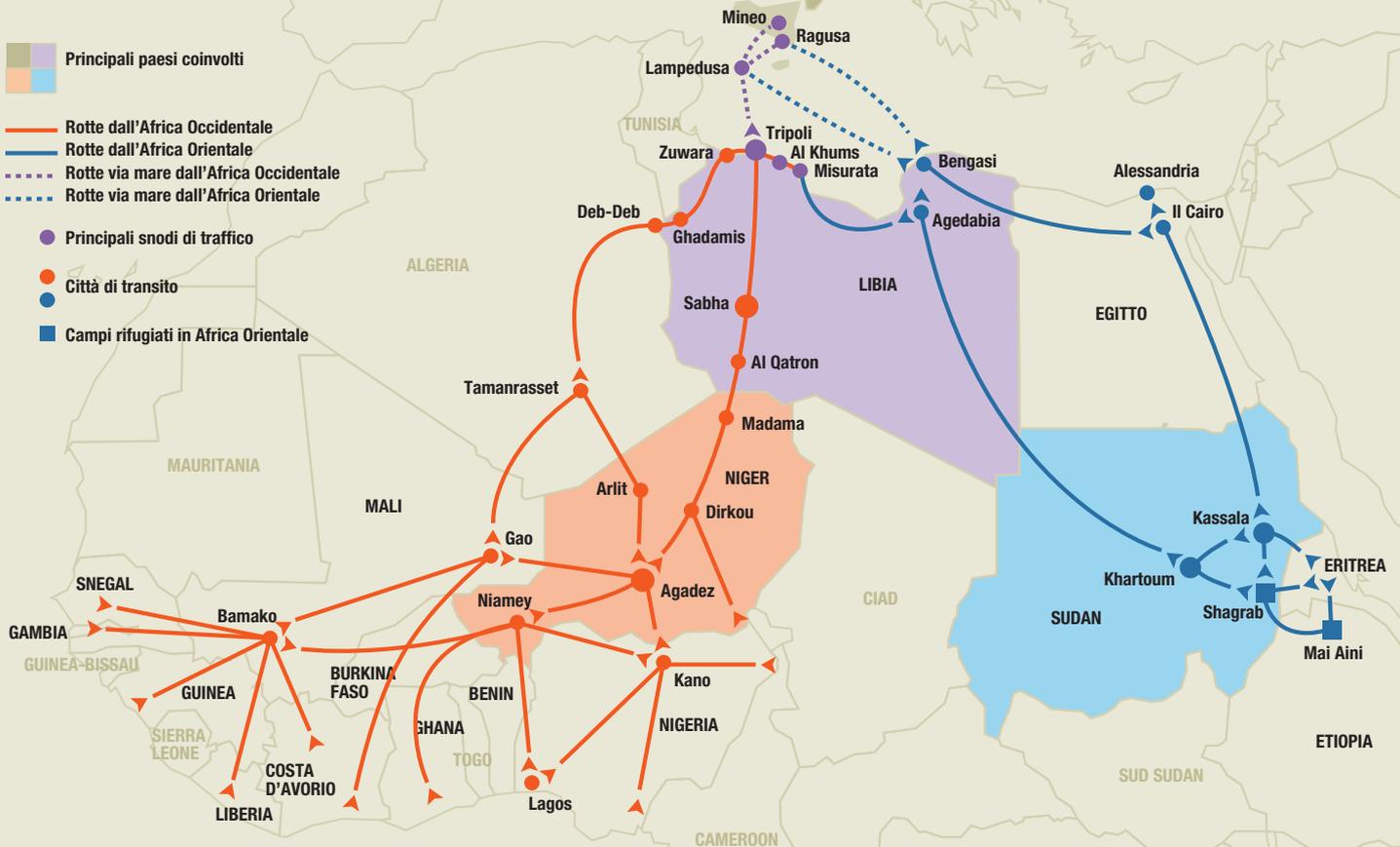
Nel Rapporto viene trattato anche il tema del costo del viaggio: 56 dei 100 richiedenti asilo intervistati in Sicilia hanno dichiarato di non ricordare (o erano riluttanti a farlo) l'esatta somma di denaro pagata per il viaggio, o che qualcun altro (ad esempio la famiglia/amici o altre persone incontrate lungo il cammino) ha pagato per loro, ma non sapevano quanto. In base ai dati forniti da 38 persone dell'Africa occidentale, il costo medio del viaggio sarebbe di circa 1.000 euro. Due immigrati dal Bangladesh e uno dal Pakistan invece hanno dichiarato di aver speso tra 4.500-5.000 euro, poiché la tariffa includeva anche il costo per il volo dal loro paese alla Libia.

I dati raccolti tra i 400 eritrei ed etiopi negli insediamenti informali a Roma invece, suggeriscono un costo medio di circa 3.600 euro, di cui tra i 1.300 e 1.600 euro per attraversare il Mar Mediterraneo dalla Libia all'Italia.

Ulteriori approfondimenti sono necessari su questo aspetto, poiché i dati raccolti

Figura 1.4

Rotte di immigrazione dal Nord Africa verso l'Italia



fino ad ora circa i costi delle differenti rotte, sono molto variabili e a volte non coerenti.

Torture e trattamenti crudeli, inumani e degradanti

Tutti i 100 richiedenti asilo intervistati da MEDU in Sicilia e tutti i 400 intervistati a Roma hanno riferito di essere stati vittime di qualche tipo di trattamento crudele, inumano o degradante (CIDT), soprattutto in Libia. Inoltre, per quanto riguarda specifiche vulnerabilità, in Sicilia 61 richiedenti asilo sono stati vittime di tortura o di violenza estrema; 15 presentavano disturbi psicologici non collegati direttamente ad uno specifico episodio di violenza; 5 persone avevano problemi di salute fisica; 2 erano minori non accompagnati. A Roma, quasi un quarto degli immigrati visitati era costituito da minorenni. Tra i richiedenti asilo intervistati in Sicilia, l'81% è stato rinchiuso, legato o bendato, carcerato o sequestrato (soprattutto in Libia); il 92% ha dichiarato

di essere stato vittima di violenze e aggressioni, spesso percosse; il 97% ha dichiarato di essere stato privato di cibo e di acqua; il 40% ha affermato inoltre di essere stato privato di cure mediche. La stragrande maggioranza delle violenze si è verificata in Libia, ma anche in Niger e nel deserto. Tra i 400 migranti forzati dall'Eritrea ed Etiopia contattati a Roma, il 98% ha dichiarato di essere stato privato di cibo e acqua. Diversi pazienti hanno dichiarato di essere stati vittime di violenze, soprattutto percosse, e in alcuni casi di torture da posizione (sospensione) e bruciature. La maggior parte delle violazioni si è verificata in Libia, ma anche nel deserto attraverso il Sudan e la Libia. Secondo le testimonianze raccolte, la maggior parte dei migranti è stata detenuta in prigione, in centri di detenzione per migranti e in case informali "di raccolta" in Libia.

"Per arrivare dal Sudan alla Libia, ho pagato 2.400 dollari per me e le mie due nipoti. Quando siamo arrivate a Tripoli, in Libia, siamo state tenute in prigione per quattro mesi. I trafficanti ci spostavano spesso

perché c'erano sempre bombardamenti e sparatorie. Tentavano di nasconderci. La prigione era sovraffollata. A causa dell'aria cattiva, la mia asma era terribile e non riuscivo a respirare. A volte mi permettevano di dormire fuori, ma altre volte no. In prigione eravamo 70-80 persone con un solo bagno. Ci hanno dato pasta bollita due volte al giorno, per quattro mesi. Hanno picchiato due volte la mia nipote di 11 anni e molte volte quella di 17. Urlavano e puntavano la pistola. Io ho chiesto delle medicine e una volta sono riuscita a pagare uno spray per l'asma. Poiché non avevo soldi per pagare il viaggio per l'Italia, costringevano la mia nipote maggiore a lavorare, pulire e cucinare. Poi venivano la notte, la portavano fuori dalla prigione e abusavano sessualmente di lei. Io soffrivo molto perché non potevo proteggerla né fare alcunché per aiutarla. Quando i trafficanti hanno capito che realmente non avrei mai potuto pagare, hanno lasciato partire me e la mia nipote più piccola gratuitamente, ma hanno trattenuto in prigione la mia nipote più grande. Io ho il contatto telefonico dei trafficanti, ma non so come liberarla. Mi hanno chiesto

Focus /

di pagare 1.800 dollari di riscatto, ma dal momento che non posso pagarli, continuo ad abusare di lei. Voglio disperatamente salvarla e raggiungere la Svezia il più presto possibile. Lì cercherò di ottenere il denaro per pagare il riscatto”.

S.K., 67 anni dall' Eritrea

intervistata presso il Centro di accoglienza informale Baobab, Roma, giugno, 2015.

Secondo le testimonianze raccolte sia in Sicilia che a Roma, le forme più comuni di maltrattamenti, violenze e torture sono state: percosse e altre forme di trauma contusivo; privazione di cibo e acqua e di condizioni igienico-sanitarie minime; percosse ai piedi (*falaka*, una forma di tortura che consiste nel colpire le piante dei piedi della vittima con un oggetto duro che può essere una frusta, una verga od un oggetto simile); posizioni di sospensione o stressanti (ammanettamento, posizione in piedi per un tempo prolungato, ecc); minacce di violenze ai danni dei migranti e delle loro famiglie; oltraggi sessuali, religiosi e altre forme di trattamenti degradanti; privazione di cure mediche in caso di necessità; obbligo di assistere a torture e maltrattamenti. Le violenze si sono verificate soprattutto in Libia.

Per quanto riguarda l'identità degli autori delle torture, dei maltrattamenti e delle violenze, tra i paesi del Sahel e nel Niger (soprattutto tra Niamey e Agadez), essi sono stati descritti principalmente come agenti di polizia e soldati (ai posti di controllo ufficiali) o banditi e ribelli (ai falsi posti di controllo). Tuttavia, da Agadez fino alla Libia e prima di imbarcarsi per l'Italia, i migranti provenienti dall'Africa occidentale intervistati in Sicilia hanno identificato un insieme più ampio di autori: agenti di polizia, che possono arrestare e recare gravi percosse e torture ai migranti irregolari mentre sono detenuti o sequestrati; militari libici, che infliggono

trattamenti crudeli, inumani e degradanti, gravi privazioni e torture ai detenuti nei campi militari o in luoghi di sequestro, soprattutto in cambio di denaro; bande armate come gli *Asma Boys*, che gestiscono “luoghi speciali” dove i migranti vengono quotidianamente picchiati e seviziati per denaro e che sono responsabili di attacchi violenti con bastoni e coltelli nelle strade, all'interno dei *Foyer* (dormitori) e nelle case private; gruppi armati di trafficanti professionisti, come autisti e intermediari, in particolare nel deserto del Sahara e al momento di imbarcarsi per l'Italia, quando colpiscono violentemente i loro clienti per accelerare le procedure oppure per venderli o rapirli in cambio di denaro; civili libici e uomini di affari che possono sfruttare i migranti trattandoli come schiavi e costringendoli a condizioni di vita insopportabili; libici o anche africani sub-sahariani che gestiscono *Foyer* e che usano violenza nei confronti di coloro che non riescono a pagare la rata mensile. La situazione è simile per gli eritrei intervistati a Roma, che hanno dichiarato di essere stati vittime di violenze inflitte da soldati libici, miliziani, agenti di polizia e trafficanti professionisti.

Nel rapporto viene analizzato anche il legame tra i trattamenti inumani e degradanti, la tortura e il disagio mentale. In Sicilia, 62 richiedenti asilo hanno ricevuto assistenza psicologica e/o psichiatrica. Tra questi il 90% ha dichiarato di aver sofferto CIDT / tortura (nel 71% dei casi in Libia) e nell' 86% dei casi mostrava segni fisici compatibili con le violenze riferite. Tra i singoli disturbi relativi all'Asse I³⁸ del DSM IV TR³⁹ prevalgono le diagnosi di: disturbo d'ansia NAS⁴⁰ (20), episodio depressivo maggiore (17), disturbo da stress post traumatico (13), disturbo dell'umore NAS (8), disturbo da incubi (8), ipocondria (8), disturbo distimico (3), insonnia (3), altri disturbi (6). Una diagnosi di co-

morbilità psichiatrica era presente in 28 dei 62 pazienti (45%) e, in particolare, i casi più frequenti sono stati quelli in cui era presente un episodio depressivo maggiore che accompagnava un disturbo da stress post traumatico.

“Ho lasciato la Liberia all'inizio del 2014 con il mio fratello minore. Mio padre era un combattente ed è stato ucciso nel 2003. Mia madre ci ha detto che i suoi nemici volevano uccidere anche me e mio fratello, così siamo stati costretti a partire. Prima di arrivare in Sicilia, sono stato detenuto per cinque mesi in una prigione libica dove sono stato torturato e ferito ai piedi e ai polsi. Ho perso mio fratello nel naufragio della barca nel Canale di Sicilia nell'agosto 2014. Non lo dimenticherò mai. Di notte sogno sempre mio fratello morto, le persone che volevano uccidermi, quello che mi hanno fatto in prigione, e il mare. A volte, di giorno, penso a tutto ciò e mi sembra vero. Vedo delle immagini di quello che è accaduto. Ho paura, aiutatemi...”.

K.K., 21 anni dalla Liberia

sbarcato in Sicilia il 24 agosto, 2014.

38 La classificazione multiasiale del DSM-IV comprende cinque assi: Asse I: Disturbi Clinici/Altre condizioni che possono essere oggetto di attenzione clinica; Asse II: Disturbi di Personalità/Ritardo Mentale; Asse III: Condizioni Mediche Generali; Asse IV: Problemi Psicosociali ed Ambientali; Asse V: Valutazione Globale del Funzionamento.

39 *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM IV TR)*, American Psychiatric Association, 2000.

40 NAS= Non Altrimenti Specificato.

Focus /

Puppet Le sculture dell'accoglienza

A Sutera un laboratorio artistico di donne rifugiate

A Sutera, un comune di circa 1400 abitanti in provincia di Caltanissetta, donne rifugiate e richiedenti asilo, accolte nel progetto SPRAR della città, di concerto con i residenti, hanno avviato un piccolo laboratorio artistico nell'ambito del progetto IArt promosso dall'Associazione IWorld. Il progetto nasce nell'ambito di un network di comuni siciliani che hanno costituito un polo museale sull'arte contemporanea, denominato IArt.

“Tutto è partito dopo l'incontro con la giovane scultrice Marina Iodice che, giunta a Sutera e scoperto il nostro progetto di accoglienza, ha deciso di coinvolgere le donne rifugiate in attività artistiche dando il via ad un laboratorio d'arte”, spiega il coordinatore del progetto SPRAR di Sutera. Sono state così realizzate delle piccole sculture morbide chiamate “puppet” che, composte esclusivamente da materiali di recupero, sono state presentate alla cittadinanza nel corso di un evento pubblico (che si è svolto il 18 aprile 2015 presso il Centro Culturale Polivalente ospitato nella ex chiesa degli Agonizzanti a Sutera) e diffuse nel paese come veri e propri oggetti di arredo urbano simbolo di inclusione e integrazione sociale. “Attraverso questo laboratorio – prosegue – abbiamo valorizzato l'incredibile manualità delle donne accolte, ciò ci ha spinti a pensare che potremmo presto avviare dei veri e propri laboratori di sartoria coinvolgendo anche gli stessi residenti”.

Il laboratorio di “puppet” ha visto il coinvolgimento di circa una decina di donne rifugiate e richiedenti asilo provenienti per lo più da Eritrea, Afghanistan, Nepal, Mali e Nigeria con la partecipazione attiva anche di alcune donne del paese. L'obiettivo delle attività realizzate è stato proprio quello di sottolineare la necessaria collaborazione tra residenti e beneficiari del progetto SPRAR per favorire l'incontro e il dialogo tra culture diverse a partire dalla



riappropriazione degli spazi pubblici. In questa direzione infatti è stata promossa l'iniziativa del “puppet crossing”, ovvero la diffusione e lo scambio nel paese di queste sculture in tessuto imbottito che, attraverso la loro struttura, “comunicano una nuova identità ludica, dinamica e modificante degli spazi e degli arredi urbani” terreno di incontro tra i cittadini e i beneficiari dello SPRAR.

“Il Comune di Sutera sta anche pensando di creare una struttura ad hoc dove accogliere queste sculture per dare un seguito al progetto. Al momento sono state trasferite nel museo cittadino”, precisa il co-

ordinatore.

Decisivo per la riuscita delle attività è stato anche il diretto coinvolgimento della cittadinanza che, come una sorta di “operatori grezzi” dello SPRAR facilitano il percorso di accoglienza dei rifugiati e permettono l'instaurarsi di reti di relazione per una città più accogliente. “Se vogliamo rendere strutturali iniziative come queste – conclude il coordinatore – è necessario rendere protagonisti anche gli stessi residenti e la comunità locale tutta. Una rete solidale e di accoglienza non può prescindere dalla collaborazione con la cittadinanza”.



2

Capitolo 2 /

Il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia e il sistema di accoglienza nazionale¹

Gli sbarchi

Oltre **170.000**
gli sbarchi sulle coste italiane nel 2014

Principali paesi
di partenza

Libia
Egitto
Turchia

Principali paesi
di origine

Siria
Eritrea
Mali

60.000 circa
i migranti che dall'inizio
dell'anno fino
al 23 giugno 2015 sono
sbarcati in Italia

Oltre il **70%**
dei migranti
sbarcati in Italia
nel 2014
arrivano come
primo approdo in
Sicilia

Operazione Mare Nostrum

97.000 circa
i migranti soccorsi dal 1 gennaio al 31 ottobre 2014

Oltre
100.000
i migranti
soccorsi nel
periodo della sua
operatività
(18 ottobre 2013 –
31 ottobre 2014)



La protezione internazionale in Italia

65.000 circa

le domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2014
Oltre il doppio delle domande presentate nel 2013

Oltre **36.000**

le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali nel 2014

Principali paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale

Nigeria
Mali
Gambia

25.000 circa

le domande di protezione internazionale presentate nei primi cinque mesi del 2015

60%

dei richiedenti hanno ottenuto almeno una forma di protezione internazionale

10%

lo status di rifugiato

Oltre **7.000**

i ricorsi presentati verso i dinieghi o verso protezioni diverse dal riconoscimento dello status di rifugiato

50%

dei richiedenti hanno ottenuto almeno una forma di protezione internazionale

6%

lo status di rifugiato

28%

proposte di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari

22%

lo status di protezione sussidiaria

25%

proposte di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari

19%

lo status di protezione sussidiaria

77%

dei ricorsi chiusi sono stati accolti

Le strutture governative e il sistema di accoglienza e assistenza

Circa **70.000**

i migranti presenti nelle strutture di accoglienza (CAS - CPSA/CDA/CARA - SPRAR) al 31 dicembre 2014

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

Sicilia
Lazio
Puglia

I permessi di soggiorno

Oltre **47.000**

i permessi di soggiorno rilasciati nel 2014 afferenti al diritto di asilo

77%

i permessi rilasciati per richiesta di asilo

7%

i permessi rilasciati per la protezione umanitaria

8%

i permessi rilasciati per motivi umanitari

4%

i permessi rilasciati in base alla Convenzione Dublino

4%

i permessi rilasciati per il riconoscimento dello status di rifugiato

Circa **82.000**

i migranti presenti nelle strutture di accoglienza (CAS - CPSA/CDA/CARA - SPRAR) al mese di giugno 2015

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

Sicilia
Lazio
Lombardia

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

2.1.1 Gli sbarchi sulle coste italiane

2 Si vedano i dati riportati nel capitolo 3 a cura di UNHCR.

Secondo i dati dell'Alto Commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR), sono 59,5 milioni i migranti forzati alla fine del 2014, in aumento rispetto all'anno precedente quando erano 51,2 milioni². Le crisi di molti paesi del sud del Mediterraneo (la Libia su tutti) e la presenza di numerosi conflitti nell'Africa Sub-Sahariana (Nigeria, Mali, Gambia, Somalia, Eritrea, ecc.) rappresentano il primo impulso al continuo afflusso di migranti che approdano via mare sulle coste italiane. Infatti, uno degli effetti diretti della situazione geopolitica internazionale, che vede intensificarsi numerose situazioni di crisi a sud del Mediterraneo, è l'aumento degli arrivi via mare e l'incremento delle domande di protezione internazionale. Nel 2014, i migranti giunti sulle coste italiane sono stati oltre 170.000 e quasi 65.000 sono state le istanze di protezione internazio-

nale. Dal 1999 (figura 2.1), dopo un primo consistente numero di sbarchi di migranti provenienti in particolare dall'Albania a seguito della guerra del Kosovo, tra il 2000 e il 2007 gli arrivi sulle coste italiane si presentano con un flusso costante. Dal 2008 al 2013 l'andamento degli sbarchi diviene invece instabile, riflettendo le condizioni politiche-economiche e sociali dei paesi di origine dei migranti. Sono infatti il 2008, 2011, 2013 e 2014 gli anni che maggiormente evidenziano questa situazione: la prima emergenza Nord Africa (2008), l'esodo seguito agli eventi che hanno caratterizzato la cosiddetta Primavera Araba (2011) e il manifestarsi e riaffacciarsi di conflitti vecchi e nuovi in numerosi territori del Nord Africa e del vicino Medio Oriente (2013-2014). È proprio il 2014 a mostrare in modo accentuato questa tendenza, con un progressivo e consistente aumento del numero di sbarchi (170.000).

Nel 2014, l'andamento mensile degli sbarchi evidenzia (figura 2.2), con numeri elevati durante tutto l'anno (il numero dei migranti non scende mai al di sotto dei 2000 arrivi mensili), un incremento continuo da gennaio a settembre, quando si tocca il picco massimo di 26.107 arrivi. Nei mesi successivi il numero dei migranti giunti via mare sulle coste italiane fa registrare una lieve contrazione, mantenendosi tuttavia sempre oltre i 6mila arrivi mensili (dicembre 2014). Nei primi mesi del 2015 la tendenza mostra numeri superiori rispetto al 2014, maggiori di oltre 1000 unità mensili rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

Figura 2.1

Migranti sbarcati sulle coste italiane. Anni 1999-2014.

Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

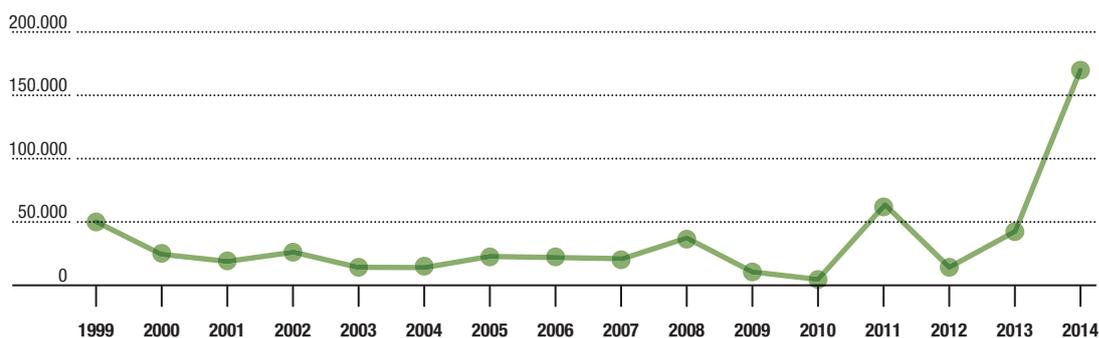


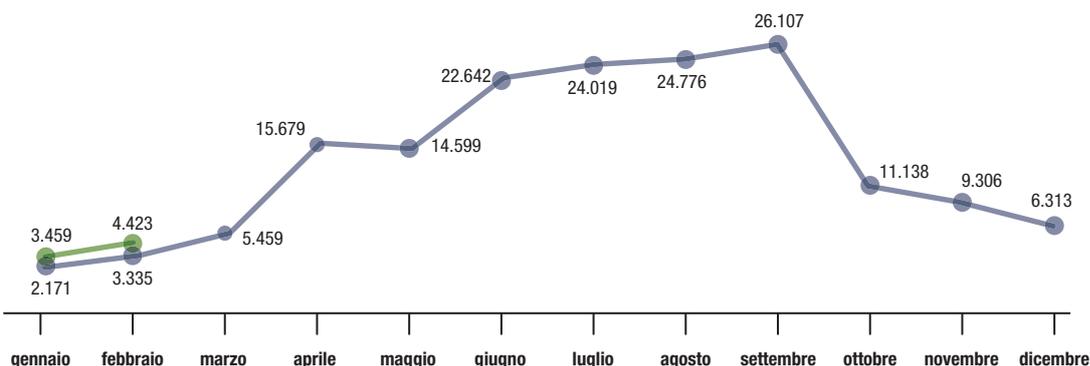
Figura 2.2

Confronto arrivi mensili. Anni 2014-2015 (al 2 marzo).

Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

■ 2014
■ 2015



In tutti gli anni, la Sicilia è la regione in cui avviene il numero maggiore di sbarchi (tabella 2.1). Nel 2014 il 71% degli immigrati che sbarcano in Italia arrivano come primo approdo in Sicilia, la seconda regione è la Calabria, con dei numeri sensibilmente inferiori (13%), la terza la Puglia (10%). Nel dettaglio, in Sicilia, nella provincia di Agrigento, sono arrivati via mare un numero di poco superiore a 15mila migranti, mentre nelle isole di Lampedusa, Linosa e Lampione, i migranti sbarcati sono stati poco più di 4mila, un numero sensibilmente inferiore agli anni precedenti ed in particolare al 2011 quando l'isola di Lampedusa fu la terra di primo sbarco per oltre 50mila migranti. Dal 2011 al 2013, sono sempre le coste della Sicilia ad accogliere il numero maggiore di sbarchi: nel 2013 i migranti arrivati sulle coste dell'isola sono l'88,3% del totale degli sbarchi registrati in Italia; erano il 64% nel 2012 e il 91,3% nel 2011. Nel 2013 è la Calabria la regione che dopo la Sicilia presenta il numero maggiore di sbarchi, posizione che apparteneva alla Puglia nei due anni precedenti. Nel dettaglio degli sbarchi avvenuti in Sicilia tra il 2011 e il 2013, sono le coste di Lampedusa,

Linosa e Lampione ad accogliere nella quasi totalità gli sbarchi avvenuti nella provincia di Agrigento; tale tendenza è totalmente invertita nel 2014. Dall'inizio dell'anno, sull'isola di Lampedusa sono infatti giunti 4.194 stranieri, contro gli oltre 15mila approdati sulle coste di altre località della provincia di Agrigento. Mentre nei soli primi cinque mesi del 2015, sull'isola di Lampedusa sono giunti 8.592 stranieri (di cui 6852 uomini, 846 donne e 894 minori) a seguito di 66 eventi di sbarco. Dal confronto tra i primi cinque mesi del 2014 e quelli del 2015, in quest'ultimo periodo è di oltre 4.000 il numero di migranti in più sbarcati in Italia. Sulle coste della Calabria si è registrato l'incremento percentuale maggiore di sbarchi (oltre il 700%), di poco inferiore quello rilevato per la Puglia (oltre il 400%). Per la Sicilia, al contrario, tra i due periodi si rileva una lieve flessione di sbarchi. Inoltre, all'inizio dell'anno fino al 23 giugno 2015³ sono giunti in Italia 59.606 migranti nel corso di 428 eventi di sbarco, dato sostanzialmente identico a quello dell'analogo periodo del 2014, ove si erano registrati 59.522 arrivi nel corso di 375 eventi di sbarco.

3 Audizione del Ministro dell'Interno Alfano del 23 giugno 2015 davanti alla Prima Commissione Permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione).

Località	2011	2012	2013	2014	2014 (al 01/06)	2015 (al 01/06)
Sicilia*	57.181	8.488	37.886	120.239	41.759	34.830
Puglia	3.325	2.719	1.030	17.565	538	2.772
Calabria	1.944	2.056	3.980	22.673	743	6.074
Sardegna	207	4	29	166	4	1.202
Campania	0	0	0	9.351	0	2.081
Friuli-Venezia Giulia	35	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	106	0	499
Totale	62.692	13.267	42.925	170.100	43.044	47.458
*dettaglio Sicilia						
Lampedusa, Linosa e Lampione	51.753	5.202	14.753	4.194		
Altre località della prov. Agrigento	806	551	2.937	15.366		

Tabella 2.1

Sbarchi nelle regioni italiane. Anni 2011-2014. Confronto al 1 giugno 2014-2015.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Degli oltre 170mila migranti giunti sulle coste italiane nel 2014, la quasi totalità (l'83%) sono salpati dalle coste libiche (tabella 2.2), mentre in percentuali molto minori sono coloro che sono partiti dall'Egitto (9%) e dalla Turchia (6%). Rispetto al 2013 il numero delle partenze dalla Libia è aumentato di circa il 420%, mentre l'incremento percentuale maggiore si riferisce al numero di migranti partiti dall'Algeria. Nel 2014, infatti, vi è stato un incremento di sbarchi avvenuti sulle coste italiane di oltre il 500% rispetto al 2013. Anche per il 2015, come per il 2014, i principali paesi di partenza dei migranti sono la Libia (la stragrande maggioranza di migranti giunge dalle coste di questo paese), l'Egitto, la Turchia e la Grecia (significativo è il caso greco, nel 2015, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, il numero di migranti sbarcati in Italia è oltre il doppio). È interessante notare come, tra i due periodi di riferimento, in media, per ciascuno dei paesi di partenza, ad eccezione della Libia, che mantiene tuttavia un numero medio di migranti per imbarcazione elevato

(151 nel 2015 erano 174 nel 2014), nei primi cinque mesi del 2015 il numero di migranti presenti in ciascun evento di sbarco è sempre maggiore. Sembra prevalere la tendenza ad accogliere su singole imbarcazioni un numero sempre maggiore di migranti, con le implicazioni di rischio che questo può comportare ma anche mettendo in luce la sempre maggiore speculazione economica perpetrata dagli scafisti. È di nazionalità siriana il numero maggiore di migranti sbarcati sulle coste italiane nel 2014: sono circa il 25% del totale (tabella 2.3); la seconda nazionalità è l'eritrea con il 20%. Questo dato conferma la tendenza già registrata nel 2013 quando le prime due nazionalità sono state ugualmente, anche se con percentuali inferiori, quella siriana (17%) e quella eritrea (16%). Questa tendenza trova conferma parziale nei primi cinque mesi del 2015 quando se è sempre di nazionalità eritrea il numero maggiore di migranti sbarcati in Italia, i siriani scendono alla quarta posizione (sono il 7% dei migranti sbarcati in Italia) dopo somali e nigeriani.

Tabella 2.2

Paese di partenza dei migranti. Anni 2012-2015.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

PAESE DI PARTENZA	2012		2013		2014		2014 (al 1/06)		2015 (al 1/06)	
	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati
Algeria	1	4	2	24	15	155	1	4	3	27
Egitto	19	1.401	80	9.215	59	15.283	12	2.559	9	2.291
Grecia	89	2.782	59	1.892	52	1.480	13	347	22	753
Libia	51	5.087	230	27.314	826	141.484	226	39.676	287	43.328
Marocco	0	0	1	7	0	0	0	0	0	0
Montenegro	0	0	1	8	0	0	0	0	0	0
Siria	0	0	13	1.480	1	61	0	0	0	0
Tunisia	112	2.294	68	908	102	1.297	17	217	18	259
Turchia	26	1.699	29	2.077	56	10.340	5	241	8	800
Totale	298	13.267	483	42.925	1.111	170.100	274	43.044	347	47.458

Tabella 2.3

Nazionalità dei migranti. Anni 2012-2015.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

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

Nazionalità	2012	Nazionalità	2013	Nazionalità	2014	Nazionalità	2015 al 1/06
Tunisia	2.268	Siria	11.307	Siria	42.323	Eritrea	10.983
Somalia	2.179	Eritrea	9.834	Eritrea	34.329	Somalia	4.565
Afghanistan	1.739	Somalia	3.263	Mali	9.908	Nigeria	4.349
Eritrea	1.612	Egitto	2.728	Nigeria	9.000	Siria	3.160
Pakistan	1.247	Nigeria	2.680	Gambia	8.691	Gambia	2.902
Egitto	1.223	Gambia	2.619	Palestina	6.082	Senegal	2.293
Bangladesh	622	Pakistan	1.753	Somalia	5.756	Sudan	2.212
Siria	582	Mali	1.674	Senegal	4.933	Mali	1.924
Nigeria	358	Senegal	1.314	Bangladesh	4.386	Costa d'Avorio	1.112
Gambia	348	Tunisia	833	Egitto	4.095	Etiopia	814
altre	1.089	Altre	4.920	altre*	40.597	altre*	13.144
Totale	13.267	Totale	42.925	Totale	170.100	Totale	47.458

Sbarchi provenienti dalla Tunisia e dalla Libia

Dal 2011, anno in cui hanno avuto avvio gli eventi legati alla primavera araba, al 2014, in Italia vi sono stati 801 sbarchi provenienti dalla Tunisia (tabella 2.4). Il numero maggiore si rileva appunto nel 2011, decrescendo via via negli anni successivi, con una contrazione maggiore nel 2013. Al numero di sbarchi corrisponde proporzionalmente il numero di migranti giunti sulle coste italiane: oltre 28mila nel 2011 contro i circa 1.300 del 2014. In quest'ultimo anno, nella quasi totalità sono uomini, con una significativa percentuale di presenze di minori che dal 2011 al 2014 ha mostrato in proporzione al numero di

adulti un significativo incremento: pari al doppio delle presenze. Dei tunisini rimpatriati con la scorta (tabella 2.5), il numero maggiore di rimpatri è avvenuto nel 2011, decrescendo negli anni successivi, ed è stato effettuato prevalentemente con voli charter.

Nel 2014 gli sbarchi provenienti dalla Libia sono fortemente aumentati rispetto agli anni precedenti (tabella 2.6). Se raffrontato al 2013, il numero di stranieri provenienti dalla Libia è oltre cinque volte superiore. Tra il 2011 e il 2014, mentre la percentuale di donne arrivate in Italia provenienti dalla Libia è rimasta pressoché stabile, quella degli uomini è lievemente diminuita al contrario del numero di minori che è invece aumentato.

ANNO	SBARCHI	STRANIERI SBARCATI			
		TOTALE	Uomini	Donne	Minori
2011	519	28.123	26.776	236	1.111
2012	112	2.294	2.166	19	109
2013	68	908	804	15	89
2014	102	1.297	1.173	25	99

Tabella 2.4

Sbarchi provenienti dalla Tunisia. Anni 2011-2014
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

ANNO	TUNISINI RIMPATRIATI		
	TOTALE	con voli charter	con voli di linea o traghetti
2011	4.120	3.942 (114 voli)	178
2012	2.420	2125 (84 voli)	295
2013	870	724 (40 voli)	146
2014	1.290	1.162 (47 voli)	128

Tabella 2.5

Tunisini rimpatriati. Anni 2011-2014.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

ANNO	EVENTI DI SBARCO	STRANIERI SBARCATI			
		TOTALE	Uomini	Donne	Minori
2011	101	28.431	23.409	3.035	1.987
2012	51	5.087	3.450	858	779
2013	230	27.314	20.408	3.404	3.502
2014	826	141.484	108.144	14.741	18.599

Tabella 2.6

Sbarchi provenienti dalla Libia. Anni 2011-2014.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Focus / Paese

Eritrea I dimenticati della terra

Popolazione	6.3 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	117.600 km²	Fonte: UNData 2014
Aspettativa di vita alla nascita	62.8 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati all'estero	363.077 rifugiati e 53.662 richiedenti asilo alla fine del 2014	Fonte: UNHCR, <i>Global Trends</i> 2014
Indice salute materno-infantile	152^a su 178	Fonte: Save the Children 2014

TEATRO DI MOLTEPLICI CONFLITTI, l'Eritrea è un Paese isolato che sta lentamente perdendo più generazioni di giovani, tutti in fuga verso terre dove i diritti umani siano una reale possibilità. Il popolo eritreo è circondato da anni da un silenzio mediatico tanto da meritarsi l'appellativo "i dimenticati della terra".

Pur essendo un piccolo Paese del Corno d'Africa l'Eritrea riveste un'importanza strategica per la sua posizione di retroterra del Canale di Suez. La sua storia recente è caratterizzata dal primato di aver ottenuto per ben due volte l'indipendenza: la prima nel 1952 dal protettorato britannico e la seconda nel 1993 anno in cui ottiene definitivamente l'indipendenza dall'Etiopia. Infatti, dopo la colonizzazione britannica, l'Etiopia ingloba l'Eritrea (1962), e con questa operazione causa un conflitto trentennale, alla fine del quale l'Eritrea ottiene l'indipendenza, sancita da un referendum popolare.

Il presidente dell'Eritrea è Isaias Afewerki, unico eletto fin ora dalla dichiarazione di indipendenza del 1993; esponente del Fronte popolare per la democrazia e la giustizia (PFDJ). Se nei primi anni il Paese sembra muoversi verso una democrazia libera e multipartitica la situazione che si concretizza è quella di una progressiva militarizzazione che porta l'Eritrea a entrare in conflitto con tutti i paesi vicini, anche se il conflitto più grave è quello che scoppia nel 1998 con l'Etiopia per una controversia sul confine della regione del Gash-Barka, che non era mai stato tracciato con precisione. Il conflitto si interrompe nel 2000 a seguito dell'intervento della United Mission in Eritrea and Ethiopia (Unmee) che impone ai due stati un

cessate il fuoco. Il compito di tracciare nuovamente i confini viene affidato ad una Commissione Internazionale ma il verdetto non viene accettato dall'Etiopia. Da allora la condizione rimane invariata sia sul piano dei confini sia su quello del rapporto tra i due stati, anzi nel 2012 un'incursione delle truppe etiopiche in territorio eritreo fomenta nuove e gravi tensioni.

Afewerki ha lentamente stretto l'intera popolazione sotto una vera e propria dittatura che ferocemente contrasta ogni forma di opposizione politica e di rapporto con l'esterno. Due episodi tracciano il quadro di una situazione allarmante. La prima quando nel 2011 l'intera regione del Corno d'Africa si trova a far fronte alla peggiore carestia mai avvenuta dal 1960. Il governo di Aferweki nega la situazione di emergenza e rifiuta, in linea con l'atteggiamento isolazionista, anche gli aiuti alimentari esteri. La seconda quando nel gennaio 2013 un gruppo di soldati si ribella al governo di Asmara, occupa il Ministero dell'Informazione e costringe un giornalista a leggere un comunicato in cui si esige l'attuazione della Costituzione, la tenuta delle elezioni e il rilascio di prigionieri politici. Nonostante la rivolta sia immediatamente soffocata essa rivela un malcontento generale e diffuso. Gli osservatori internazionali continuano a denunciare le gravissime condizioni in cui si trova il popolo eritreo costretto alla leva obbligatoria per aumentare l'efficienza dell'esercito in costante allarme per la contesa dei confini con l'Etiopia. Infatti la leva obbligatoria, in origine di diciotto mesi, viene estesa molto oltre il termine (può durare anni) e ai cittadini al di sotto dei

cinquanta anni è negato l'ottenimento di un visto per lasciare il Paese.

Le famiglie di coloro che lasciano l'Eritrea clandestinamente rischiano multe e detenzione e in diversi casi i migranti stessi, se scoperti, vengono giustiziati a sangue freddo ma nonostante questa situazione l'Eritrea rimane una delle nazioni ai primi posti per flussi migratori in uscita. I rapporti statistici prodotti dall'UNHCR negli ultimi quindici anni (2000-2014) evidenziano una crescita progressiva e costante delle richieste d'asilo provenienti dall'Eritrea, soprattutto dal 2010 al 2014, anno in cui il Paese ha fatto registrare 53.662 richieste (attestandosi come il quinto Paese al mondo per numero di richieste). A questo dato è necessario aggiungere migliaia di sfollati interni prodotti dai diversi conflitti e le centinaia di profughi che sono riusciti a fuggire nei paesi limitrofi all'Eritrea. Il popolo eritreo sta vivendo una vera e propria crisi umanitaria a causa delle gravi limitazioni della libertà che sfociano spesso in episodi di torture, lunghe prigionie e continue violazioni dei diritti umani: la Costituzione non è mai stata attuata, non si sono mai tenute elezioni e di fatto il Paese è diventato monopartitico. Il governo nega l'accesso alle prigionie non solo ai rappresentanti delle organizzazioni umanitarie ma anche agli stessi familiari dei prigionieri. In Eritrea manca completamente la libertà di espressione, tutti gli organi di informazione sono sottoposti al controllo governativo e nessuna NGO può operare nel Paese né redigere e pubblicare rapporti sulla situazione dei diritti umani.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga

Focus / Paese

Nigeria

La pace intrappolata tra petrolio e religione

Popolazione	166.6 milioni	Fonte: UNDP 2012
Superficie	923.768 km²	Fonte: UNDP 2014
Aspettativa di vita alla nascita	52.3 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati all'estero	53.662	Fonte: UNHCR, <i>Global Trends</i> 2014
Domande di asilo inoltrate in Italia nel 2014	10.138	Fonte: Commissione Nazionale per il diritto di Asilo 2015

CON I SUOI 166 MILIONI di abitanti la Nigeria è il più popoloso Stato dell'Africa. Nel Paese sono presenti più di 250 gruppi etnici che, differenti quanto a sviluppo socio-culturale ed economico, convivono in equilibrio precario, causa di un perenne stato di tensione.

Dalla dittatura alla democrazia

La Nigeria è una Repubblica Federale, proclamata ufficialmente nel 1963. Tra la metà degli anni '60 e la fine degli anni '90 la storia politica nigeriana conosce scontri violenti e un susseguirsi di colpi di stato militari, determinati dall'incapacità di gestire un'adeguata rappresentanza alle diverse etnie. L'evento più drammatico legato a questa incapacità è la secessione del Biafra nel 1967: la regione, a prevalenza Ibo, dichiara la propria indipendenza dal Governo Federale e ne segue una durissima guerra civile che produce migliaia di vittime per poi concludersi con una resa. Le prime elezioni libere avvengono nel 1999. Olusegun Obasanjo, rappresentante del People's Democratic Party (PDP), viene eletto Presidente Federale e poi riconfermato nelle successive elezioni del 2003. Nel 2007 si svolgono nuove elezioni, vinte da Umaru Yar'Adua del PDP. Queste votazioni sono duramente contestate dai partiti dell'opposizione per brogli elettorali, accusa sostenuta anche da numerosi osservatori internazionali. Sono anni di grandi cambiamenti. Nel 1999 alcuni Stati del Nord a maggioranza musulmana decidono di ignorare il veto costituzionale introducendo nei propri territori la Sharia (legge islamica). Questo atto è il preludio della nascita di Boko Haram, un'organizzazione militarizzata di

matrice islamico-radical. Nel 2005 nasce il Movimento per l'Emancipazione del Delta Niger (Mend) che se inizialmente rivendica una maggior partecipazione della popolazione ai proventi dell'attività estrattiva con il passare del tempo perde la spinta ideale e si trasforma in una sorta di cartello militare, dedito al furto, ai sequestri e al contrabbando di petrolio. Nel 2010 a causa della morte di Umaru subentra al potere Goodluck Jonathan, già vicepresidente del Paese. Tale carica viene confermata ufficialmente nelle elezioni dell'aprile 2011. A marzo 2015 si tengono nuove elezioni che vedono la vittoria dell'ex generale Buhari, a capo del partito All Progressive Congress.

Petrolio e religione: cause di una pacificazione impossibile

I numerosi conflitti che sono avvenuti e che tutt'oggi sono protagonisti della vita nigeriana sono legati a due questioni distinte: petrolio e religione. I conflitti legati alla questione del petrolio avvengono principalmente in prossimità del Delta del Niger, zona che nell'ultimo decennio è stata maggiormente sfruttata per l'estrazione del greggio dalle più grosse compagnie petrolifere internazionali tra cui Shell ed Eni. I profitti dell'estrazione arricchiscono solo l'élite politica, mentre il Delta del Niger rimane una delle regioni più povere dell'Africa. Il Mend ha ingaggiato una vera e propria battaglia con il potere centrale nigeriano, battaglia che si è conclusa formalmente nel 2009 quando il Governo ha comprato una fragile pacificazione con i diversi capi del Movimento, senza però risolvere le cause del conflitto. Per quanto riguarda la questione religiosa la natura degli scontri nasce dalla compresenza del culto islamico,

prevalentemente professato nel nord e del culto cristiano, più presente al sud. La situazione si è aggravata a partire dagli anni 2000 con l'introduzione della Sharia e con la nascita e il rafforzamento, anno dopo anno, dell'organizzazione islamica fondamentalista Boko Haram. Il termine deriva dalla lingua hausa e, liberamente tradotto, significa "l'educazione occidentale è sacrilega"; il nome è infatti dovuto alla dura opposizione del gruppo all'Occidente, inteso come il corruttore della purezza dell'Islam. Fra il 2009 e l'inizio del 2015 Boko Haram grazie alla strategia di bombardare le città, compiere rapimenti e attacchi kamikaze, assaltare l'esercito riesce a conquistare vaste aree della Nigeria oltre a gettare il Paese nel caos e nella paura.

Nigeria cerca Italia

Nel 2014 la Nigeria, con più di 22.000 domande, è l'ottavo Paese per numero di richieste di asilo registrate nei 44 Paesi industrializzati e analizzati nei rapporti UNHCR (Fonte UNHCR *Asylum levels and trends in industrialized countries 2014*). L'Italia è in assoluto la principale meta dei nigeriani: nel 2014 sono state 10.138 le richieste di asilo, nel 2013 invece 3.545. Secondo le cifre della Commissione Nazionale per il diritto di asilo la Nigeria è il primo o il secondo paese per origine presente in Italia dal 2008. A un numero elevato di domande di asilo non corrisponde un altrettanto numero di risposte positive da parte delle Commissioni Territoriali, infatti ai nigeriani raramente viene riconosciuto lo status di rifugiati mentre è più facile che venga loro riconosciuta una protezione umanitaria.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga

Soccorsi in mare: Operazione *Mare Nostrum*

Dal 1 gennaio 2014 al 31 ottobre dello stesso anno, complessivamente la Marina Militare ha condotto 988 interventi in mare per un totale di 154.226 stranieri soccorsi. Gli stranieri soccorsi dalle operazioni di rintracci sulle coste sono stati 3.577, mentre quelli soccorsi da mercantili su disposizioni della Capitaneria di porto sono stati 28.661 ed i soccorsi nell'ambito delle operazioni gestite dall'Agenzia Frontex e nell'Operazione *Mare Nostrum* rispettivamente 25.362 e 96.626.

L'Operazione *Mare Nostrum*, avviata il 18 ottobre 2013, a seguito del naufragio del 3 ottobre al largo di Lampedusa che ha provocato 366 morti

accertati e circa 20 dispersi presunti, ha termine il 1 novembre 2014. Nel 2014 l'operazione realizza 529 interventi per un totale di 96.626 migranti soccorsi (tabella 2.7). Gli interventi della Marina Militare sono stati 434 per un totale 81.111 soccorsi, contro i 16 eventi del Primo Intervento della Marina Militare che ha soccorso 3.183 migranti, mentre sono stati 79 gli eventi di primo intervento realizzati congiuntamente da Capitaneria di Porto, Guardia di Finanza e Unità di Soccorso in mare per un totale di 12.332 migranti soccorsi. Nel complesso, l'Operazione *Mare Nostrum* nel periodo della sua operatività (18 ottobre 2013 – 31 ottobre 2014) ha realizzato 563 interventi in mare per un numero di migranti soccorsi pari a 100.949, mentre sono stati 270 gli arresti e 8 i sequestri.

Tabella 2.7

**Mare Nostrum 2014.
Eventi e migranti soccorsi
(dal 1 gennaio al 31
ottobre).**

Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia
su dati Ministero dell'Interno

Totale eventi		Totale migranti soccorsi			
529		96.626			
di cui					
Interventi Marina Militare		Interventi misti			
		Primo intervento CP/GDF/Unità SM		Primo intervento MM	
Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi
434	8.111	79	12.332	16	3.183

Storie /

Soccorso
in mare

Ieri, nel 2011, la fuga dalla Libia nello sfacelo della guerra civile (e dell'intervento militare occidentale): quasi storia, ormai. Oggi un permesso di soggiorno per motivi umanitari, un lavoro, una casa in affitto, una rete di relazioni. In mezzo, il soccorso in mare a 500 profughi e migranti su un barcone che girava a vuoto nel Canale di Sicilia. Quella che segue è la testimonianza di A. T., 25 anni, ivoriano, residente a Torino.

«È andata bene, nel senso che non è morto nessuno. Però sulla barca a un certo punto ci siamo detti che era meglio pregare ognuno il suo Dio. Seguo ancora oggi le notizie, nei mesi scorsi ho sentito che da una barca sono stati gettati in mare dei cristiani. Mi pare strano, non posso dire, forse è cambiato qualcosa. Noi però abbiamo pregato ognuno il nostro Dio, davvero. Sulla barca eravamo circa 500, non sapevamo bene dove andavamo. Alla partenza funzionava così: prendevano qualcuno che non ne sapeva molto più di noi, “guardate, la rotta è quella, si fa così”, e via. Un'incertezza totale. Qualcuno diceva che stavamo andando in Brasile, o in Francia. Poco da mangiare, e io vomitavo sempre, anche l'acqua. E poi quel mare tutto intorno: un grande vuoto, fino a dove il cielo e l'acqua si toccano. Anche se un giorno abbiamo trovato dei pescatori, forse tunisini, che ci hanno indicato la direzione: “Dovete andare di là”. Alla fine dopo quattro giorni di viaggio ci ha trovati una nave della Marina italiana. Bisognava salire su una scialuppa, dicevano “prima le donne e i bambini”, però sono stati momenti difficili. Nella confusione la barca ondeggiava, quelli che stavano di sotto avevano i piedi nell'acqua. Ci hanno portati a Lampe-

dua, e lì al centro d'accoglienza in pulman. Allora dal centro non si usciva. Mi hanno detto che l'isola è bella ma io non ho visto niente... Dopo tre, quattro giorni ci hanno traghettato sul continente. Sono passato per diverse città fino a Settimo, vicino a Torino, nel centro di accoglienza della Croce Rossa».

Facce da mercenari

«Io sono di Daloa, in Costa d'Avorio, la città di mio padre. Mia madre invece è maliana. Ho lasciato la Costa D'Avorio da ragazzo per raggiungerla in Mali (non la vedo da anni, anche se ci telefoniamo sempre). Poi passando per l'Algeria sono andato a cercare lavoro in Libia: Ghadames, Bengasi, Sirte, Tripoli. Là si costruiva, c'era da fare, anche se al 90% in nero e nei lavori che i libici non facevano volentieri, come l'aiuto muratore o l'inserviente negli allevamenti di polli. Nel 2011 è scoppiata la guerra ed è cambiato tutto. Io e altri in una zona controllata dai ribelli siamo stati perfino arrestati, sospettavano di noi perché molti neri facevano i mercenari per Gheddafi. Poi ci hanno liberato, ma io avevo perso i risparmi di due anni e mezzo. Non potevo tornare in Africa in quelle condizioni. E ho deciso di attraversare. Siamo partiti da Tripoli, nel territorio ancora di Gheddafi, vicino a un campo militare, nel maggio 2011. Praticamente erano gli uomini di Gheddafi a metterti sulle barche, per vendetta contro l'intervento degli occidentali che aiutavano i ribelli. Io per il viaggio ho pagato 200 dinari, 130 euro circa, ma so di altri che non hanno dovuto pagare».

Se la vita è fuori

«E oggi, che cosa faccio oggi qui a Torino, mi chiedi? Ti ricordi che l'anno scorso facevo un tirocinio in una gastronomia artigianale? Ecco, proprio lì a novembre mi hanno fatto un contratto full time da apprendista per tre anni. Ne

avevo già trovato uno part time in una pizzeria, grazie a Non solo asilo (*un progetto della Cooperativa Orso e della Pastorale Migranti di Torino con il sostegno della Compagnia di San Paolo, ndr*), ma dopo questa offerta ho dovuto lasciarlo. Adesso ho un lavoro a tempo pieno, una casa in affitto, ho fatto formazione e ho preso anche la patente come era in programma con Non solo asilo. Così era giusto lasciare il mio posto a chi è appena arrivato e ne ha bisogno. Ho ancora la protezione umanitaria, ma dovrei passare al permesso per lavoro.

Intanto avevo anche lasciato il centro di Settimo: avevo conosciuto una signora che ci insegnava l'italiano di base, e dopo un po' lei mi ha ospitato a casa sua con suo figlio. Abitano qui vicino, ci vediamo ancora di continuo. Sono stato fortunato. Mi dicono “bravo”, ma io penso che ho solo trovato le persone giuste al momento giusto. Ho amici che dopo anni non sono riusciti a sistemarsi e non hanno ancora imparato l'italiano. In pizzeria invece eri obbligato a imparare... Al centro di Settimo ti accorgevi che non era vera vita. Mangiavamo pasta, giocavamo a pallone, ma io ingrassavo e mi annoiavo. La vita vera era fuori, bisognava uscire. Prendevo un mese di permesso per andare a raccogliere frutta a Rosarno, o a Saluzzo. Ho anche *rubato il treno* per arrivare perché non avevo soldi. A Saluzzo era meglio, dopo un po' in nero ti mettevano in regola per qualche giorno, sui cinque euro all'ora. A Rosarno era più dura, per ogni cassetta di frutta ti davano un euro, e fare una decina di cassette in un giorno per me era il massimo. Al ritorno però almeno avevo i soldi per pagare il biglietto. Adesso chissà che cosa porterà il futuro. Ma penso che per quelli come me la cosa più bella, potendo, sarebbe tornare in Africa e investire laggiù, non solo i risparmi ma anche tutte le esperienze che abbiamo vissuto. Là ce n'è più bisogno che qui».

2.1.2 Le domande di protezione internazionale presentate in Italia

Domande presentate nel corso del 2014 e nei primi 5 mesi del 2015

4 Per un approfondimento sulla situazione economico-politica del paese si rimanda all'apposita scheda in questo volume.

5 Frontex, *Migratory Routes Map*, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

Nel 2014 sono state presentate complessivamente circa 65mila domande di protezione internazionale, con un forte aumento rispetto al 2013 quando sono state circa 27mila. La quasi totalità delle domande sono presentate da uomini (92,3%), in percentuale maggiore rispetto all'anno precedente (86,3%). I minori stranieri non accompagnati che nel 2014 hanno presentato domanda di protezione internazionale sono stati 2.584, un numero tre volte superiore a quello rilevato nel 2013 quando le domande sono state 805.

Tendenza che non si riscontra invece per i minori accompagnati; le domande presentate nel 2014, infatti, pur essendo in numero superiore al 2013 (1.942 contro 1508) non mostrano un divario tanto accentuato.

Nei primi cinque mesi del 2015 sono state presentate circa 25mila domande di protezione internazionale e nella quasi totalità di casi da uomini (90%), mentre la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo (il 64%) sono di origine africana (i primi tre paesi sono Nigeria, Gambia e Senegal), a cui seguono coloro che sono originari dell'area asiatica (24%) e di quella europea (11%). Significativi sono anche alcuni aumenti nel numero di richieste rispetto al 2013 ed in particolare proprio per quanto riguarda le prime tre nazionalità di provenienza (tabella 2.9). Da evidenziare inoltre l'ingresso dell'Ucraina⁴ fra le prime dieci nazionalità, considerando le vicende politiche di quel paese (infatti nel 2013 il numero di richiedenti era quasi nullo) e con un aumento progressivo di domande. Se infatti nel 2014 i richiedenti asilo provenienti da questo paese sono stati poco più di 2.000, nel 2015 lo stesso numero è stato raggiunto nei soli primi cinque mesi (figura 2.6). L'andamento delle domande presentate in Italia nel corso degli ultimi 15 anni presenta un trend discontinuo, in diminuzione dal 2000 al 2005 dopo l'alto numero di istanze presentate nel '99 da cittadini provenienti dal Kosovo, e poi in aumento significativo sino al 2008 (oltre 31.000 domande), per fare ritorno nel biennio 2009-2010 ad un livello simile a quello registrato nel 2001, ovvero poco sopra alle 12.000 richieste di protezione internazionale. Nel 2011, a seguito della ripresa dei flussi migratori

dal Nord Africa seguiti ai moti di indipendenza nati all'interno dei movimenti delle cosiddette Primavere Arabe, le domande di protezione internazionale presentate sono state oltre 37.000 (il 208,1% in più rispetto al 2010), mentre nel corso del 2012 vi è stata una nuova forte diminuzione di domande (20.000 in meno rispetto all'anno precedente), quando nel 2013 si registra appunto una consistente ripresa di domande presentate: circa 27mila. Dal confronto tra numero di domande presentate alle Commissioni territoriali e numero di sbarchi sulle coste italiane, emerge tra il 1999 e il 2014 un sostanziale sincronismo tra i due eventi, dove, con l'eccezione di tre annualità: 2009, 2010 e 2012, in tutti gli anni considerati, il numero delle domande presentate è sempre inferiore al numero dei migranti sbarcati (figura 2.3). La forbice tra numero di sbarchi registrati e numero di domande presentate si allarga in misura considerevole negli anni in cui più sostenuto è il flusso degli arrivi: coincidente con le maggiori emergenze umanitarie degli ultimi quindici anni (1999: Kosovo; 2011: Primavera Arabe; 2013: emergenze umanitarie e guerre interne nei paesi del Nord Africa e del vicino Oriente). Nel 1999 il numero di domande presentate alle Commissioni territoriali sono il 50% del numero di migranti sbarcati e valori inferiori si rilevano nel 2005 e 2006 quando le domande sono rispettivamente il 41 e 47% del numero dei migranti sbarcati. Tale forbice assume valori ancora più elevati nel 2014 quando tra il numero degli sbarchi (di poco superiore ai 170.000) e il numero di domande presentate (circa 65.000) si registra una discrepanza di oltre 100mila unità: poco più di un terzo di coloro che sono giunti via mare ha presentato domanda di asilo (il 38%). Da considerare, oltre al numero di coloro che sono arrivati via mare, anche coloro che sono giunti sul territorio italiano attraverso il confine terrestre, la via dei Balcani occidentali, la *Western Balcan Route*.

Attraverso la rotta dei Balcani le migrazioni avvengono spesso a piedi, ma il più delle volte i migranti sono stipati in camion o vagoni ferroviari.

Da Frontex⁵ emerge un rapporto sul grande flusso di migranti provenienti dalla rotta balcanica: un fenomeno in forte aumento. Nel 2014, infatti, i passaggi illegali dei confini della UE sono stati oltre il doppio di quelli registrati nel 2013; mentre da gennaio a maggio 2015 sono stati circa 55mila i migranti irregolari che hanno seguito la rotta dei Balcani Occidentali diretti verso l'Ungheria, superando la frontiera serba, avendo come destinazione finale la Germania e il Nord Europa.

Nel complesso, nei primi cinque mesi del 2015

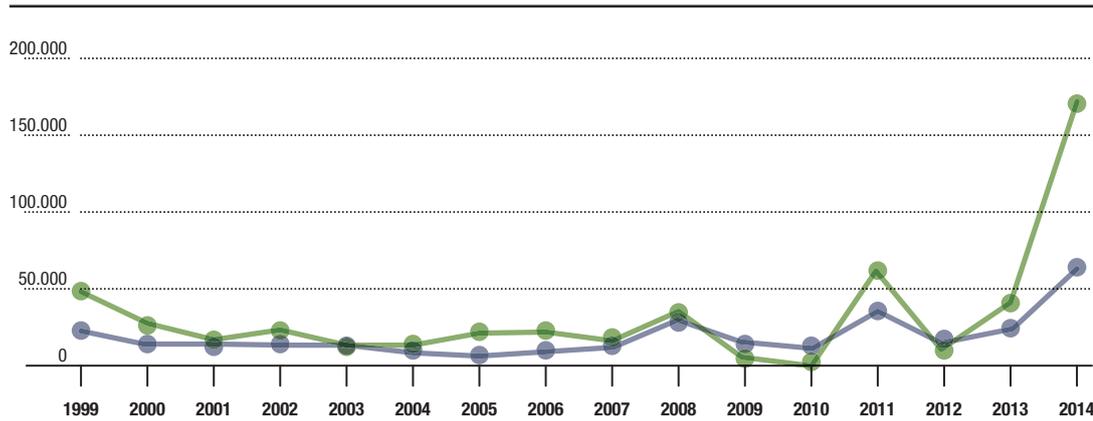


Figura 2.3

Confronto andamento domande protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali e sbarchi. Anni 1999-2014. Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

■ Domande pervenute
■ Sbarcati

il numero di “attraversamenti illegali” alla frontiera UE ha coinvolto circa 150mila persone: 47mila migranti (il 30%) hanno seguito la rotta del Mediterraneo Centrale; circa 103mila (quasi il 70%) hanno seguito principalmente la rotta del Mediterraneo Orientale dalla Turchia alla Grecia e la Bulgaria (48.015 attraversamenti) e la rotta dei Balcani Occidentali (50.430). Più specificatamente, prestando attenzione ai dati relativi alla nazionalità di coloro che hanno fatto richiesta di asilo e rapportandoli con le nazionalità degli sbarcati, risulta mancante il segmento più significativo di coloro che sono “potenziali richiedenti” giunti in Italia a seguito di un sbarco, ovvero siriani, eritrei, somali e palestinesi, i quali rappresentano oltre il 50% di tutti coloro che sono giunti in Italia via mare (tabella 2.8). Particolarmente elevato è infatti il numero di siriani ed eritrei che dopo essere sbarcati in Italia preferiscono proseguire il viaggio e presentare domanda di asilo in altri paesi europei per ricongiungersi agli altri componenti il proprio nucleo familiare.

	Sbarcati	Richiedenti
Siria	42.323	505
Eritrea	34.329	480
Somalia	5.756	812
Egitto	4.095	671
Palestina	6.082	nd.
altro	77.515	10.952 ⁶
Totale	170.100	64.886

Tabella 2.8

Confronto nazionalità sbarcati e richiedenti protezione internazionale. Anno 2014. Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Primi 10 paesi	Richiedenti asilo 2014	Var. % 2013/2014
Nigeria	10.138	188
Mali	9.771	441
Gambia	8.556	386
Pakistan	7.191	122
Senegal	4.678	358
Bangladesh	4.582	888
Afghanistan	3.180	55
Ghana	2.178	277
Ucraina	2.149	6.221
Costa D'Avorio	1.511	483
altro	10.952	
Totale	64.886	

Tabella 2.9

Principali nazionalità dei richiedenti asilo Italia. Anno 2014. Valori assoluti e variazione percentuale.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

⁶ In questo dato è compreso anche il numero dei richiedenti asilo palestinesi per i quali non è possibile isolarne il dato specifico.

Figura 2.4

I primi dieci paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2014.
Valori assoluti.

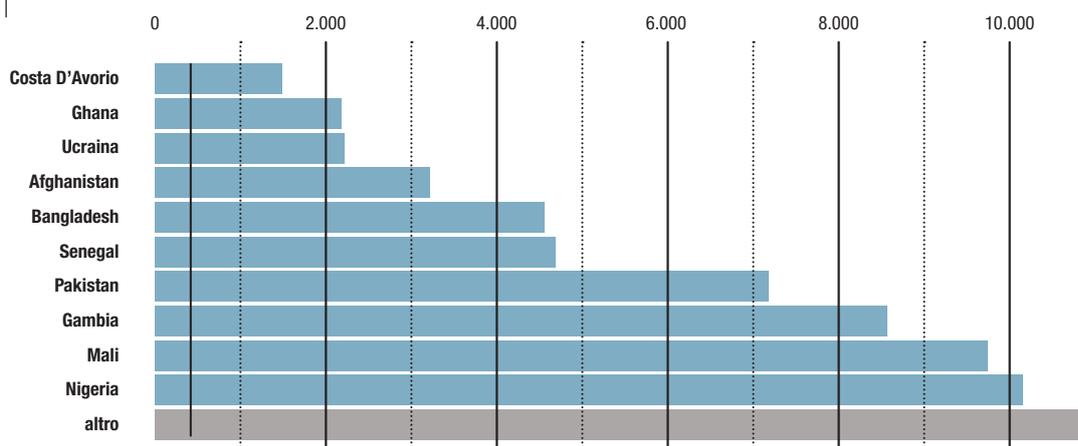
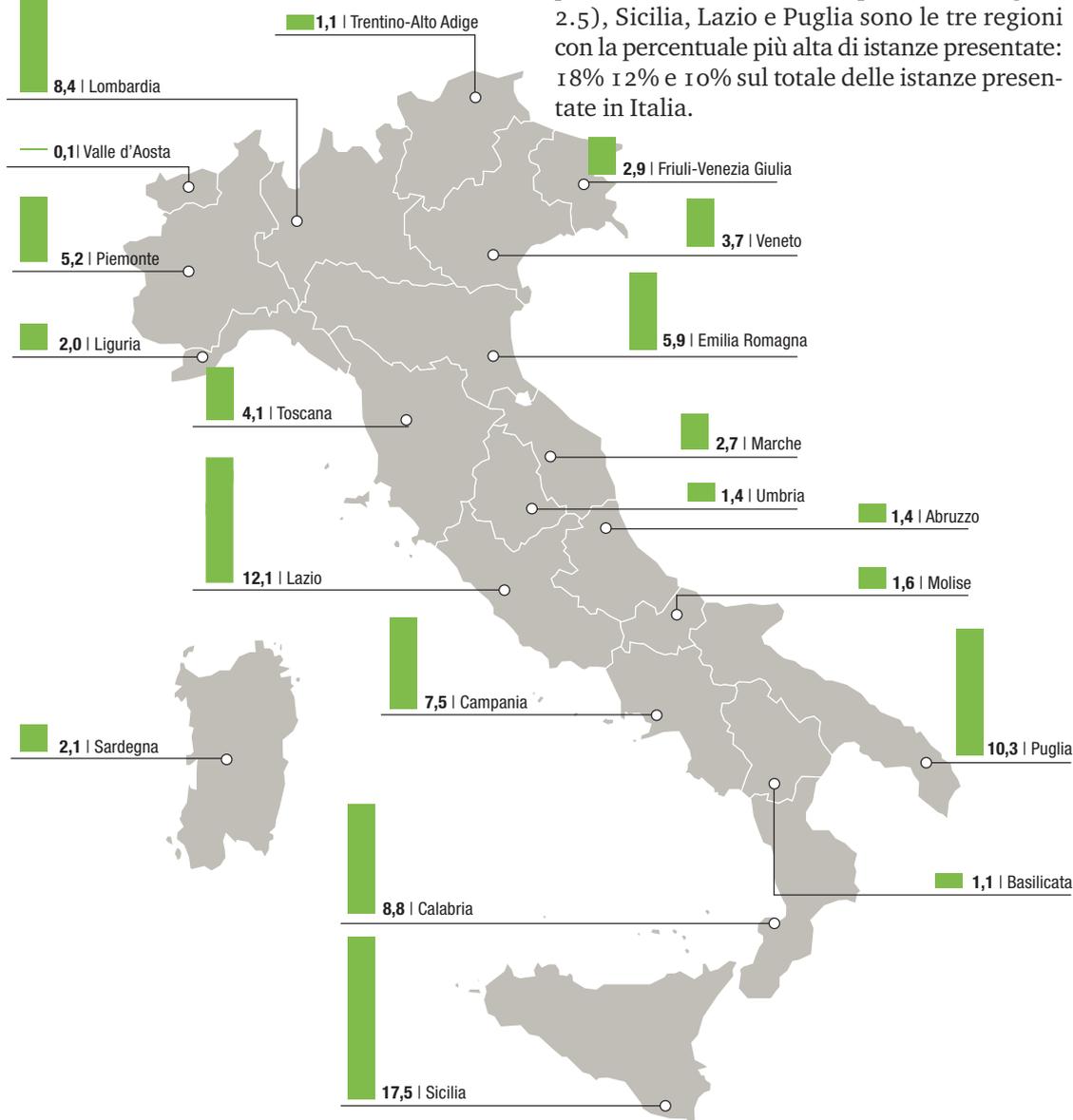


Figura 2.5

Domande di protezione internazionale presentate. Distribuzione regionale. Anno 2014.
Valori percentuali



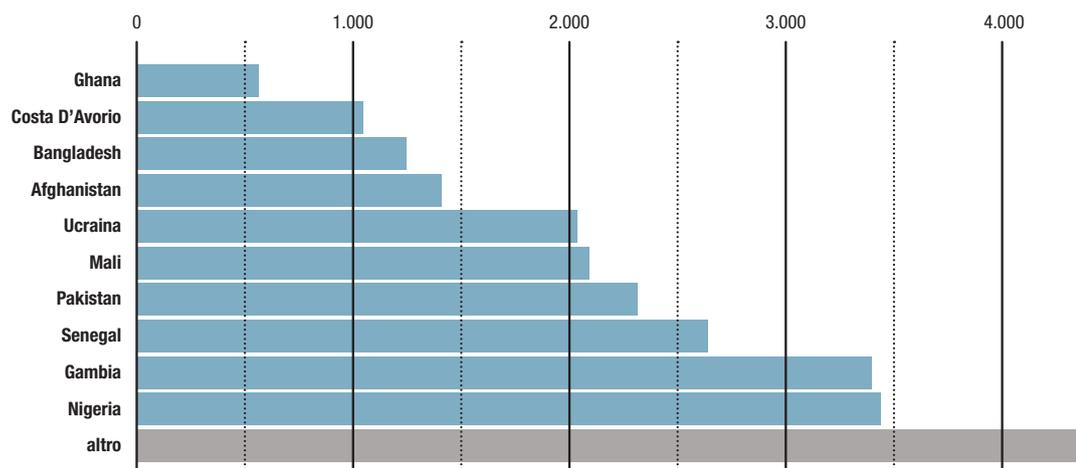


Figura 2.6

I primi dieci paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2015 (al 31 maggio).
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

2.1.3 Le decisioni delle Commissioni territoriali relative alle domande di protezione internazionale nel 2014 e primi cinque mesi del 2015

Nel corso del 2014, le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali sono state 36.330. Per 11.770 persone, ovvero al 32% delle domande esaminate (figura 2.7), è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale; in particolare, lo status di rifugiato è stato riconosciuto a 3.649 stranieri (10%) e la protezione sussidiaria è stata accordata a 8.121 richiedenti (il 22%). Sommando a questi coloro a cui è stato proposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (10.091, pari al 28%), l'esito positivo delle domande in termini di riconoscimento di una qualche forma di protezione è stato del 60%, mentre coloro a cui non è stata riconosciuta alcuna forma di protezione sono 13.327 (e rappresentano oltre il 37% degli esiti sul totale delle istanze esaminate).

L'andamento dei riconoscimenti di protezione internazionale dal 2008 al 2014 evidenzia un sostanziale equilibrio nel trend di rilascio di una qualche forma di protezione (figura 2.8), con delle punte più elevate nel 2008 per i riconoscimenti di protezione sussidiaria (circa 7.000) e, ancor più evidente, nel 2012 per la protezione umanitaria (circa 6.000), per poi tornare ad aumentare nel 2014 con andamento sincronico.

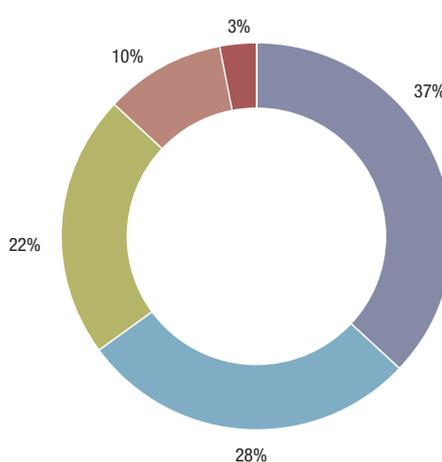


Figura 2.7

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Anno 2014.
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

■ Diniego
■ Umanitaria
■ Sussidiaria
■ Rifugiati
■ altri esiti

Figura 2.8

Andamento riconoscimenti protezione internazionale. Anni 2008-2014.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

■ Rifugiato
■ Protezione Sussidiaria
■ Protezione Umanitaria

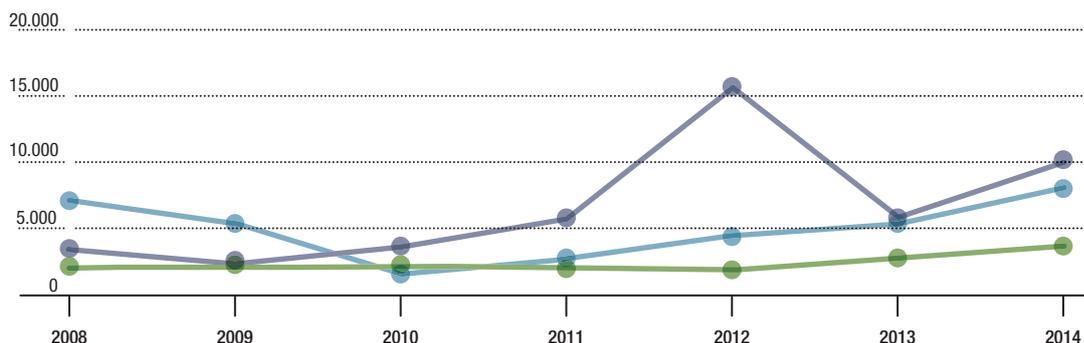
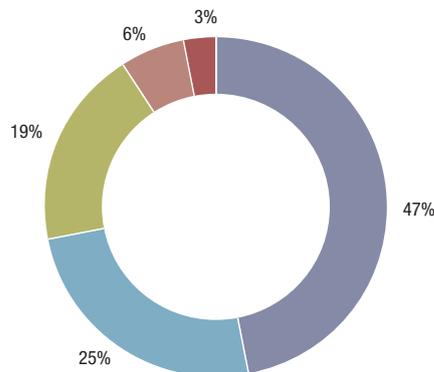


Figura 2.9

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Anno 2015 (al 31 maggio).
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

■ Diniego
■ Proposta di protezione umanitaria
■ Protezione sussidiaria
■ Status di rifugiato
■ Irreperibili



Nei primi cinque mesi del 2015 (figura 2.9) la percentuale di coloro a cui è stata riconosciuta almeno una forma di protezione internazionale è leggermente inferiore a quella rilevata nel 2014 (pari al 50% delle domande esaminate), mentre, proporzionalmente, aumentano i dinieghi (47%).

Tabella 2.10

Richieste di asilo in attesa di audizione. Anno 2014 e 2015 fino al 27 gennaio, distribuzione regionale.
Valori assoluti e percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Regione	Richiedenti asilo in attesa di audizione	Percentuale su totale
Abruzzo	986	2,0
Basilicata	374	0,7
Calabria	2.619	5,2
Campania	3.678	7,3
Emilia Romagna	3.057	6,1
Friuli-Venezia Giulia	1.432	2,9
Lazio	6.650	13,3
Liguria	1.161	2,3
Lombardia	4.664	9,3
Marche	1.625	3,2
Molise	873	1,7
Piemonte	2.792	5,6
Puglia	3.785	7,6
Sardegna	866	1,7
Sicilia	9.687	19,3
Toscana	2.093	4,2
Trentino-Alto Adige	647	1,3
Umbria	926	1,8
Valle d'Aosta	71	0,1
Veneto	2.123	4,2
Totale	50.110	100

Ricorsi presentati e istanze in attesa di audizione

Nel 2014, i ricorsi presentati presso la giurisdizione ordinaria verso i dinieghi o verso protezioni diverse dal riconoscimento dello status di rifugiato sono stati 7.343; di questi solo 558 sono stati chiusi e nel 77% (430) con esito positivo, ovvero sono stati accolti. A gennaio 2015, le istanze in attesa di audizione risultavano essere poco più di 50mila (tabella 2.10). È la Sicilia la regione con la percentuale più alta di istanze in attesa di audizione (19%) a cui seguono il Lazio (13%) e la Lombardia (9%).

Strettamente collegata al tema dell'alta percentuale di istanze in attesa di audizione è la criticità, sollevata in vari contesti istituzionali, dei tempi, notevolmente dilatati, che intercorrono dal momento della formalizzazione della domanda all'audizione presso le Commissioni territoriali: noti sono i casi in cui le audizioni sono fissate dopo un anno dalla presentazione della domanda (Roma, Crotone, Bari, Gorizia i casi più eclatanti).

Focus / Paese

Ucraina

Il dramma di una terra divisa fra filo-occidentali e filorusi

Popolazione	42.873 milioni	Fonte: UNDP 2014
Superficie	603.700 km²	Fonte: UNDP 2014
Aspettativa di vita alla nascita	68.5	Fonte: UNDP 2014
Rifugiati all'estero	237.636 rifugiati e 15.095 richiedenti asilo alla fine del 2014	Fonte: UNHCR, <i>Global Trends</i> 2014
Minoranza russa	18% della popolazione totale	
Emigrati nel mondo	6.5 milioni	Banca Mondiale 2010

La fine delle ostilità non è la fine della storia. Al contrario è l'inizio di una crisi umanitaria che il mondo deve affrontare al più presto.

Bryce Perry

International Rescue Committee

L'UCRAINA DALLA FINE DEL 2013 sta vivendo una crisi – che si è trasformata in un conflitto – che ha già fatto più di 5.000 vittime e che non accenna a rientrare. Nonostante il conflitto coinvolga le maggiori potenze mondiali trova poco spazio sulla stampa nazionale e internazionale ma ancor meno spazio trovano coloro, decine di migliaia, che fuggono dal Paese per cercare asilo.

Scoppia la crisi

Nel dicembre 2013 violente manifestazioni di piazza duramente represses dalle forze dell'ordine agitano l'Ucraina, le proteste sono legate alla mancata sottoscrizione di un accordo di associazione con l'Unione Europea e proseguono nel mese successivo, nonostante l'emanazione di severi provvedimenti volti a limitare il diritto a manifestare e la libertà di espressione. Il 22 febbraio 2014, dopo un inasprimento degli scontri che non accennano a diminuire, e grazie alla mediazione dell'Unione Europea, il Parlamento ucraino vota una risoluzione che fissa al 25 maggio 2014 le elezioni presidenziali anticipate, destituendo l'allora Presidente Janukovič, filorusso e responsabile del mancato accordo di cui sopra, con l'accusa di avere violato i diritti umani. A seguito di tali eventi, nel marzo 2014 forze filorusse assumono il controllo delle basi militari ucraine in Cri-

mea (dove i Russi sono i due terzi della popolazione, essendo la Crimea stata donata da Kruscev all'Ucraina nel 1954), e il Consiglio supremo della Repubblica autonoma di Crimea vota la secessione dall'Ucraina e la richiesta di annessione alla Federazione Russa. La decisione è confermata con il 97% dei voti favorevoli da un referendum popolare. Nonostante il mancato riconoscimento della comunità internazionale e l'emanazione di sanzioni da parte di Stati Uniti ed Unione europea, il 18 marzo Putin firma il trattato di adesione della Crimea alla Federazione Russa.

Le elezioni e la spaccatura interna: Donetsk e Lugansk

Alle elezioni presidenziali trionfa l'industriale Porošenko, filo-occidentale, favorevole all'integrazione con l'Unione europea e alla cessazione dei conflitti, il quale nel mese di agosto scioglie il Parlamento e indice nuove elezioni.

Le consultazioni, svoltesi a ottobre, sono però disertate dall'elettorato delle regioni orientali di Donetsk e Lugansk, che ribellandosi al potere centrale si proclamano repubbliche indipendenti, usufruendo del sostegno delle truppe russe schierate al confine. Nei mesi successivi si susseguono sconfinamenti di mezzi militari e truppe russe in territorio ucraino; il settore orientale del Paese diventa teatro di sanguinosi scontri tra i separatisti e l'esercito ucraino, e solo nel febbraio 2015 a Minsk (Bielorussia), grazie alla mediazione di Germania e Francia, le parti trovano un'intesa per il cessate il fuoco, che si rivela estremamente fragile perché dopo soli quattro mesi, a inizio giugno, vi è la ripresa dei combattimenti fra le forze di Kiev e i ribelli

filorusi.

Chi parte e chi resta: i profughi e gli sfollati interni

Dall'inizio della guerra un milione di Ucraini ha dovuto abbandonare la propria casa. Il Governo, nonostante abbia provveduto a far evacuare alcuni territori e abbia allestito dei centri di raccolta a Kiev ha estrema difficoltà a sfamare gli sfollati e a trovare alloggi. Le condizioni a nord di Donetsk e a Luhansk sono le più preoccupanti: la fornitura di acqua ed energia elettrica è stata spesso interrotta a causa di attacchi e bombardamenti e i combattimenti hanno reso estremamente difficile la consegna degli aiuti umanitari ai molti civili intrappolati nelle zone di conflitto. Moltissime persone hanno passato l'inverno in ripari di fortuna, spesso scantinati o edifici gravemente danneggiati, oltre a essere sotto il costante rischio di venire bombardati. Le scuole sono state chiuse o abbandonate e in molte zone sono rimasti solo gli anziani e gli ammalati, cioè chi non aveva la possibilità di fuggire.

Secondo l'UNHCR il numero totale di ucraini che hanno presentato domanda di asilo o di permessi di soggiorno o altre forme di soggiorno legale nei paesi limitrofi è pari a 674.300 unità, tra cui 542.800 in Russia e 80.700 in Bielorussia. Mentre il numero dei cittadini ucraini che hanno cercato una forma di protezione internazionale nei 44 paesi, analizzati nei rapporti UNHCR, è passato da 1.431 a 15.717, pari a un incremento del 998% (Fonte UNHCR *Asylum levels and trends in industrialized countries* 2014).

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga

Focus /

L'Italia e gli altri Paesi europei

DAI DATI EUROSTAT⁷ nel 2014 in Europa il numero di richiedenti asilo ha raggiunto la quota di circa 627mila persone (il 44% in più rispetto all'anno precedente). Dal confronto tra il numero di domande presentate nei singoli paesi⁸ e la media ponderata⁹, sono Germania, Svezia, Italia e Francia i paesi ad avere un numero di domande di prote-

zione internazionale superiore alla media ponderata europea (tabella 2.11). Complessivamente, gli esiti positivi, ovvero le domande a cui viene riconosciuto una qualche forma di protezione internazionale sono il 37% del totale. Alla maggioranza assoluta di domande viene invece opposto un esito negativo (i dinieghi raggiungono il 63%). Dal

dettaglio del singolo paese, sono la Svezia e l'Italia i paesi che attribuiscono alle domande il numero più alto di decisioni positive (rispettivamente 62 e 58%). Al contrario, l'Ungheria è il paese in cui gli esiti positivi ottengono i riconoscimenti più bassi.

Tabella 2.11

Confronto domande di protezione internazionale e esiti. Paesi UE. Anno 2014.

Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Paesi	Domande v.a.	Decisioni v.a.	Esiti positivi	Dinieghi
Germania	202.815	141.880	33,5%	66,5%
Francia	64.310	105.595	19,5%	80,5%
Svezia	81.325	53.180	62,1%	37,9%
Italia	64.625	35.235	58,5%	41,5%
Regno Unito	31.945	38.985	36,1%	63,9%
Belgio	22.850	28.380	30,0%	70,0%
Ungheria	42.775	6.285	8,8%	91,2%
altro	116.070	81.255	38,7%	61,3%
Totale UE	626.715	490.795	37,4%	62,6%
Media ponderata UE	58.432			

In Europa, al 56,5% delle decisioni con esito positivo è stato riconosciuto lo status di rifugiato, al 32,4% la protezione sussidiaria e all'11% è stato rilasciato un permesso di soggiorno per

motivi umanitari¹⁰ (tabella 2.12). All'interno di ciascun singolo paese, lo status di rifugiato viene riconosciuto in percentuale maggiore nel Regno Unito, Belgio, Germania e Francia; al-

l'interno di questa selezione di paesi, solo l'Italia presenta una percentuale di riconoscimenti di status di rifugiato inferiore a quella europea (pari al 24%).

Tabella 2.12

Confronto forme di protezione internazionale riconosciute. Paesi UE. Anno 2014.

Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Paesi/Esiti	Status rifugiato	Protezione sussidiaria	Proposta umanitaria
Germania	79,2%	12,8%	8,0%
Francia	78,6%	21,4%	-
Svezia	33,3%	60,2%	6,5%
Italia	17,7%	37,1%	45,2%
Regno Unito	82,7%	1,4%	15,9%
Belgio	81,1%	18,9%	-
Europa	56,5%	32,4%	11,1%
Media pond. UE	12.501	4.031	2.763
% Media ponderata UE	23,7	7,6	5,2

Per quanto riguarda il Paese di provenienza del richiedente protezione internazionale, come possiamo vedere nella tabella seguente, le domande presentate dai siriani ottengono la percentuale più alta di esiti positivi (dall'87 al 99%) in Svezia, Francia, Germania e

Regno Unito. I richiedenti asilo della stessa nazionalità ricevono invece esito positivo per il 64,3% delle domande esaminate in Italia e del 69,2% in Ungheria.

Dalla tabella seguente si evidenzia una notevole differenziazione di valutazio-

ne delle istanze di asilo da parte dei singoli paesi, dal momento in cui le percentuali di esiti positivi e riconoscimenti di una qualche forma di protezione internazionale si differenzia sostanzialmente a seconda della nazionalità del richiedente.

Paesi	Germania	Svezia	Italia	Francia	Ungheria	Regno Unito
Siria	93,6	99,8	64,3	95,6	69,2	86,9
Serbia	0,2	2,6	37,0	32,2	0,0	0,0
Afghanistan	66,1	74,1	95,4	83,0	26,2	36,9
Eritrea	85,7	99,9	89,3	26,7	100,0	86,4
Pakistan	27,5	31,4	51,6	8,0	3,6	22,5
Albania	2,5	1,4	50,0	9,5	0,0	17,8
Kosovo	1,7	9,9	50,0	9,6	0,3	10,0
Russia	19,1	38,9	77,8	24,4	0,0	36,8
Irak	87,3	49,7	90,9	94,3	66,7	34,7
Nigeria	29,2	32,6	41,6	9,2	4,2	19,4
Somalia	54,7	69,0	94,7	23,2	92,9	48,8
Totale	41,6	76,6	58,5	21,6	9,4	38,6

Tabella 2.13

Percentuale esiti positivi delle prime nazionalità in Europa per domande esaminate. Dettaglio per paese. Anno 2014.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

7 Eurostat, newsrelease, 20 march 2015.

8 Quella riportata è una selezione di paesi europei individuati in base alle specifiche particolarità dei modelli di accoglienza previsti.

9 La media ponderata è calcolata considerando la somma

del numero di domande di protezione internazionale presente in ciascun Paese rapportato alla popolazione residente nel singolo Paese. Assumendo come presupposto il fatto che la dimensione di ciascun paese, in termini di popolazione residente, è una variabile rilevante e non

eludibile per l'elaborazione di una corretta fotografia del quadro dell'accoglienza.

10 I permessi per motivi umanitari sono regolati dalle normative nazionali, per questo motivo non sono presenti in alcuni paesi europei, come Francia e Belgio.

Storie /

Storie di giovani nigeriani ai tempi di Boko Haram

**P. M. 25 anni e
I. C. 27 anni**

P. e I. arrivano a Palermo nell'estate del 2014. Si incontrano per la prima volta a Torino dove nascerà la loro amicizia condividendo la stessa casa assegnata ad entrambi da un progetto SPRAR.

“Sono partito dalla Nigeria all'inizio di giugno 2014 e prima di arrivare in Italia ho attraversato il Niger e la Libia”, ci racconta P., mentre I. è scappato dal suo paese nel febbraio 2014. Entrambi, di etnia Esan, provengono dall'Edo State, da due piccoli villaggi chiamati Ishan e Auchi, ma ad accomunarli non è solo questo, ciò che li lega infatti, è il motivo della fuga: entrambi sono scappati dalla Nigeria a causa degli attacchi e delle violenze di Boko Haram che stanno tragicamente colpendo la popolazione nigeriana. Sono passati per il Niger per raggiungere poi la Libia viaggiando su camion e furgoni. I. ha lavorato qualche mese in Libia: “ho fatto il muratore per cinque mesi a Tripoli ed ho messo da parte i soldi che mi servivano per lasciare l'Africa”. P. invece ha dovuto andarsene quasi subito dalla Libia a causa della guerra: “Sono arrivato dopo aver attraversato il Niger, anch'io con la speranza di restare a lavorare un po' lì ma era impossibile”. Così si è imbarcato per l'Italia con una nave: “In 24 ore sono arrivato a Palermo, le condizioni di quel viaggio erano terribili: non avevamo né cibo né acqua”. Anche I. racconta di quel viaggio in nave con lo stesso terrore e la stessa angoscia, il ricordo impresso nella memoria di quei cinque giorni lo

porterà con sé per tutta la vita.

P. è passato per Messina, fermandosi due settimane e due giorni, e dove è stato costretto a lasciare le sue impronte digitali, secondo la prassi. Riesce a questo punto a partire per Torino, città in cui vive da quasi un anno in attesa di essere ascoltato dalla commissione fissata per il 15/03/2016. Ci racconta che anche i suoi familiari sono dovuti scappare: “La mia famiglia si trova ora a Sokoto li sento molto poco, posso parlare con loro solo una volta ogni due settimane”. Ma loro a differenza sua vivono ancora in Nigeria, a Sokoto dove sono riusciti a trovare un riparo e un lavoro nel settore agricolo. P. e I. frequentano i corsi al CTP di via Bologna a Torino e i corsi di italiano nella speranza di poter imparare la lingua e trovare finalmente un modo per mantenersi ed essere autonomi economicamente.

E.O. 21 anni

E. condivide un appartamento a Torino nord con altri ragazzi nigeriani. Quando entriamo nella sua stanza veniamo per un attimo catapultati in un altro mondo: ovunque vediamo immagini sacre e simboli religiosi e come in una grande Chiesa Evangelica tutto sembrava muoversi al ritmo melanconico della musica liturgica, che forte usciva da un piccolo stereo.

Prima di entrare in camera, quasi a rispettare la sacralità del luogo E. ci chiede di toglierci le scarpe e di aspet-



UNFICYP/F. MALAVOLTA

tarlo mentre finisce le sue preghiere quotidiane. Dopo alcuni minuti iniziamo a parlare e subito ci racconta di quanto sia stata importante la preghiera per la sua sopravvivenza durante il viaggio dalla Nigeria. “Dio mi ha salvato perché lo pregavo continuamente di farmi arrivare vivo, non sarei mai potuto sopravvivere in mare tutti quei giorni senza cibo e senza acqua.” Dal racconto di E. si capisce che le condizioni del viaggio sono state durissime e questi sette terribili giorni in mare si aggiungono ad altri interminabili giorni di viaggio che dalla Nigeria gli hanno fatto attraversare il Niger prima e la Libia poi. La minaccia di morte l'ha spinto a scappare dal suo villaggio natale: “i miei fratelli mi hanno minacciato di morte, volevano uccidermi per motivi economici, credevano che io avessi rubato dei soldi che non mi spettavano”. Una faida familiare probabilmente per un'eredità che spettava a lui e che i fratelli non hanno mai accettato: “io ero il preferito di mio padre e questo a loro non andava bene, quando mio padre ha cercato di difendermi, hanno minacciato anche

A.S. 22 anni

“Sono partito da Auchi con due amici, siamo scappati perché rischiavamo di morire”. Così inizia il racconto di A. quando gli chiediamo di parlarci della sua vita in Nigeria e dei motivi che l’hanno spinto a partire.

lui ed ora vive in un altro villaggio”. A Torino E. frequenta la chiesa del quartiere ed è ascoltando la messa tutti i giorni che ha potuto imparare l’italiano e conoscere la comunità della parrocchia: “il parroco ci aiuta molto, spesso ci regala cibo e vestiti, qui sto bene perché ho una casa”.

In Italia la sua nave è arrivata ad Agrigento l’estate del 2014 e poco dopo è stato mandato a Messina dove è rimasto due settimane e due giorni “A Messina ci hanno sistemato in baracche fatiscenti, era proprio una specie di baraccopoli, e per di più ci davano da mangiare solo una volta al giorno”. Adesso a Torino E. sta frequentando dei corsi della scuola del CTP, in Nigeria l’aveva dovuta abbandonare per motivi economici: “ho studiato fino alla seconda elementare però poi non potevo continuare perché dovevo aiutare mio padre nei lavori del campo”.

“Avevamo tutti paura della situazione che c’era, degli attentati di Boko Haram e di quello che ci poteva succedere”: ma quello che lo aspetta durante il suo viaggio non sarà meno rischioso. Quando arriva in Libia infatti A. non riesce neanche a provare cosa sia la tranquillità e la libertà: “eravamo arrivati da pochi giorni in Libia e subito ci hanno arrestati solo per il fatto di essere nigeriani”. A. purtroppo viene subito a contatto con il razzismo delle forze dell’ordine libiche e con la violenza dovuta unicamente al colore della pelle ed alla provenienza: “lì sono rimasto 5 mesi in carcere prima di riuscire a scappare, non ce l’avrei fatta a sopravvivere, mangiavamo pochissimo ed eravamo in undici in una cella, litigavamo continuamente e le guardie si divertivano a vederci litigare”. Quando ci racconta la situazione del carcere ci rendiamo

conto che rischiare la vita per evadere era l’unica via d’uscita da quella situazione invivibile: “le condizioni igieniche erano terribili, non c’erano letti e le malattie erano diffusissime. La gente non si lavava perché era pericoloso persino farsi la doccia”.

Dopo la fuga A. riesce a trovare lavoro a Tripoli e per tre mesi vive clandestinamente. Grazie a questo lavoro può mettere da parte i soldi per il viaggio verso l’Europa. Da questo momento in poi le cose non saranno così semplici per lui: “durante il viaggio in barca ho visto persone morire accanto a me, e ho visto gettare i loro corpi in mare”.

La sua sopravvivenza la deve solo alla forza di non arrendersi e al non perdere la speranza nonostante le difficoltà del viaggio: “mi bagnavo il viso e il corpo con la poca acqua che riuscivo a trovare e che mi ha permesso di sopravvivere. Non ho mai visto il volto di chi guidava quella barca, eravamo in tanti lì dentro, tutti attaccati e stipati sottocoperta lungo lo scafo della nave, se ripenso a come abbiamo viaggiato non sarei neanche partito (risata ironica)”.

Arrivato a Torino viene accolto presso le strutture SPRAR presenti sul territorio ed ora vive con alcuni connazionali in un appartamento nella zona nord della città.



UNHCR/L. ADDARIO

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

La forte dinamicità che ha caratterizzato negli ultimi anni i contesti politico-economico e sociale dei paesi del Nord Africa e del vicino Medio oriente ha determinato massicci afflussi di migranti verso l'Italia. Per far fronte alla richiesta di accoglienza e assistenza degli stranieri, sono state predisposte specifiche strutture dedicate a questo scopo che, tuttavia, si caratterizzano, sia nelle funzioni attribuite che nella capienza prevista, per la loro mutevolezza, legata alla specificità della misura e della tipologia dei flussi di migranti in arrivo.

In Italia, al 31 dicembre 2014, i migranti presenti nelle varie strutture di accoglienza risultano quasi 70.000. Nei CPSA, CDA e CARA gli immigrati accolti ed assistiti erano 9.592, nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) attivati a seguito della circolare dell'8 gennaio 2014 del Ministero dell'Interno in considerazione del grande afflusso di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale, a fine dicembre erano presenti 35.499 persone mentre nelle strutture attive nell'ambito del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) quasi 24.000 migranti tra richiedenti e rifugiati.

Il trend della presenza mensile dei migranti nelle varie strutture di accoglienza mostra un incremento graduale e costante, passando dalle 17mila presenze di gennaio alle circa 70mila di dicembre, senza mostrare segnali di arresto neanche nei mesi invernali, più a rischio per gli attraversamenti in mare (figura 2.10).

Presenze di richiedenti protezione internazionale nelle regioni

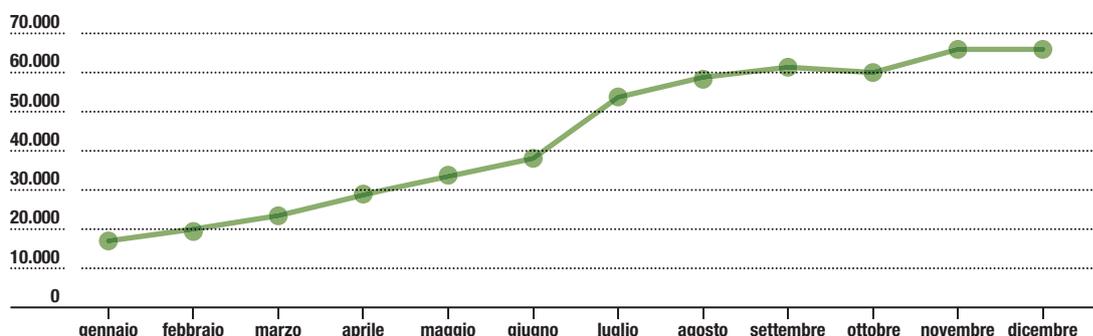
Sono la Sicilia, la Lombardia e la Campania le regioni ad ospitare nel 2014 la percentuale più alta (rispettivamente 15,3, 12,2 e 10,4%) di richiedenti asilo nelle strutture temporanee (CAS) e sono le stesse regioni, anche se in posizioni diverse, a far registrare le percentuali maggiori di accolti nei primi sei mesi del 2015 (tabella 2.14). Ai migranti accolti nei CAS, la Sicilia somma coloro che sono accolti nei CARA/ CDA/ CPSA: nel 2014 sono infatti il 46,5% del totale delle presenze nelle stesse strutture di accoglienza dislocate nel territorio nazionale, mentre nel 2015 la percentuale aumenta al 50%.

La Puglia, dopo la Sicilia, è la regione che sia nel 2014 (con il 25,3%) che nel 2015 (con il 22,4%) ospita la percentuale più elevata di richiedenti asilo in queste strutture. Relativamente invece alle presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture dei centri SPRAR, nel 2014 il Lazio e la Sicilia ne ospitano il numero maggiore (22,6% e 19,7%); le stesse regioni e con percentuali analoghe ritroviamo ai primi due posti al 31 maggio 2015.

Figura 2.10

Migranti presenti nelle strutture di accoglienza (strutture temporanee, CPSA/CDA/CARA, SPRAR) - Ripartizione per mese. Anno 2014. Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Territorio	Stranieri presenti nelle strutture temporanee CAS			
	2014		2015 (al 30 giugno)	
	v.a.	Percentuale su totale	v.a.	Percentuale su totale
Sicilia	5.440	15,3	5.960	11,8
Lazio	2.805	7,9	2.948	5,8
Puglia	1.572	4,4	1.631	3,2
Campania	3.706	10,4	4.587	9,0
Lombardia	4.333	12,2	7.339	14,5
Calabria	1.683	4,7	1.649	3,3
Emilia Romagna	2.643	7,4	3.774	7,4
Piemonte	2.343	6,6	3.768	7,4
Toscana	1.887	5,3	3.750	7,4
Veneto	1.809	5,1	4.099	8,1
Marche	1.252	3,5	1.732	3,4
Friuli-Venezia Giulia	1.180	3,3	1.766	3,5
Liguria	956	2,7	1.272	2,5
Sardegna	894	2,5	1.584	3,1
Molise	713	2,0	953	1,9
Umbria	672	1,9	901	1,8
Abruzzo	637	1,8	1.228	2,4
Basilicata	449	1,3	668	1,3
Trentino-Alto Adige	463	1,3	1.000	2,0
Valle d'Aosta	62	0,2	102	0,2
Totale	35.499	100	50.711	100

Tabella 2.14

Presenze nelle strutture temporanee CAS. Anni 2014 e 2015 (al 30 giugno).
Valori assoluti e percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Numero di strutture e posti di accoglienza nei CAS

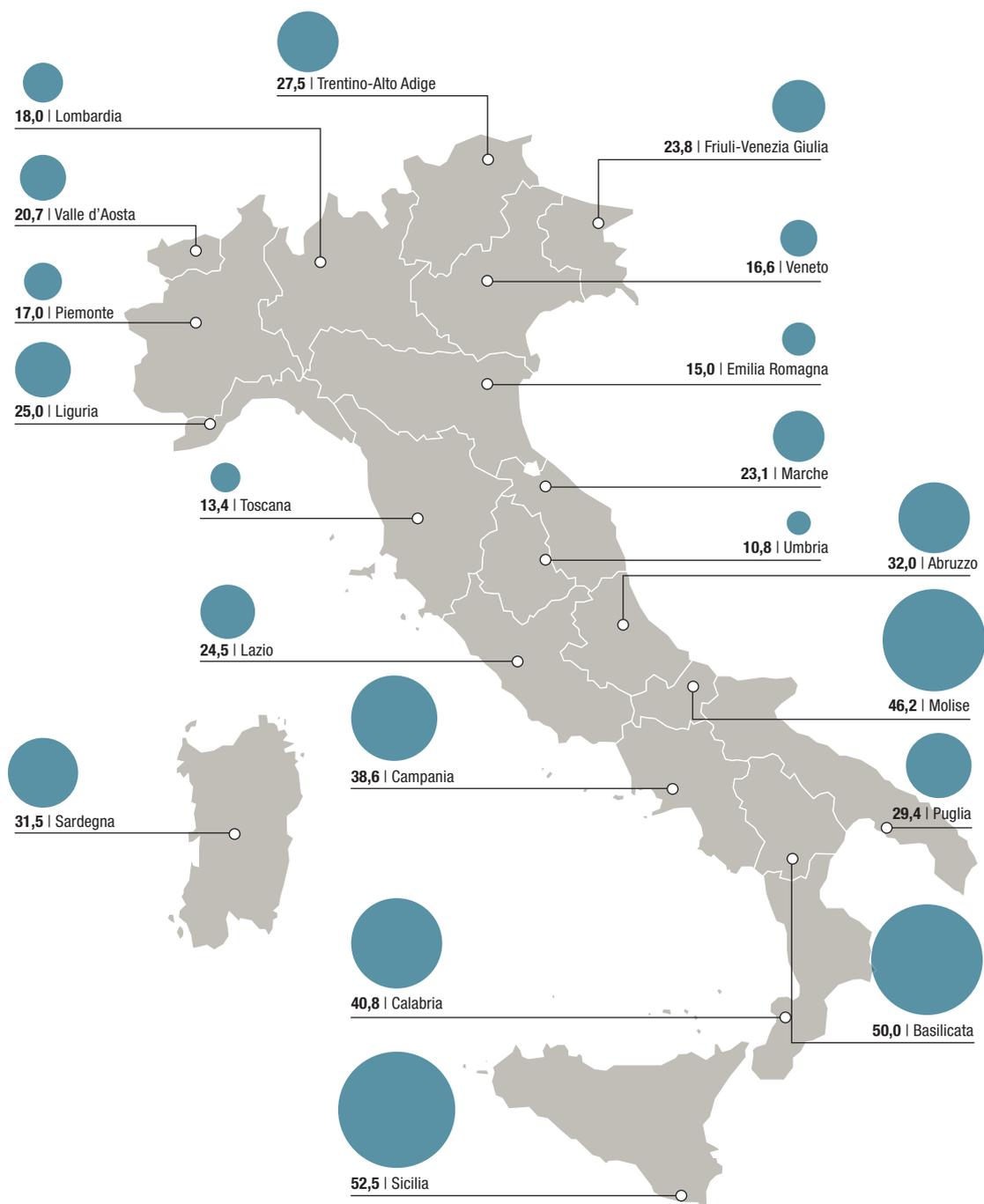
Sono in maggioranza le regioni (nel complesso 13) in cui il numero di posti medi per struttura è superiore a quello nazionale (posti medi per struttura: 22,5). La Sicilia è la regione in cui le strutture temporanee presenti sul territorio hanno il numero medio di posti più alto rispetto al resto delle regioni italiane (figura 2.11). So-

no infatti 53 i posti che in media ciascuna struttura siciliana mette a disposizione per l'accoglienza dei migranti, contro i 50 della Basilicata, i 46 del Molise e i 41 della Calabria. Al contrario, le regioni in cui le strutture temporanee presenti sui territori dispongono del numero più basso di posti medi per singola struttura sono: l'Umbria (11), la Toscana (13), l'Emilia Romagna (15), il Piemonte (17) e la Lombardia (18).

Figura 2.11

CAS – Posti medi per struttura. Distribuzione regionale. Anno 2015 (al 19 maggio)

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Territorio	Stranieri presenti nei centri governativi CARA/CDA/CPSA			
	2014		2015 (al 30 giugno)	
	v.a.	Percentuale su totale	v.a.	Percentuale su totale
Sicilia	4.464	46,5	4.990	49,9
Lazio	875	9,1	892	8,9
Puglia	2.426	25,3	2.230	22,3
Campania	0	0,0	0	0,0
Lombardia	0	0,0	0	0,0
Calabria	1.236	12,9	1.305	13,0
Emilia Romagna	0	0,0	0	0,0
Piemonte	0	0,0	0	0,0
Toscana	0	0,0	0	0,0
Veneto	0	0,0	0	0,0
Marche	87	0,9	109	1,1
Friuli-Venezia Giulia	203	2,1	252	2,5
Liguria	0	0,0	0	0,0
Sardegna	301	3,1	230	2,3
Molise	0	0,0	0	0,0
Umbria	0	0,0	0	0,0
Abruzzo	0	0,0	0	0,0
Basilicata	0	0,0	0	0,0
Trentino-Alto Adige	0	0,0	0	0,0
Valle d'Aosta	0	0,0	0	0,0
Totali	9.592	100	10.008	100

Tabella 2.15

Presenze nei centri governativi CARA/CDA/CPSA. Anni 2014 e 2015 (al 30 giugno).
Valori assoluti e percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Territorio	Stranieri presenti nei centri SPRAR			
	2014		2015 (al 31 maggio)	
	v.a.	Percentuale su totale	v.a.	Percentuale su totale
Sicilia	4.685	19,7	4.305	20,4
Lazio	5.398	22,6	4.746	22,5
Puglia	2.101	8,8	1.979	9,4
Campania	1.335	5,6	1.031	4,9
Lombardia	1.138	4,8	928	4,4
Calabria	2.010	8,4	1.882	8,9
Emilia Romagna	1.056	4,4	927	4,4
Piemonte	1.401	5,9	1.054	5,0
Toscana	697	2,9	613	2,9
Veneto	468	2,0	386	1,8
Marche	794	3,3	657	3,1
Friuli-Venezia Giulia	484	2,0	456	2,2
Liguria	436	1,8	319	1,5
Sardegna	108	0,5	121	0,6
Molise	415	1,7	424	2,0
Umbria	399	1,7	420	2,0
Abruzzo	296	1,2	227	1,1
Basilicata	392	1,6	407	1,9
Trentino-Alto Adige	223	0,9	174	0,8
Valle d'Aosta	0	0,0	0	0,0
Totali	23.836	100	21.056	100

Tabella 2.16

Presenze nei centri SPRAR. Anni 2014 e 2015 (al 31 maggio).
Valori assoluti e percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Figura 2.12

Presenze di richiedenti asilo e rifugiati nei centri CAS- CARA/CDA/CPSA e SPRAR. Anno 2015 (al 30 giugno). Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

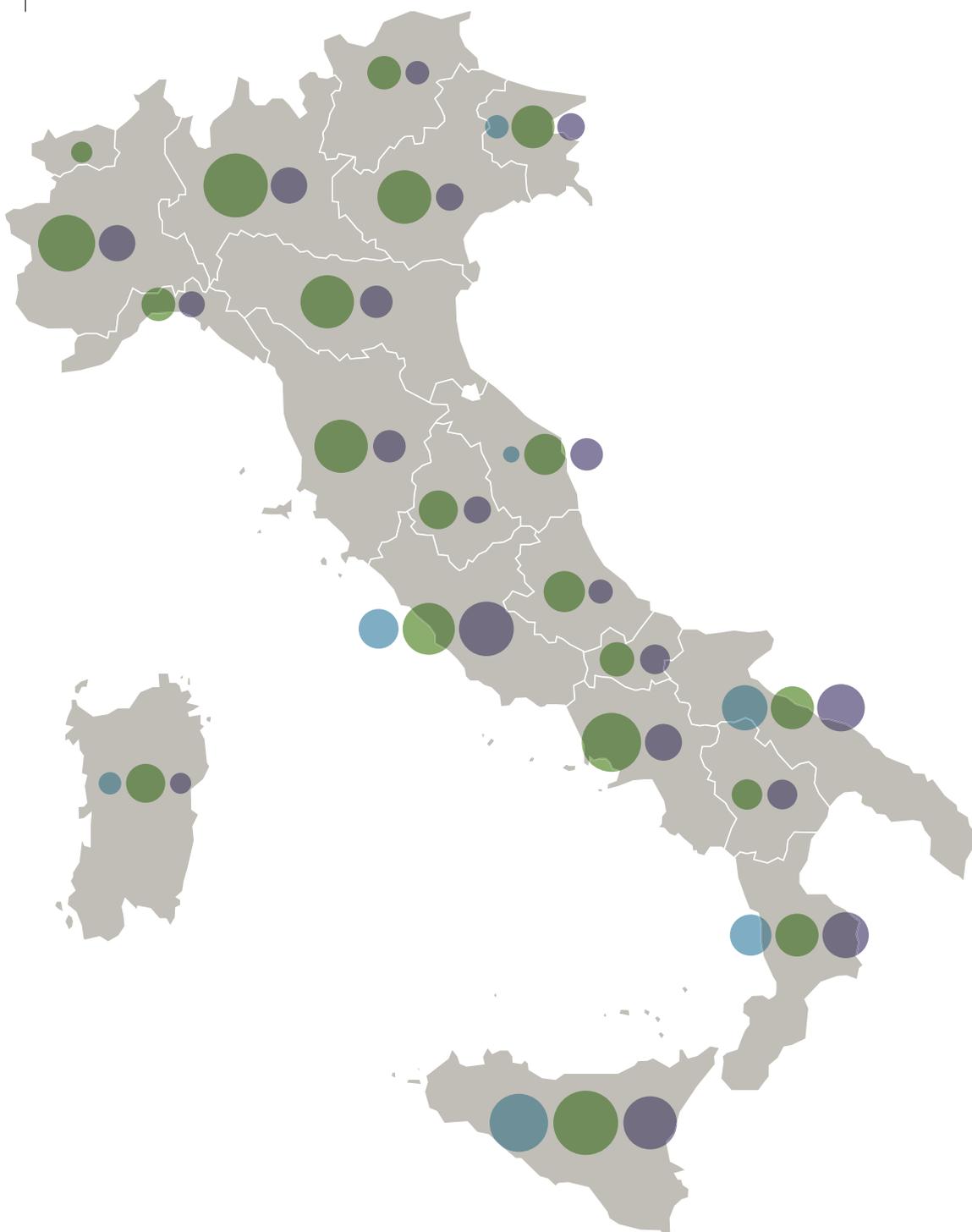
Accolti CARA/CDA/



Accolti CAS



Accolti SPRAR



Presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture temporanee, nei centri governativi e nei centri SPRAR ogni 1.000 abitanti.

La Sicilia è la regione con il rapporto più alto tra presenze di migranti nelle strutture dei centri CAS, CARA/CPSA/CDA e SPRAR e popolazione residente. Al 31 dicembre 2014 sono infatti 30 i migranti ospitati in queste strutture ogni 1000 cittadini residenti nell'isola, quando in media, al livello nazionale, i richiedenti asilo e rifugiati accolti nelle stesse strutture in rapporto al totale della popolazione residente sono poco più di uno (tabella 2.17). Presenze che scendono a 21 in Calabria (la seconda regione per numero di presenze ogni mille abitanti) e a 8 in Lazio, Puglia, Lom-

bardia, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia. Mentre a livello nazionale, nel dettaglio delle presenze in ciascuna tipologia di struttura di accoglienza, non è mai raggiunta l'unità: ogni mille abitanti le presenze nei CAS corrispondono a 0,6, nei centri dello SPRAR a 0,4 e nei CARA/CPSA/CDA a 0,2, a livello regionale è sempre la Sicilia a mostrare i numeri più alti, ad eccezione delle presenze nei CARA/CPSA/CDA dove è superata dalla Calabria (sono 7 i migranti accolti ogni mille abitanti, contro i 6 della Sicilia). Sicilia e Calabria, a cui si aggiunge la Puglia, sono inoltre le uniche regioni a mostrare un sostanziale equilibrio di presenze in ciascuna delle tre tipologie di strutture, a differenza delle altre regioni dove, ad eccezione del Lazio, in tutte si rileva una presenza maggiore di migranti nelle strutture temporanee piuttosto che nei CARA/CPSA/CDA o nello SPRAR.

Regione	CAS	CARA/CPSA/CDA	SPRAR	Totale
	Ogni 1.000 abitanti	Ogni 1.000 abitanti	Ogni 1.000 abitanti	
Sicilia	13,1	6,1	10,2	29,5
Lazio	3,2	0,2	4,6	8
Puglia	2,4	2,7	2,8	8,2
Campania	4,5	-	1,9	6,2
Lombardia	7,0	-	1,3	8,3
Calabria	6,8	7,1	6,8	20,7
Emilia Romagna	5,6	-	2,1	7,7
Piemonte	5,6	-	1,3	6,9
Toscana	5,5	-	1,9	7,4
Veneto	3,3	-	0,7	3,8
Marche	4,2	0,2	2,5	6,9
Friuli-Venezia Giulia	4,4	1,4	1,7	7,6
Liguria	2,8	-	0,8	3,6
Sardegna	3,4	0,5	0,2	4,2
Molise	4,6	-	2,6	7,2
Umbria	1,5	-	1,2	2,7
Abruzzo	1,9	-	0,9	2,7
Basilicata	1,6	-	1,3	2,9
Trentino-Alto Adige	0,9	-	0,4	1,3
Valle d'Aosta	0,4	-	-	0,4
Italia	0,6	0,2	0,4	1,1

Tabella 2.17

Presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture temporanee, nei centri governativi e nei centri SPRAR ogni 1.000 abitanti. Distribuzione regionale. Anno 2014.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



1. I Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA) sono strutture allestite nei luoghi di maggiore sbarco, dove gli stranieri vengono accolti e ricevono le prime cure mediche, vengono fotosegnalati e viene accertata l'eventuale intenzione di richiedere protezione internazionale e poi smistati verso altri centri. I centri attualmente operativi sono:

- Agrigento, Lampedusa (Centro di primo soccorso e accoglienza);
- Cagliari, Elmas (Centro di primo soccorso e accoglienza, con funzioni di CARA);
- Lecce - Otranto (Centro di primissima accoglienza);
- Ragusa, Pozzallo (Centro di primo soccorso e accoglienza).



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

Figura 2.13

Presenze nei centri governativi per richiedenti asilo (CARA-CPSA-CDA) presenti in Italia. Anno 2015 (al 30 giugno).

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



2.1.5 I permessi di soggiorno

Nel 2014 i permessi di soggiorno rilasciati e relativi al diritto di asilo sono stati complessivamente 47.368, di questi, la maggior parte sono stati rilasciati per richiesta di asilo (77%). Numeri decisamente inferiori, al di sotto del 9%, riguardano i permessi per motivi umanitari (8,1%) e

per la protezione sussidiaria (6,6%), a cui seguono quelli relativi alla Convenzione Dublino (4,3%) e i permessi rilasciati a seguito del riconoscimento dello status di rifugiato (4%). Nei primi cinque mesi del 2015 i permessi per richiesta di asilo, rapportati al totale dei permessi rilasciati nello stesso periodo e concernenti il diritto di asilo, raggiungono percentuali superiori a quelle del 2014 (sono infatti l'82% del totale).

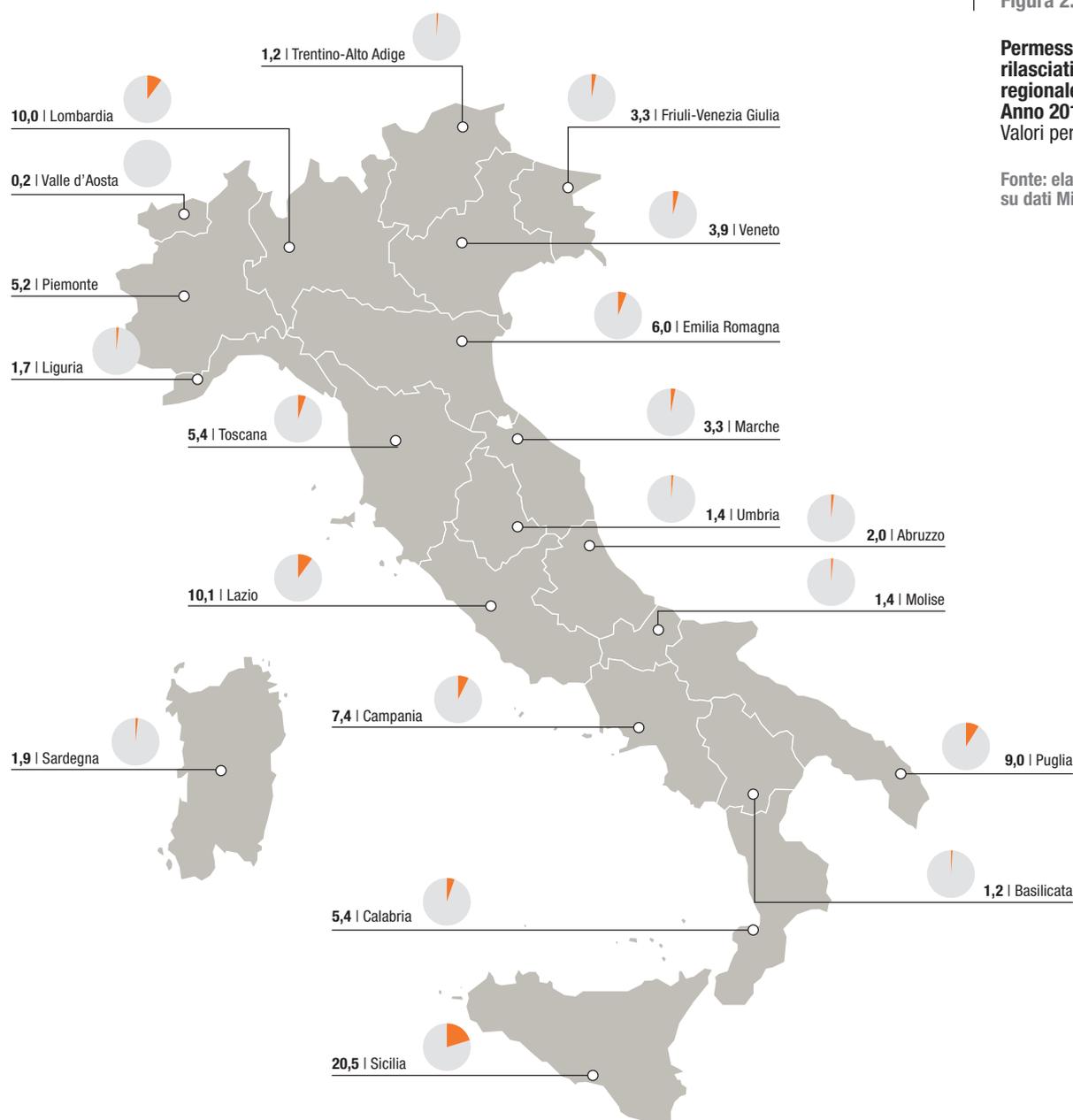


Figura 2.14

Permessi di soggiorno rilasciati. Distribuzione regionale. Anno 2014.
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Tabella 2.18

Permessi di soggiorno - Primi rilasci. Anno 2014.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Status di rifugiato	1.894
Richiesta Asilo	36.501
Motivi umanitari	3.814
Protezione sussidiaria	3.124
Protezione temporanea	2
Convenzione Dublino L. 523 del 1/6/92	2.033
Totale	47.368

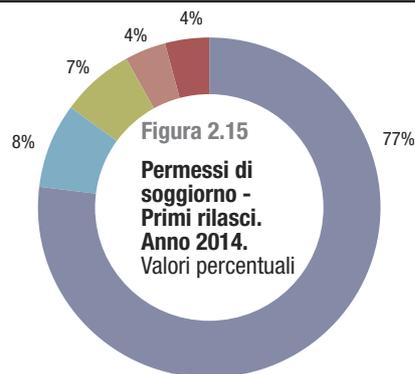
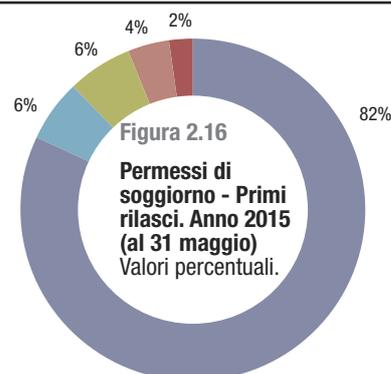


Tabella 2.19

Permessi di soggiorno - Primi rilasci. Anno 2015 (al 31 maggio).
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Status di rifugiato	487
Richiesta Asilo	19.039
Motivi umanitari	1.396
Protezione sussidiaria	845
Convenzione Dublino L. 523 del 1/6/92	1330
Totale	23.097



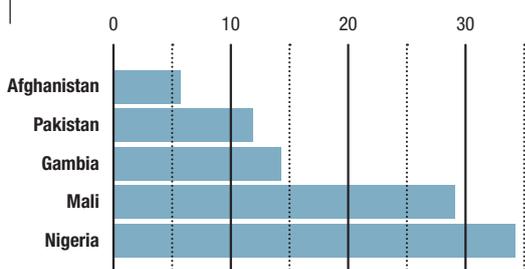
La nazionalità nigeriana è la prima in 34 province, mentre il Mali lo è in 29 e il Gambia in 24. Il Mali e la Nigeria, essendo la prima nazionalità

in un numero maggiormente diffuso di province ed essendo ugualmente presenti tra le prime tre nazionalità in modo diffuso sul territorio nazionale (in 82 province la nazionalità malese è presente tra le prime tre nazionalità, la Nigeria lo è in 70 province), mostrano come ci sia una ripartizione dei migranti equilibrata tra i territori e un sistema diffuso di integrazione e accoglienza.

Figura 2.17

Prime nazionalità per numero di Province
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



La mappa che segue mostra graficamente come la principale area di provenienza di migranti a cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno sia quella dell'Africa Occidentale con una distribuzione omogenea su tutto il territorio nazionale.

Figura 2.18

Permessi di soggiorno per primo paese di provenienza. Aree di provenienza. Anno 2014.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Africa occidentale

- Senegal
- Nigeria
- Mali
- Gambia

Africa orientale e Corno d'Africa

- Somalia
- Eritrea

Africa settentrionale e Medio Oriente

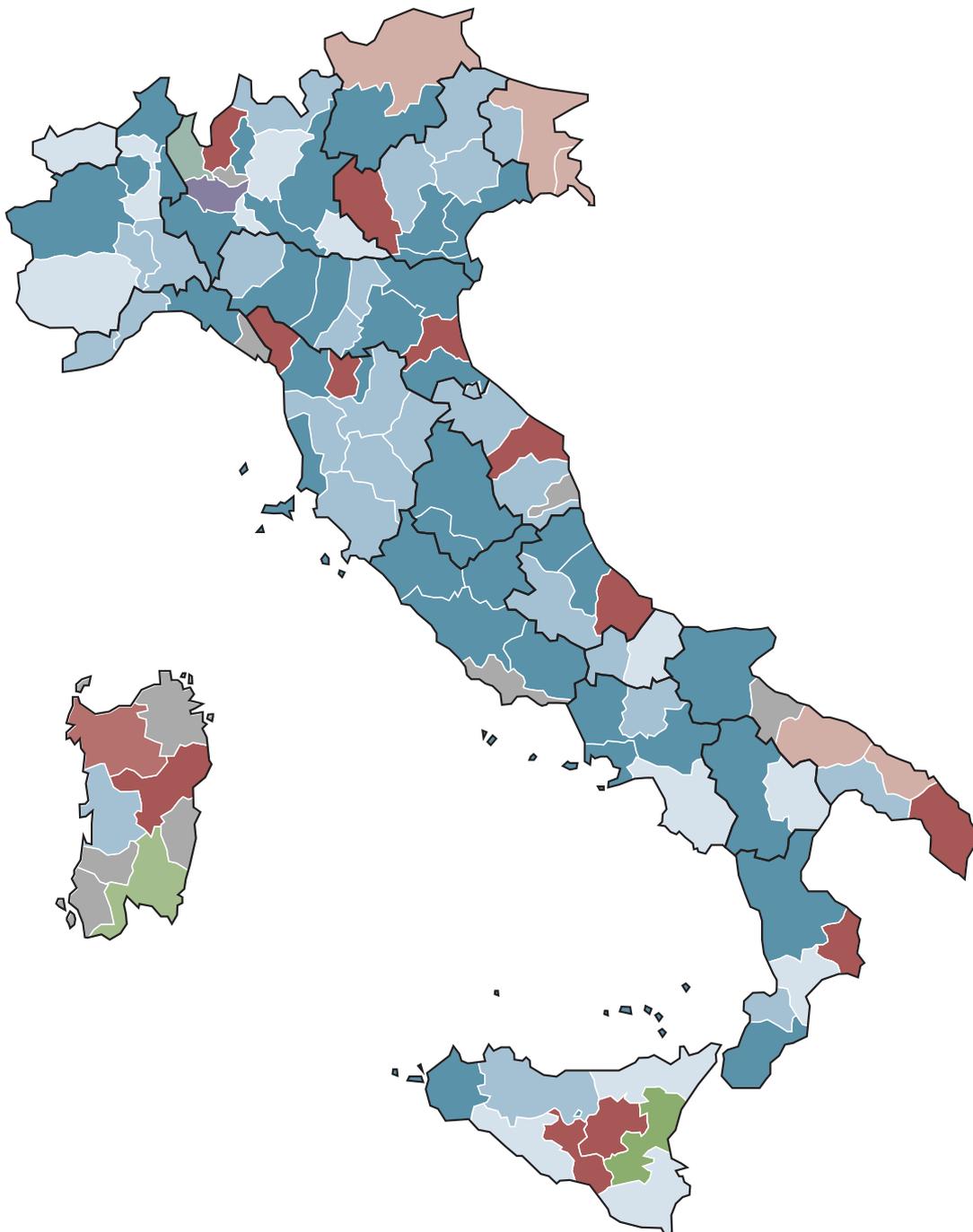
- Egitto

Asia e Pacifico

- Pakistan
- Bangladesh
- Afghanistan

Europa

- Ucraina
- dati non disponibili



Focus /

Medici Senza Frontiere

dalle operazioni di ricerca e soccorso in mare al supporto medico agli sbarchi¹¹

Da maggio 2015, MSF ha lanciato per la prima volta operazioni di ricerca e soccorso nel Mar Mediterraneo, a bordo di tre navi la MY Phoenix (in collaborazione con il MOAS), la Bourbon Argos e la Dignity I. Un'operazione decisa in via straordinaria per far fronte al drammatico aumento di persone recuperate – e decedute – quest'anno nel Mediterraneo.

La Bourbon Argos, ha iniziato le operazioni il 9 maggio. È un'imbarcazione adattata in modo specifico per attività di ricerca e soccorso, con una capacità di manovra rapida per rispondere a richieste di emergenza.

Speciali container medici sono stati fissati sul ponte in modo che la barca sia equipaggiata con un pronto soccorso, un'area di osservazione, un ambulatorio, un'infermeria, delle latrine, un magazzino e un obitorio. L'equipaggio a bordo è composto da 26 persone tra cui personale specializzato in operazioni di ricerca e soccorso in mare e personale medico. MSF ha anche lanciato un'operazione congiunta con il MOAS (Migrant Offshore Aid Station). La nave **MY Phoenix** ha a bordo un'équipe di 5 operatori di MSF che lavorano in collaborazione con l'equipaggio specializzato in ricerca e soccorso del MOAS per fornire cure mediche, dall'assistenza di base alla rianimazione e all'assistenza respiratoria avanzata. L'équipe è inoltre in grado di fornire cure ostetriche e di stabilizzare i pazienti che richiedono ulteriori cure mediche fino al trasferimento agli ospedali sulla terraferma. Infine, per rafforzare le nostre operazioni di ricerca e soccorso nel Mar Mediterraneo, il 13 giugno è salpata dal porto di Barcellona la **Dignity I**. Sulla nave un equipaggio di 18 persone, incluso lo staff medico.

Le navi di Medici Senza Frontiere impegnate in attività di ricerca e soccorso in mare nel Mediterraneo hanno soccorso ad oggi più di 7.500 persone.

“MI CHIAMO IDOWY e ho 4 figli. Veniamo dalla Nigeria, ma abbiamo vissuto in Libia per 4 anni, dove abbiamo avuto una vita normale, lavoravamo e vivevamo tutti insieme. Un giorno alcuni ragazzi sono entrati con una pistola, ci hanno minacciati, hanno preso mio marito e hanno cercato di uccidermi. Ci siamo dovuti nascondere e ho deciso di partire per salvare i miei figli. Non so davvero dove andremo, ma...ho i miei figli e devo prendermi cura di loro”.

Idowy e i suoi figli, sono stati salvati nel Mediterraneo durante l'operazione di ricerca e soccorso della nave Bourbon Argos di MSF, il 7 giugno 2015.



Supporto medico agli sbarchi

Nel maggio 2014 la prefettura di Ragusa ha preso contatto con Medici Senza Frontiere per chiedere supporto nell'ambito dell'assistenza medica durante gli sbarchi al porto di Augusta. Un team di medici, infermieri e mediatori è stato presente durante ogni sbarco – e fino al momento in cui i migranti non lasciavano il porto - da agosto a dicembre.

Durante questo periodo ci sono stati 51 sbarchi per un totale di 14.938 arrivi. Il team di Medici Senza Frontiere ha effettuato 2.594 visite mediche. Questa esperienza ci ha permesso di capire meglio quali fossero i bisogni delle persone nelle fasi immediatamente successive allo sbarco e quindi anche di proporre servizi più adeguati.

Cosa per noi importantissima, siamo riu-

giche e respiratorie, malattie croniche come il diabete e traumi. I sintomi di queste patologie erano sorti in gran parte durante il viaggio (71%).

Salute Mentale

A fronte di condizioni fisiche generalmente buone, si presentavano però importanti vulnerabilità. Il 31% dei nostri pazienti era infatti riconducibile a categorie particolarmente vulnerabili¹². Inoltre era evidente che molte persone presentavano chiara sofferenza psicologica, avendo vissuto traumi importanti prima e durante il viaggio.

Questa condizione ci è stata confermata dall'esperienza fatta da un gruppo di psicologi di Medici Senza Frontiere nella provincia di Ragusa dove, in modo proattivo, si è offerto un servizio di supporto psicologico a tutti i nuovi arrivati nei centri di accoglienza. Il servizio, attivato nel gennaio del 2014, si è rivelato importantissimo e ha esposto la criticità del percorso migratorio. Più del 90% delle persone incontrate ha riportato di aver vissuto un trauma¹³ prima o durante il viaggio. Circa il 30% dei pazienti seguiti soffriva di sindrome da stress posttraumatico.

Primo soccorso psicologico

Nonostante le operazioni di soccorso in mare (*Mare Nostrum*), durante i cinque mesi di lavoro ad Augusta il team di Medici Senza Frontiere ha ricevuto un gran numero di persone sopravvissute a naufragi (8% di tutti gli arrivi) che avevano quindi rischiato la propria vita o avevano visto un proprio caro morire. Il nostro personale medico ha spesso ascoltato persone e pazienti che avevano bisogno di raccontare la loro storia, il proprio dolore e speranza.

Nel corso di una testimonianza, una donna somala ci ha raccontato di essere stata sequestrata dai trafficanti tre volte prima

di arrivare in Europa. Ci ha rivelato di aver passato ventitré giorni nel deserto libico, senza acqua, né cibo e di aver visto dodici persone del suo gruppo morire di fame e stanchezza. Questi compagni di viaggio deceduti lungo un cammino che sfida le risorse umane, sono sepolti in mezzo al deserto. Ci ha detto: “Così è morta una ragazza adolescente di circa sedici anni; ho preparato con le mie stesse mani il suo corpo per la sepoltura secondo la tradizione musulmana.”

Un'attività di primo soccorso psicologico è diventata quindi necessaria e un progetto ad hoc per supportare proprio persone sopravvissute a eventi così traumatici è stato avviato nel 2015 con l'obiettivo di poter intervenire nei momenti più critici. Nel primo intervento, effettuato il 15 maggio 2015, il nostro team composto da mediatori, psicologi e medici ha risposto a una segnalazione del Ministero dell'Interno. Su una barca, a causa di un'avaria al motore che aveva provocato fumi tossici, 17 persone avevano perso la vita. La fuoriuscita di benzina inoltre aveva causato ustioni serie a circa 50 persone. Il nostro team, oltre a supportare il team medico dell'ASP locale per il trattamento delle ustioni, ha offerto supporto psicologico a circa 18 persone che presentavano segni di forte stress. Inoltre il team ha fornito informazioni legali, supporto emozionale e ha allestito un punto di comunicazione per telefonare alle famiglie. In totale circa 350 persone hanno beneficiato di questo servizio.

11 A cura di Medici Senza Frontiere Italia.

12 Minori non accompagnati, neonati, donne incinte, disabili, anziani o genitori soli con figlio.

13 Rischiare la vita, conflitto armato, detenzione/rapimento, membro della famiglia ucciso, lavoro forzato, tortura, violenza fisica, violenza psicologica, testimone di violenza su altre persone, testimone di morte di altre persone, violenza sessuale.



sciti a confermare che generalmente le persone arrivano sane. In un momento dove la paura era altissima, anche a causa dello scoppio dell'epidemia d'Ebola in Africa Occidentale, e dove spesso il dibattito pubblico e i media descrivevano i migranti come portatori di malattie, mostrare che queste paure erano infondate è stato cruciale. La maggior parte delle patologie trattate erano infezioni dermatolo-

Con riferimento ai permessi di soggiorno rilasciati e relative tipologie, le prime dieci province sono: Roma, Catania, Milano, Bari, Crotone, Trapani, Caltanissetta, Agrigento, Foggia e Napoli. Nel 2014 nella provincia di Roma è stato rilasciato il numero più alto di permessi di soggiorno (8%), a cui seguono le province di Catania (6%), Milano (4,5%), Crotone (3,4%) e Caltanissetta (3,1%). In prevalenza la stragrande maggioranza di permessi di soggiorno viene rilasciata per le richieste di asilo; i permessi di soggiorno rilasciati per la protezione sussidiaria sono in numero prevalente nella sola provincia di Brindisi (sono il 63% sul totale dei permessi rilasciati nella provincia), mentre è

nella provincia di Catania che i permessi per la protezione umanitaria sono rilasciati in numero maggiore alle altre tipologie (sono il 37% del totale).

Nel 2014, complessivamente, nella quasi totalità dei casi (92%) i permessi di soggiorno sono stati riconosciuti a uomini. Le province in cui i permessi rilasciati alle donne raggiungono le percentuali maggiori sono Roma (17%), Catania e Milano (8%). Dal confronto interno alla singola provincia, invece, quelle che mostrano, in rapporto agli uomini, una percentuale più elevata di permessi rilasciati alle donne sono Reggio Calabria (35%), Viterbo (21%), Firenze (20%) e Venezia (19%).

Provincia	Permessi di soggiorno rilasciati	Percentuale di permessi di soggiorno rilasciati sul totale	Percentuale di asilo sul totale permessi rilasciati nella provincia	Percentuale richiesta asilo sul totale permessi rilasciati nella provincia	Percentuale sussidiaria sul totale permessi rilasciati nella provincia	Percentuale umanitaria sul totale permessi rilasciati nella provincia	Percentuale altri
Agrigento	1.479	3,1	2,1	94,8	0,8	1,6	0,7
Alessandria	142	0,3	0,7	89,4	0,0	2,1	7,7
Ancona	381	0,8	1,3	73,2	1,3	1,0	23,1
Arezzo	74	0,2	1,3	96,0	0,0	2,7	0,0
Ascoli Piceno	236	0,5	0,4	87,7	3,0	8,9	0,0
Asti	339	0,7	0,0	96,8	0,3	2,9	0,0
Avellino	202	0,4	1,0	98,0	0,0	1,0	0,0
Bari	490	1,0	0,2	97,8	0,2	0,2	1,6
Barletta Andria Trani	1.912	4,0	8,2	39,6	31,7	9,5	11
Belluno	186	0,4	0,0	99,5	0,0	0,5	0,0
Benevento	289	0,6	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Bergamo	488	1,0	1,2	98,0	0,2	0,4	0,2
Biella	158	0,3	0,0	87,3	0,6	0,6	11,4
Bologna	639	1,3	0,9	86,1	1,1	2,7	9,2
Bolzano	237	0,5	0,8	70,9	0,8	1,3	26,2
Brescia	246	0,5	2,0	82,5	6,5	8,5	0,4
Brindisi	340	0,7	10,3	11,8	63,2	14,4	0,3
Cagliari	415	0,9	24,6	35,9	19,3	20,0	0,2
Caltanissetta	1.487	3,1	5,2	58,2	6,3	10,6	19,7
Campobasso	510	1,1	1,0	92,7	0,4	1,2	4,7
Caserta	1.041	2,2	0,5	80,2	1,0	17,1	1,2
Catania	2.795	5,9	14,4	17,8	30,3	37,1	0,4
Catanzaro	213	0,4	2,8	52,1	3,8	41,3	0,0
Chieti	260	0,5	1,9	97,7	0,4	0,0	0,0
Como	245	0,5	1,2	86,5	0,4	0,4	11,4
Cosenza	180	0,4	2,2	94,4	0,0	3,3	0,0
Cremona	257	0,5	0,0	90,3	0,0	2,7	7,0
Crotone	1.622	3,4	11,0	55,1	18,5	12,6	2,8
Cuneo	315	0,7	1,0	92,4	0,3	5,4	1,0
Enna	447	0,9	0,4	96,0	2,0	1,6	0,0
Ferrara	398	0,8	1,5	82,7	7,3	6,5	2,0
Firenze	383	0,8	3,7	89,0	1,6	2,9	2,9
Foggia	1.129	2,4	0,2	94,1	1,3	2,4	2,0
Forlì Cesena	246	0,5	0,8	96,7	1,2	1,2	0,0
Frosinone	345	0,7	2,6	92,8	1,2	3,2	0,3
Genova	93	0,2	0,0	62,4	1,1	35,5	1,1
Gorizia	481	1,0	0,8	97,3	1,0	0,6	0,2
Grosseto	187	0,4	0,0	95,7	0,0	4,3	0,0
Imperia	132	0,3	0,8	97,7	0,0	1,5	0,0
Isernia	152	0,3	2,0	92,8	1,3	2,6	1,3
La Spezia	278	0,6	0,0	98,9	0,0	0,0	0,0
L'Aquila	132	0,3	6,1	6,1	2,3	4,5	0,0
Latina	262	0,6	0,8	92,7	0,0	6,5	0,0
Lecce	533	1,1	0,2	76,7	1,1	1,1	20,8
Lecco	248	0,5	3,2	91,1	0,4	0,8	4,4
Livorno	446	0,9	0,9	96,9	0,2	0,7	1,3
Lodi	172	0,4	2,3	89,0	1,2	3,5	4,1
Lucca	240	0,5	0,0	90,4	0,4	2,5	6,7
Macerata	361	0,8	0,6	91,1	0,3	0,8	7,2
Mantova	233	0,5	0,0	96,6	0,0	1,7	1,7
Massa Carrara	162	0,3	1,9	93,2	0,0	3,1	1,9

Tabella 2.20

Permessi rilasciati e tipologie di permessi di soggiorno. Anno 2014.
Valori assoluti e percentuali.

Tabella 2.20

Permessi rilasciati e tipologie di permessi di soggiorno.
Anno 2014.
 Valori assoluti e percentuali.

Provincia	Permessi di soggiorno rilasciati	Percentuale di permessi di soggiorno rilasciati sul totale	Percentuale asilo sul totale permessi rilasciati nella provincia	Percentuale richiesta asilo sul totale permessi rilasciati nella provincia	Percentuale sussidiaria sul totale permessi rilasciati nella provincia	Percentuale umanitaria sul totale permessi rilasciati nella provincia	Percentuale altri
Matera	215	0,5	0,9	95,8	0,0	3,3	0,0
Messina	109	0,2	2,8	82,6	3,7	11	0,0
Milano	2.131	4,5	0,5	84,5	1,6	6,0	7,4
Modena	274	0,6	2,6	83,9	3,3	5,1	5,1
Napoli	1.156	2,4	1,2	94,6	0,8	2,8	0,7
Novara	141	0,3	0,7	94,3	1,4	3,5	0,0
Nuoro	159	0,3	1,3	95,0	0,0	3,8	0,0
Oristano	101	0,2	1,0	99,0	0,0	0,0	0,0
Padova	294	0,6	2,7	86,1	1,0	5,1	5,1
Palermo	874	1,8	3,0	86,4	2,9	6,3	1,5
Parma	293	0,6	0,0	92,2	1,0	2,4	4,4
Pavia	277	0,6	1,1	93,9	0,7	1,8	2,5
Perugia	445	0,9	0,2	97,3	0,7	1,1	0,7
Pesaro e Urbino	505	1,1	0,2	96,4	0,2	1,2	2,0
Pescara	185	0,4	0,0	96,8	0,5	2,2	0,5
Piacenza	202	0,4	1,0	95,5	0,5	2,0	1,0
Pisa	172	0,4	1,7	88,4	0,6	3,5	5,8
Pistoia	252	0,5	0,4	95,6	0,0	2,8	1,2
Pordenone	199	0,4	0,0	80,9	0,0	2,0	17,1
Potenza	360	0,8	0,0	99,2	0,0	0,0	0,8
Prato	269	0,6	0,0	86,2	0,4	5,2	8,2
Ragusa	513	1,1	18,3	36,6	17	21,8	6,2
Ravenna	352	0,7	0,3	92,0	0,3	2,6	4,8
Reggio Calabria	153	0,3	2,0	85,0	3,9	7,8	1,3
Reggio Emilia	287	0,6	1,7	90,6	0,3	5,6	1,7
Rieti	270	0,6	0,0	94,8	2,6	1,9	0,7
Rimini	152	0,3	0,7	88,8	0,0	10,5	0,0
Roma	3.766	7,9	8,3	61,1	9,8	16,1	4,8
Rovigo	166	0,4	4,8	90,4	0,6	3,0	1,2
Salerno	546	1,2	1,5	95,2	0,2	3,1	0,0
Sassari	231	0,5	0,9	97,4	0,0	0,4	1,3
Savona	290	0,6	0,0	98,3	0,0	1,4	0,3
Siena	236	0,5	0,0	98,3	0,4	0,0	1,3
Siracusa	373	0,8	1,3	84,7	6,7	6,7	0,5
Sondrio	253	0,5	0,0	97,2	0,0	2,8	0,0
Taranto	369	0,8	0,8	96,7	0,5	0,3	1,6
Teramo	368	0,8	0,5	98,6	0,0	0,8	0,0
Terni	228	0,5	0,9	96,1	1,8	1,3	0,0
Torino	913	1,9	11,9	59,1	8,0	10,7	10,2
Trapani	1.623	3,4	3,6	86,6	5,2	4,2	0,4
Trento	316	0,7	0,9	82,6	0,3	2,2	13,9
Treviso	248	0,5	1,2	89,1	0,0	2,0	7,7
Trieste	349	0,7	0,3	59,9	3,7	1,7	34,4
Udine	546	1,2	2,2	90,7	2,7	2,7	1,6
Varese	169	0,4	18,3	68,0	5,3	4,7	3,6
Venezia	227	0,5	4,4	76,7	3,1	7,5	8,4
Verbano Cusio Ossola	147	0,3	3,4	94,6	0,7	1,4	0,0
Vercelli	188	0,4	0,5	97,3	0,5	1,1	0,5
Verona	455	1,0	0,0	76,3	0,7	4,6	18,5
Vibo Valentia	372	0,8	0,5	97,8	0,5	1,1	0,0
Vicenza	295	0,6	2,7	92,5	0,7	3,4	0,7
Viterbo	154	0,3	0,0	90,3	1,9	0,6	7,1
TOTALE	47.407	100	4	77	6,6	7,9	4,5

Provincia	Sul totale provinciale		Sul totale nazionale		Provincia	Sul totale provinciale		Sul totale nazionale	
	0-17	18 e oltre	0-17	18 e oltre		0-17	18 e oltre	0-17	18 e oltre
Agrigento	14,1	85,9	12,8	2,8	Messina	20,2	79,8	1,3	0,2
Alessandria	1,4	98,6	0,1	0,3	Milano	5,5	94,5	7,2	4,4
Ancona	2,4	97,6	0,6	0,8	Modena	0,4	99,6	0,1	0,6
Aosta	0,0	100,0	0,0	0,2	Napoli	0,8	99,2	0,6	2,5
Arezzo	0,4	99,6	0,1	0,5	Novara	0,0	100,0	0,0	0,3
Ascoli Piceno	1,2	98,8	0,2	0,7	Nuoro	0,0	100,0	0,0	0,3
Asti	5,4	94,6	0,7	0,4	Oristano	2,0	98,0	0,1	0,2
Avellino	3,1	96,9	0,9	1,0	Padova	3,4	96,6	0,6	0,6
Bari	0,4	99,6	0,4	4,2	Palermo	5,3	94,7	2,8	1,8
Belluno	6,5	93,5	0,7	0,4	Parma	0,7	99,3	0,1	0,6
Benevento	3,1	96,9	0,6	0,6	Pavia	1,8	98,2	0,3	0,6
Bergamo	1,8	98,2	0,6	1,0	Perugia	4,0	96,0	1,1	0,9
Biella	1,9	98,1	0,2	0,3	Pesaro e Urbino	6,9	93,1	2,1	1,0
Bologna	5,6	94,4	2,2	1,3	Pescara	1,6	98,4	0,2	0,4
Bolzano	5,1	94,9	0,7	0,5	Piacenza	2,5	97,5	0,3	0,4
Brescia	0,4	99,6	0,1	0,5	Pisa	1,7	98,3	0,2	0,4
Brindisi	4,1	95,9	0,9	0,7	Pistoia	0,0	100,0	0,0	0,6
Cagliari	0,7	99,3	0,2	0,9	Pordenone	3,0	97,0	0,4	0,4
Caltanissetta	2,7	97,3	2,4	3,2	Potenza	11,7	88,3	2,6	0,7
Campobasso	1,6	98,4	0,5	1,1	Prato	0,0	100,0	0,0	0,6
Caserta	0,5	99,5	0,3	2,3	Ragusa	2,7	97,3	0,9	1,1
Catania	2,1	97,9	3,5	6,0	Ravenna	1,1	98,9	0,2	0,8
Catanzaro	6,6	93,4	0,9	0,4	Reggio Calabria	2,0	98,0	0,2	0,3
Chieti	0,8	99,2	0,1	0,6	Reggio Emilia	2,4	97,6	0,4	0,6
Como	1,6	98,4	0,2	0,5	Rieti	9,6	90,4	1,6	0,5
Cosenza	3,3	96,7	0,4	0,4	Rimini	1,3	98,7	0,1	0,3
Cremona	2,3	97,7	0,4	0,5	Roma	3,6	96,4	8,3	7,9
Crotone	0,9	99,1	0,9	3,5	Rovigo	3,6	96,4	0,4	0,3
Cuneo	0,3	99,7	0,1	0,7	Salerno	0,2	99,8	0,1	1,2
Enna	2,0	98,0	0,6	1,0	Sassari	0,4	99,6	0,1	0,5
Ferrara	1,8	98,2	0,4	0,9	Savona	2,4	97,6	0,4	0,6
Firenze	7,3	92,7	1,7	0,8	Siena	0,0	100,0	0,0	0,5
Foggia	2,9	97,1	2,0	2,4	Siracusa	26,3	73,7	6,0	0,6
Forlì-Cesena	6,1	93,9	0,9	0,5	Sondrio	0,4	99,6	0,1	0,6
Frosinone	2,6	97,4	0,6	0,7	Taranto	22,5	77,5	5,1	0,6
Genova	1,1	98,9	0,1	0,2	Teramo	1,4	98,6	0,3	0,8
Gorizia	0,0	100,0	0,0	1,1	Terni	10,1	89,9	1,4	0,4
Grosseto	3,2	96,8	0,4	0,4	Torino	1,8	98,2	1,0	2,0
Imperia	1,5	98,5	0,1	0,3	Trapani	3,8	96,2	3,7	3,4
Isernia	0,7	99,3	0,1	0,3	Trento	3,2	96,8	0,6	0,7
I'Aquila	0,8	99,2	0,1	0,3	Treviso	2,0	98,0	0,3	0,5
La Spezia	2,2	97,8	0,4	0,6	Trieste	1,4	98,6	0,3	0,8
Latina	8,0	92,0	1,3	0,5	Udine	3,5	96,5	1,2	1,2
Lecce	0,0	100,0	0,0	1,2	Varese	4,7	95,3	0,5	0,4
Lecco	1,6	98,4	0,2	0,5	Venezia	6,6	93,4	0,9	0,5
Livorno	0,9	99,1	0,2	1,0	Verbanò Cusio Ossola	3,4	96,6	0,3	0,3
Lodi	4,1	95,9	0,4	0,4	Vercelli	1,1	98,9	0,1	0,4
Lucca	0,0	100,0	0,0	0,5	Verona	2,9	97,1	0,8	1,0
Macerata	2,5	97,5	0,6	0,8	Vibo Valentia	5,1	94,9	1,2	0,8
Mantova	4,7	95,3	0,7	0,5	Vicenza	1,0	99,0	0,2	0,6
Massa Carrara	0,6	99,4	0,1	0,4	Viterbo	0,6	99,4	0,1	0,3
Matera	8,8	91,2	1,2	0,4					
Totale	3,4	96,6	100	100					

Tabella 2.21

Permessi di soggiorno rilasciati per fasce d'età. Distribuzione provinciale. Anno 2014.
Valori percentuali.

Tabella 2.22

**Permessi di soggiorno
rilasciati per genere.
Distribuzione provinciale.
Anno 2014.**
Valori percentuali.

Provincia	Sul totale provinciale		Sul totale nazionale		Provincia	Sul totale provinciale		Sul totale nazionale	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi		Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
Agrigento	2,9	97,1	1,1	3,3	Messina	12,8	87,2	0,4	0,2
Alessandria	16,2	83,8	0,6	0,3	Milano	14,1	85,9	7,7	4,2
Ancona	2,9	97,1	0,3	0,9	Modena	3,6	96,4	0,3	0,6
Aosta	2,7	97,3	0,1	0,2	Napoli	7,4	92,6	2,2	2,5
Arezzo	4,7	95,3	0,3	0,5	Novara	4,3	95,7	0,2	0,3
Ascoli Piceno	12,4	87,6	1,1	0,7	Nuoro	8,2	91,8	0,3	0,3
Asti	5,0	95,0	0,3	0,4	Oristano	3,0	97,0	0,1	0,2
Avellino	2,7	97,3	0,3	1,1	Padova	15,0	85,0	1,1	0,6
Bari	3,1	96,9	1,5	4,3	Palermo	7,3	92,7	1,6	1,9
Belluno	10,8	89,2	0,5	0,4	Parma	11,9	88,1	0,9	0,6
Benevento	4,2	95,8	0,3	0,6	Pavia	11,2	88,8	0,8	0,6
Bergamo	5,1	94,9	0,6	1,1	Perugia	9,0	91,0	1,0	0,9
Biella	2,5	97,5	0,1	0,4	Pesaro e Urbino	3,2	96,8	0,4	1,1
Bologna	14,9	85,1	2,4	1,3	Pescara	7,0	93,0	0,3	0,4
Bolzano	11,0	89,0	0,7	0,5	Piacenza	11,9	88,1	0,6	0,4
Brescia	3,7	96,3	0,2	0,5	Pisa	9,9	90,1	0,4	0,4
Brindisi	2,4	97,6	0,2	0,8	Pistoia	6,3	93,7	0,4	0,5
Cagliari	11,3	88,7	1,2	0,8	Pordenone	8,0	92,0	0,4	0,4
Caltanissetta	1,9	98,1	0,7	3,4	Potenza	3,1	96,9	0,3	0,8
Campobasso	4,3	95,7	0,6	1,1	Prato	10,8	89,2	0,7	0,6
Caserta	8,2	91,8	2,2	2,2	Ragusa	9,2	90,8	1,2	1,1
Catania	11,1	88,9	7,9	5,7	Ravenna	8,0	92,0	0,7	0,7
Catanzaro	2,3	97,7	0,1	0,5	Reggio Calabria	34,6	65,4	1,4	0,2
Chieti	6,9	93,1	0,5	0,6	Reggio Emilia	16,4	83,6	1,2	0,6
Como	9,8	90,2	0,6	0,5	Rieti	7,4	92,6	0,5	0,6
Cosenza	9,4	90,6	0,4	0,4	Rimini	13,2	86,8	0,5	0,3
Cremona	10,9	89,1	0,7	0,5	Roma	17,7	82,3	17,0	7,1
Crotone	3,5	96,5	1,5	3,6	Rovigo	10,2	89,8	0,4	0,3
Cuneo	13,0	87,0	1,0	0,6	Salerno	3,1	96,9	0,4	1,2
Enna	2,5	97,5	0,3	1,0	Sassari	3,0	97,0	0,2	0,5
Ferrara	9,8	90,2	1,0	0,8	Savona	7,9	92,1	0,6	0,6
Firenze	19,6	80,4	1,9	0,7	Siena	11,4	88,6	0,7	0,5
Foggia	3,3	96,7	0,9	2,5	Siracusa	7,8	92,2	0,7	0,8
Forlì-Cesena	12,6	87,4	0,8	0,5	Sondrio	1,6	98,4	0,1	0,6
Frosinone	8,4	91,6	0,7	0,7	Taranto	7,0	93,0	0,7	0,8
Genova	18,3	81,7	0,4	0,2	Teramo	2,2	97,8	0,2	0,8
Gorizia	1,9	98,1	0,2	1,1	Terni	8,3	91,7	0,5	0,5
Grosseto	14,4	85,6	0,7	0,4	Torino	15,7	84,3	3,7	1,8
Imperia	6,8	93,2	0,2	0,3	Trapani	5,4	94,6	2,3	3,5
Isernia	6,6	93,4	0,3	0,3	Trento	7,9	92,1	0,6	0,7
l'Aquila	6,1	93,9	0,2	0,3	Treviso	6,9	93,1	0,4	0,5
La Spezia	1,8	98,2	0,1	0,6	Trieste	4,9	95,1	0,4	0,8
Latina	5,3	94,7	0,4	0,6	Udine	6,2	93,8	0,9	1,2
Lecce	2,1	97,9	0,3	1,2	Varese	16,0	84,0	0,7	0,3
Lecco	12,5	87,5	0,8	0,5	Venezia	19,4	80,6	1,1	0,4
Livorno	6,1	93,9	0,7	1,0	Verbanò Cusio Ossola	2,7	97,3	0,1	0,3
Lodi	16,9	83,1	0,7	0,3	Vercelli	3,2	96,8	0,2	0,4
Lucca	5,4	94,6	0,3	0,5	Verona	9,2	90,8	1,1	0,9
Macerata	3,6	96,4	0,3	0,8	Vibo Valentia	1,6	98,4	0,2	0,8
Mantova	5,2	94,8	0,3	0,5	Vicenza	6,1	93,9	0,5	0,6
Massa Carrara	1,2	98,8	0,1	0,4	Viterbo	20,8	79,2	0,8	0,3
Matera	4,7	95,3	0,3	0,5					
Totali	8,2	91,8	100	100					

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

Cos'è il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

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

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

Il coordinamento del Sistema di Protezione è garantito dal Servizio Centrale, una struttura operativa istituita dal Ministero dell'Interno e affidata con convenzione ad ANCI, in base alla legge n. 189/2002. Il Servizio Centrale ha compiti di monitoraggio, informazione, promozione, formazione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, nonché di gestione delle attività di inserimento delle persone in accoglienza. L'accoglienza proposta dallo SPRAR non è estemporanea, né tantomeno dipendente dal

UNHCR/ R. DIAB



verificarsi o meno delle cosiddette “emergenze sbarchi”. Al contrario presuppone interventi continuativi nel tempo, solidi e sostenibili, garantiti da competenze e capacità che – nel corso degli anni – sono cresciute e sviluppate, fino a gettare i presupposti per il riconoscimento di una nuova figura professionale, “l’operatore dell’accoglienza”.

A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “accoglienza integrata” che superano la mera distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento e accompagnamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inclusione e inserimento socio-economico. Gli enti locali, in partenariato con il terzo settore, implementano progetti territoriali di accoglienza, coniu-

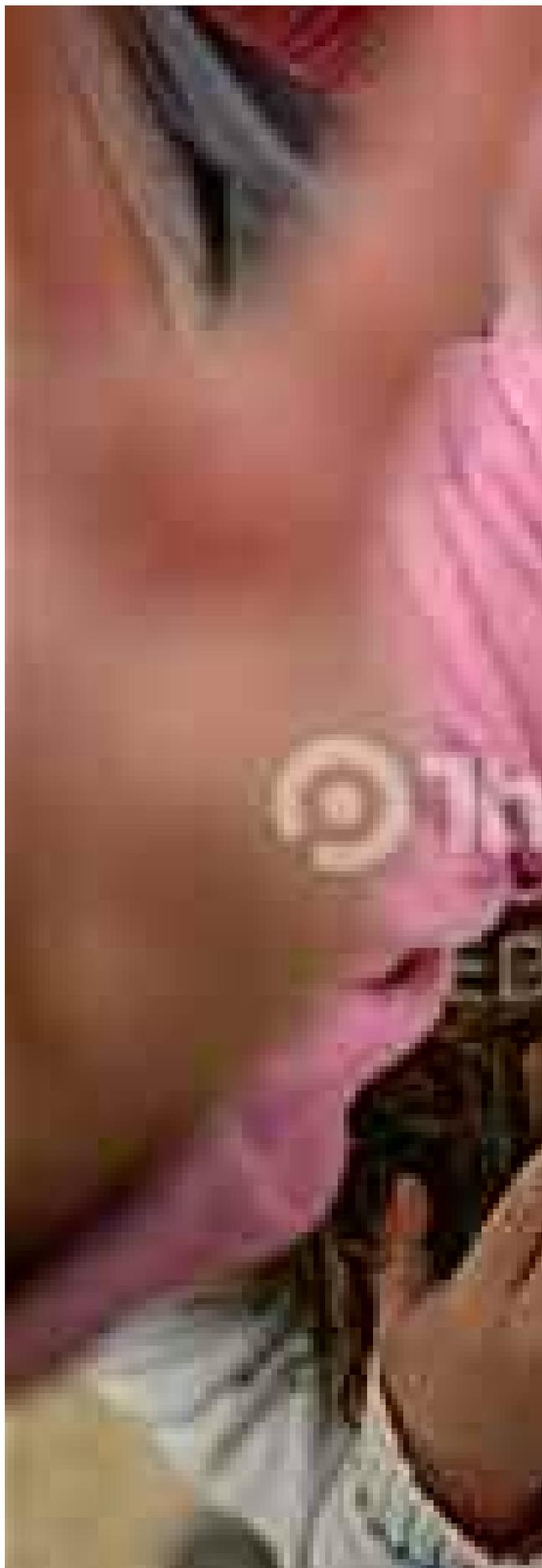
UNHCR/C.FOHLER



gando le linee guida e gli standard dello SPRAR con le caratteristiche e le peculiarità del territorio. In base alla vocazione, alle capacità e competenze degli attori locali – nonché tenendo conto delle risorse (professionali, strutturali, economiche), degli strumenti di welfare e delle strategie di politica sociale adottate negli anni – gli enti locali possono scegliere la tipologia di accoglienza da realizzare e i destinatari che maggiormente sono in grado di prendere in carico.

Sia che si accolgano famiglie o singoli, persone portatrici di specifiche vulnerabilità o minori non accompagnati richiedenti asilo, per ognuno degli accolti rimane fondamentale il carattere temporaneo dell'accoglienza, che è sempre finalizzata alla costruzione di percorsi di autonomia e di inclusione sociale dei beneficiari. L'obiettivo, infatti, consiste nel rendere liberi i titolari di protezione internazionale dallo stesso bisogno di accoglienza. Anche per questo le strutture dello SPRAR – tendenzialmente appartamenti o centri collettivi medio piccoli – hanno carattere socio-educativo e mai possono considerarsi alla stregua delle strutture sanitarie.

Infatti, obiettivo principale dello SPRAR è la presa in carico della singola persona accolta, in funzione dell'attivazione di percorsi individualizzati di (ri)conquista della propria auto-





PAROLE CHIAVE DELLO SPRAR

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

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

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

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

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

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

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

L'accoglienza nella rete dello SPRAR 2014

432
PROGETTI

349
PER CATEGORIE
ORDINARIE

52
PER MINORI NON
ACCOMPAGNATI

31
PER PERSONE
CON DISAGIO
MENTALE O
DISABILITÀ

20.752
POSTI DI
ACCOGLIENZA

19.514
PER CATEGORIE
ORDINARIE

943
PER MINORI NON
ACCOMPAGNATI

295
PER PERSONE
CON DISAGIO
MENTALE O
DISABILITÀ

381
ENTI LOCALI

342
COMUNI

31
PROVINCE

8
UNIONI
DI COMUNI

**PROGETTI
PRESENTI IN**

93
PROVINCE
(SU 110)

19
REGIONI
(SU 20)

22.961
ACCOLTI
NEL 2014

L'accoglienza nei progetti territoriali

Nel 2014 i progetti finanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo – FNPSA, che costituiscono la cosiddetta rete strutturale dello SPRAR, sono stati complessivamente 432, di cui 349 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie, 52 destinati a minori non accompagnati e 31 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. Complessivamente, i progetti finanziati dal FNPSA hanno reso disponibili **20.752 posti in accoglienza, di cui 19.514 destinati alle categorie ordinarie, 943 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 295 per persone con disagio mentale e disabilità fisica.**

I posti strutturalmente finanziati da bando sono stati 12.602, a cui, come abbiamo già accennato, si sono sommati più di 8.000 posti aggiuntivi (6.002 posti aggiuntivi previsti dal decreto mi-

nisteriale del 30 luglio 2013, attivati da luglio 2014; ulteriori 1.932 posti aggiuntivi attivati da ottobre 2014; 216 posti aggiuntivi per minori non accompagnati a 45 euro pro capite pro die). Gli enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 381, di cui 342 comuni, 31 province e 8 unioni di comuni.

Nel 2014 sono stati 21.660 i beneficiari accolti nei progetti ordinari, 272 nei progetti per disabili e disagio mentale e 1.142 in quelli per minori stranieri non accompagnati, per un totale di 23.074 accolti. Occorre far attenzione al fatto che di questi 23.074, 113 beneficiari sono transitati in più progetti SPRAR di categorie e tipologie differenti (e pertanto censiti come beneficiari da tutti i progetti che li hanno presi in carico), soprattutto in seguito al trasferimento nel corso del 2014 di molti dei beneficiari accolti nei posti straordinari attivati nel 2013 in progetti "ordinari", nonché a seguito di subentrate e gravi esigenze, emerse successivamente all'inserimento in accoglienza nel primo progetto SPRAR.

Di conseguenza, **il numero effettivo degli accolti è 22.961**, ma nei grafici seguenti, che illustrano il dato relativo alla presenza degli accolti nei progetti su base regionale, è comprensivo anche dei beneficiari transitati in più progetti.

Del dato complessivo, oltre il 40% delle presenze si registrano nel Lazio (22,6% del totale nazionale) e in Sicilia (19,7%), seguite da Puglia (8,8%) e Calabria (8,4%); nelle restanti regioni il peso di tale presenza è inferiore al 6% e va inoltre ricordato che in Valle d'Aosta non sono presenti progetti della rete SPRAR.

Nel leggere tali dati si consideri che Lazio, Sicilia, Puglia e Calabria sono i territori con la maggiore capienza dello SPRAR: il complessivo di posti delle quattro regioni è pari al 64,3% del totale.

Figura 2.19

Accolti nella rete SPRAR. Anno 2014.
Valori percentuali

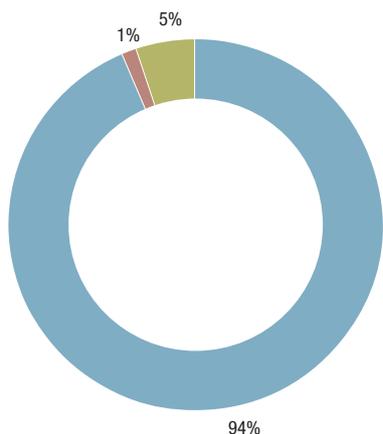
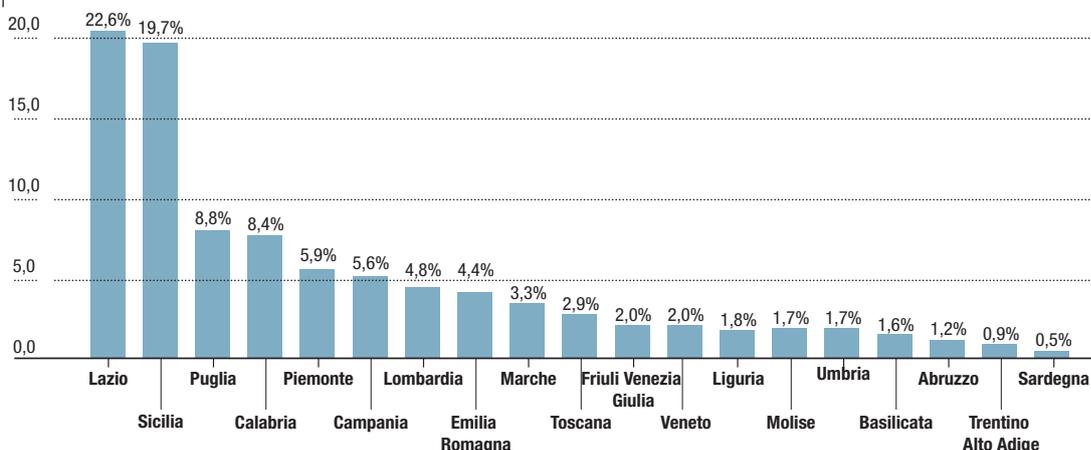


Figura 2.20

Accolti nella rete SPRAR per regione (incidenza sul totale nazionale). Anno 2014.
Valori percentuali



Permessi di soggiorno

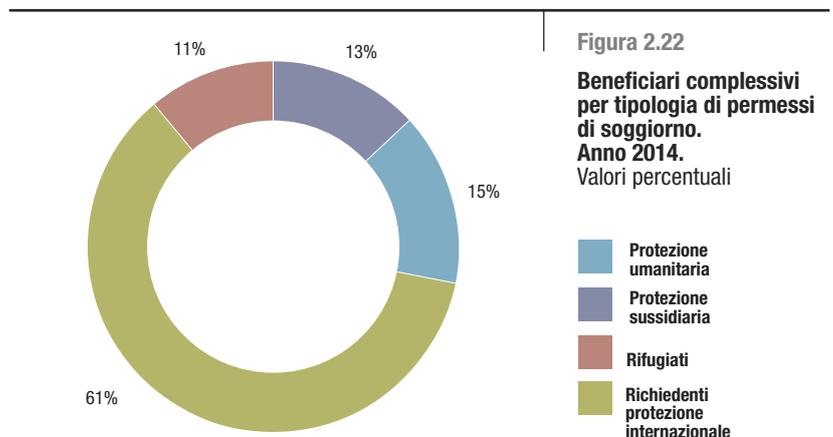
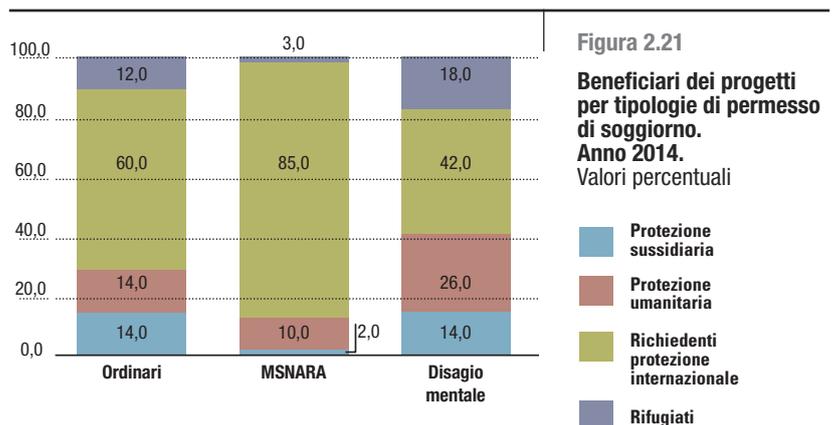
Il 61% degli accolti è richiedente protezione internazionale, il 15% è titolare di protezione umanitaria, il 13% di protezione sussidiaria e l'11% ha ottenuto lo status di rifugiato. Rispetto agli anni precedenti è diminuito in maniera significativa il peso percentuale dei rifugiati, a favore dell'incidenza dei richiedenti protezione internazionale: i richiedenti rappresentano infatti il 60% dei beneficiari ordinari e ben l'85% dei minori stranieri non accompagnati.

Se nel 2012 il numero di accolti nello SPRAR richiedenti asilo era il 30%, a fronte di un 70% di titolari di una forma di protezione (sussidiaria, umanitaria, o status di rifugiati), nel 2014 il rapporto si è praticamente ribaltato, con il 61% di richiedenti asilo accolti nello SPRAR. Questa situazione se, a seguito del numero crescente di arrivi sulle coste italiane, è stata determinata, da un lato, dalle richieste di inserimento nella rete dello SPRAR anche di persone di recente arrivo da parte delle Prefetture nel corso del 2014 (così come avvenuto nell'anno precedente) per far fronte al costante aumento di presenze di migranti forzati sul territorio italiano, dall'altra parte riflette il generale allungamento dei tempi di presentazione e valutazione delle istanze, dovuto a un aggravio del lavoro delle istituzioni preposte a fronte di numeri sempre più cospicui di richieste da processare e di un insufficiente adeguamento di risorse. Questo trend, già evidente nel 2013, incide sui tempi di accoglienza non solo all'interno dei CARA e dei CAS, ma anche nei progetti SPRAR dal momento in cui, stando alla Banca dati del Servizio Centrale dello SPRAR, il periodo di attesa per l'audizione con le competenti Commissioni territoriali dei beneficiari accolti mediamente si aggira sui 12 mesi, par-

tendo dalla prima richiesta, spesso da 2/3 mesi di attesa per la formalizzazione della domanda in questura, fino alla notifica dell'audizione.

Indubbiamente il protrarsi della durata dei permessi di soggiorno per richiesta di asilo incide nettamente sui percorsi di "accoglienza integrata" nello SPRAR: se da un lato, infatti, il turn over dei beneficiari all'interno del sistema di accoglienza è rallentato, dall'altro la condizione di richiedenti asilo non ha le caratteristiche di stabilità della protezione riconosciuta, la quale consente interventi in favore dell'inclusione sociale maggiormente sostenibili.

Inoltre la pendenza dell'audizione con la Commissione territoriale riconduce i diretti interessati in una posizione di "limbo" e di incertezza che, là dove non degenerante in gesti di esasperazione e insofferenza, può comportare una rassegnazione delle persone tendenti alla passività.



Nazionalità

La nazionalità più rappresentata tra i beneficiari nel 2014 rimane, come nell'anno precedente, la Nigeria con il 13,8% degli accolti, mentre la Somalia, che nel 2013 era al secondo posto, è scesa al sesto posto con il 7,4%. Quest'ultimo dato è giustificato anche dal fatto che, a fronte di quasi 6.000 arrivi di cittadini somali nel corso del 2014, le domande di asilo da parte loro sono state poco più di 800. Alla Nigeria segue ora il Pakistan (12%), mentre sono raddoppiate le presenze dei cittadini del Mali e del Gambia, rispettivamente al terzo e quarto posto, passando dal 5,4% all'11,2 per il primo e dal 5,3% al 10,9% per il secondo.

E' diminuita anche la presenza di beneficiari SPRAR provenienti dall'Eritrea: nel 2013 erano al quarto posto come nazionalità degli accolti (10% del totale), mentre nel 2014 sono scesi all'ottavo posto con poco più del 5%. Così come per i somali, le domande di asilo da parte dei cittadini eritrei sono state basse rispetto al numero degli arrivi. Nel loro caso il divario è ancora maggiore: a fronte di oltre 34.000 arrivi via mare, le domande di asilo sono state appena 480. Situazione analoga ai cittadini siriani, che – arrivati via mare in oltre 42.000 – hanno presentato appena 500 domande di asilo. Rispetto a questi ultimi interessa registrare che 262 sono stati i beneficiari siriani dello SPRAR.

Anche dai dati dello SPRAR emerge, dunque, quanto nei progetti migratori di eritrei, somali e siriani l'Italia sia percepita sempre meno come destinazione finale desiderata.

Anche l'incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi ha cono-

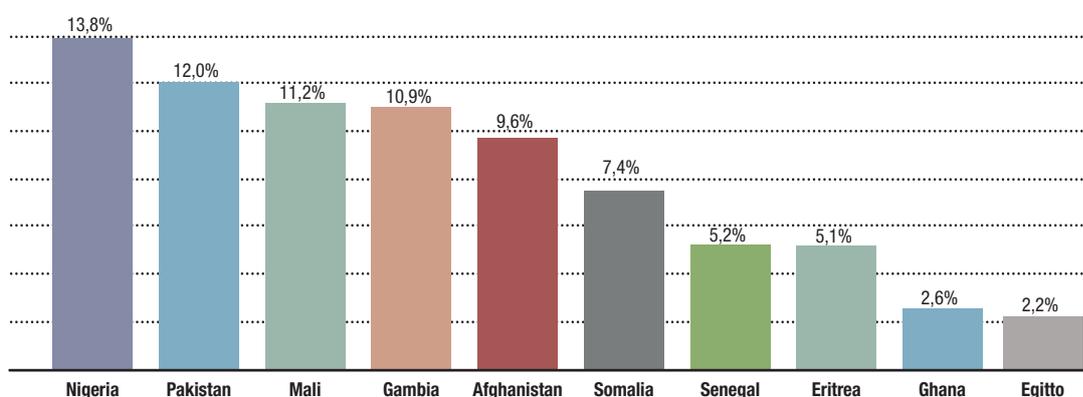
sciuto variazioni rispetto al 2013, in particolare tra gli egiziani, tra i quali i minori rappresentano quasi il 40%; seguono i nigeriani (l'11,7% è minorenni), i gambiani (il 10,7%), i ghanesi (l'8,1%) e gli eritrei (l'8%).

I dati per nazionalità dei beneficiari accolti nella rete dello SPRAR, rispecchiano sostanzialmente quelli relativi ai richiedenti protezione internazionale che hanno presentato l'istanza in Italia nel corso del 2014. Tra coloro che hanno sporto domanda di protezione internazionale prevalgono infatti quelli provenienti da paesi africani (4 tra i primi 5 paesi d'origine) e le prime tre nazionalità sono la Nigeria, il Mali e il Gambia. Significativi sono anche alcuni aumenti nel numero di richieste rispetto al 2013 ed in particolare proprio per quanto riguarda le prime tre nazionalità di provenienza così come registrato tra i beneficiari accolti nella rete SPRAR. Risultano invece "assenti" dal sistema di accoglienza alcune nazionalità significative per numero e flussi delle domande di asilo: in particolare le persone provenienti dal Bangladesh (sono stati oltre 4.500 i richiedenti provenienti da questo Paese su poco più di 36.000 domande complessive) e dall'Ucraina diventata uno dei primi 10 Paesi di provenienza dei richiedenti protezione internazionale nel 2014.

Rispetto a queste due ultime nazionalità – sebbene il Servizio Centrale a partire dal 2014 stia registrando un graduale aumento di richieste di inserimento in accoglienza di cittadini ucraini – si deve tenere comunque conto del fatto che le loro comunità hanno una consolidata presenza in Italia e reti di riferimento molto forti che di per sé prevengono l'emersione del bisogno di accoglienza.

Figura 2.23

**Beneficiari complessivi.
Nazionalità più rappresentate.
Anno 2014.**
Valori percentuali



Genere

Analizzando, invece, la suddivisione fra i sessi rispetto alle diverse provenienze, si conferma anche nel 2014, come abbiamo avuto modo di rilevare negli anni precedenti, il carattere quasi esclusivamente maschile dei migranti accolti provenienti da diversi Paesi ed in particolare per quanto riguarda il Gambia (il 99,6% sono uomini) e il Mali (99,5%). Tra le prime dieci nazionalità, le uniche che presentano una componente femminile di rilievo sono l'Eritrea (il 26,2% sono donne), la Nigeria (25,4%) e la Somalia (23,4%), mentre le restanti sette nazionalità presentano un'incidenza femminile al di sotto del 6%.

Osservando più in generale la composizione di genere dei beneficiari accolti, si nota un'ulteriore diminuzione percentuale della componente femminile rispetto a quella maschile, in linea con la crescente tendenza degli anni passati: i beneficiari di sesso maschile sono passati dall'83,6% del 2013 all'87,8% del 2014, con un incremento di 4,2 punti percentuali (dal 2012 al 2013 si era registrato un aumento di 3,5 punti percentuali). La popolazione femminile accolta nello SPRAR ammonta a 2.810 persone.

Riguardo alle nazionalità, il 28,8% degli accolti di sesso femminile (808 persone) proviene dalla Nigeria, il 14,2% (398 persone) dalla Somalia, il 10,8% (304 persone) dall'Eritrea e il 5,7% (159 persone) dall'Egitto; le restanti nazionalità si collocano al di sotto del 4%.

Il 33% si pone nella fascia d'età tra i 18 e i 25 anni; il 22% nella fascia tra i 26 e i 30 anni, il 13% nella fascia tra 0 e 5 anni e l'11% nella fascia tra 31 e 35 anni. Rispetto ai beneficiari di sesso maschile, risulta minore l'incidenza della fascia 18 – 25 anni sul totale di genere (tra le donne incide per il 33%, mentre tra gli uomini per il 49%), mentre è maggiore il peso delle fasce 0 – 5 anni (13% tra le donne, 2% tra gli uomini) e 6 – 10 anni (4% tra le donne, 1% tra gli uomini). In totale, le accolte comprese tra 0 e 10 anni rappresentano il 17% dei beneficiari di sesso femminile. Inoltre, ci pare interessante segnalare che nel 99% dei nuclei monoparentali accolti il capofamiglia è di sesso femminile e che tra gli accolti nel 2014 le beneficiarie sole in stato di gravidanza rappresentano lo 0,6%.

L'incidenza femminile è maggiore tra le persone che presentano forme di disagio mentale/psicologico e di disabilità (26,5%), in particolare quelle di nazionalità nigeriana: circa il 60% dei beneficiari che provengono dalla Nigeria e che presentano fragilità psicologica o disabilità è di sesso femminile. A tal proposito va ricordato come le donne nigeriane siano frequentemente vittime, nel loro percorso migratorio, di fenomeni traumatici e violenti legati talvolta alla tratta e allo sfruttamento. L'incidenza femminile è invece quasi nulla tra i minori stranieri non accompagnati, in sintonia con quelli che sono i dati relativi a questo fenomeno a livello nazionale (il 94% dei MSNA segnalati al Comitato minori stranieri nel 2014 è infatti di sesso maschile).

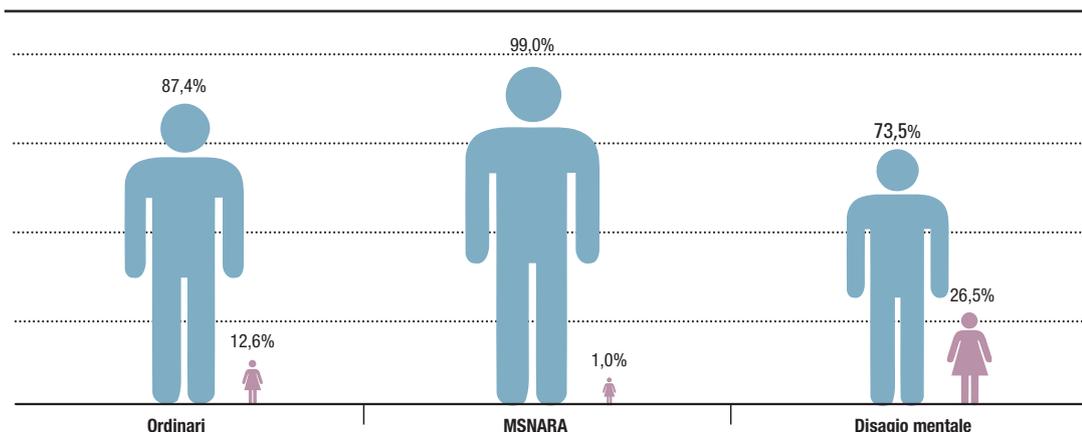


Figura 2.24

Genere dei beneficiari per tipologia di progetto. Anno 2014. Valori percentuali

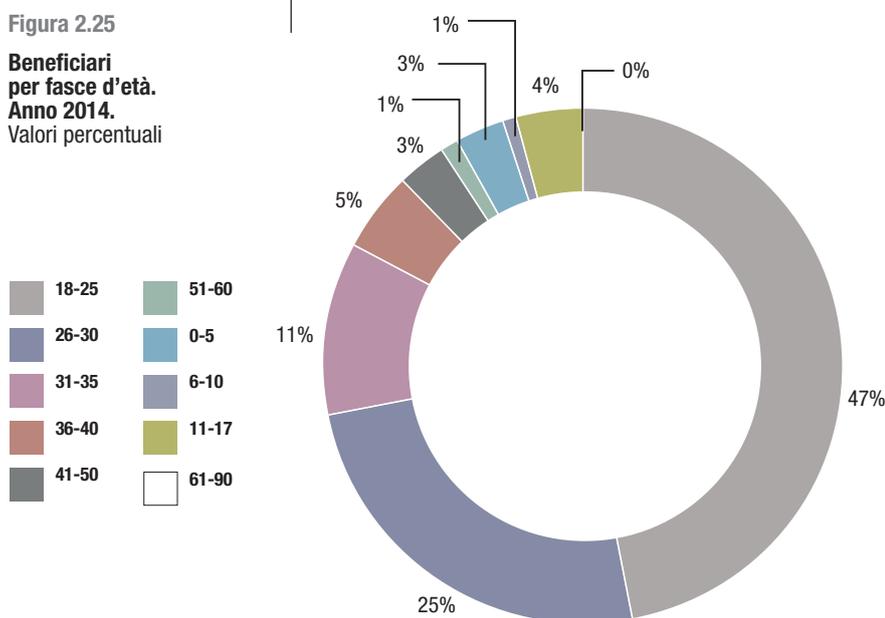
Età

Relativamente all'età dei beneficiari accolti, la componente maggiormente rappresentata è, ancora una volta, quella della fascia d'età che va dai 18 ai 25 anni, che è passata dal 44% del 2013 al 47% del 2014 (un incremento di 3 punti percentuali); in crescita anche la fascia immediatamente successiva, che comprende le persone fra i 26 e i 30 anni e che si attesta al 25% (+2 punti percentuali rispetto all'anno precedente). La somma di queste due fasce di età (complessivamente 18-30 anni) rappresenta il 72% del totale degli accolti, a fronte del 67% del 2013 (un incremento di 5 punti percentuali sull'intera

coorte). Risultano in leggero calo sia la fascia di età compresa tra i 31 e i 35 anni (11% attuale contro il 12% del 2013), sia quella compresa tra i 36 e i 40 anni (5% contro il 6% dell'anno precedente), sia quella tra i 41 e i 50 anni (3% contro il 4%). Al contrario, è in aumento la componente dei minori dagli 11 ai 17 anni, che è passata dal 3% del 2013 al 4% del 2014. Il confronto con il panorama dell'anno precedente denota, dunque, come la componente giovanile sia in costante aumento, accentuando il fenomeno già in precedenza rilevato. Considerando la componente di genere nelle diverse fasce d'età, l'incidenza femminile risulta superiore dai 0 ai 5 anni (46,6%) e dai 6 ai 10 anni (44,4%).

Figura 2.25

Beneficiari per fasce d'età. Anno 2014.
Valori percentuali



Composizione familiare

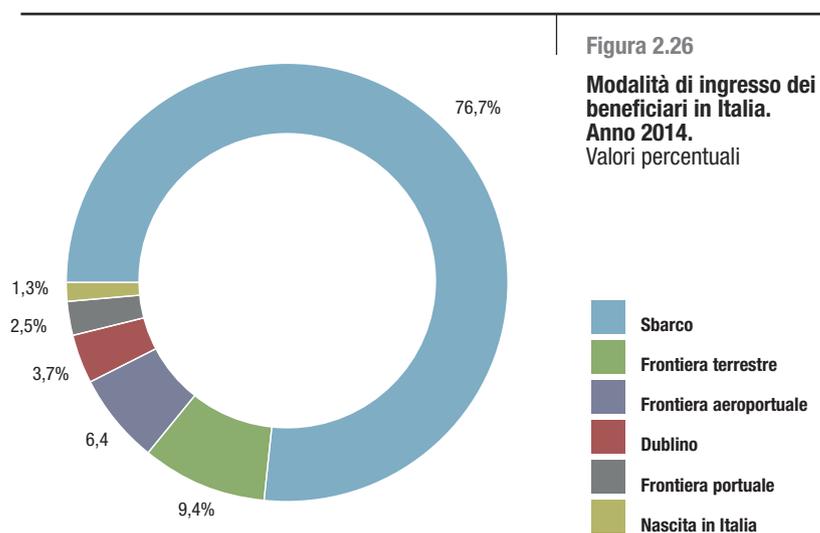
Dai dati relativi alla composizione familiare dei beneficiari dello SPRAR emerge che nel 2014 sono state 19.817 le persone accolte singolarmente (86%), mentre 3.144 fanno parte di un nucleo familiare (14%). Quest'ultimo dato, se paragonato a quello del 2013 e degli anni precedenti, conferma la tendenziale flessione dei nuclei familiari accolti, che nel 2014 sono in totale 1.072. La percentuale più numerosa quella delle famiglie composte da due membri (47,2%), seguite

dai nuclei di 3 persone (26%) e da quelli di 4 persone (17,4%). Le famiglie numerose, composte da 5 o più componenti, rappresentano il 9,4% del totale (circa 2 punti percentuali in meno rispetto al 2013). Su 1.072 nuclei familiari accolti il 41% è monoparentale. La componente dei beneficiari singoli rappresenta la quasi totalità dei MSNARA accolti, mentre si assesta tra il 14% e il 17% nelle categorie di ordinari e persone con disagio mentale.

Modalità di ingresso

La modalità prevalente di ingresso in Italia delle persone accolte nello SPRAR è, anche nel 2014, via mare attraverso uno sbarco (76,7%): rispetto all'anno precedente si segnala un incremento del 10%, a scapito dell'incidenza di coloro che attraversano una frontiera portuale o aeroportuale. Il 9,4% ha fatto ingresso attraverso una frontiera terrestre, il 6,4% attraverso una frontiera aeroportuale, il 3,7% è arrivato da Paesi europei o rientrato in Italia in base al Regolamento Dublino, il 2,5% è giunto attraversando una frontiera portuale. Infine, l'1,3% è rappresentato dalle bambine e dai bambini nati sul territorio italiano. Gli 848 rientranti in Italia in base

al Regolamento Dublino provenivano prevalentemente dalla Svezia (15%), dalla Norvegia (11%), dalla Svizzera (11%), dal Belgio (7,9%), dalla Germania (7,7%), dall'Austria (6,5%) e dalla Grecia (6%). Per 88 persone non è stato possibile determinare immediatamente la nazione da cui rientravano ed è quindi rimasta non definita, per essere aggiornata successivamente. Nel complesso, l'incidenza maschile è pari all'84,2% contro il 15,8% di quella femminile; i minori rappresentano il 9,5% del totale e la loro incidenza è maggiore tra i beneficiari provenienti dai Paesi Bassi (il 18% delle persone rientranti da tale Paese), dalla Svizzera (12,9%), dalla Norvegia (12,8%), dall'Austria (10,9%), dalla Germania (10,8%) e dalla Danimarca (10,6%).



Le strutture abitative dedicate all'accoglienza

Nonostante i rilevanti ampliamenti della capacità di accoglienza del Sistema, le strutture rese disponibili dai progetti territoriali per l'accoglienza dei beneficiari anche nel 2014 hanno garantito quelle caratteristiche che contraddistinguono un sistema mirato alla singola persona e alla sua specificità, adattandosi, pertanto, alle varie tipologie di accoglienza: nuclei familiari o singoli, uomini o donne, donne con minori, minori non accompagnati o persone che presentano specifiche situazioni di vulnerabilità. Le strutture abitative dello SPRAR tendono a concretizzare i principi fondanti di un sistema mirato alla presa in carico di ogni singola persona e alla sua specificità: sono infatti caratterizzate dalla possibilità di ospitare ciascuna un numero contenuto di persone, oltre che dalla collocazione all'interno del centro abitato o comunque in una zona limitrofa e tendenzialmente ben collegata dal servizio di mezzi pubblici.

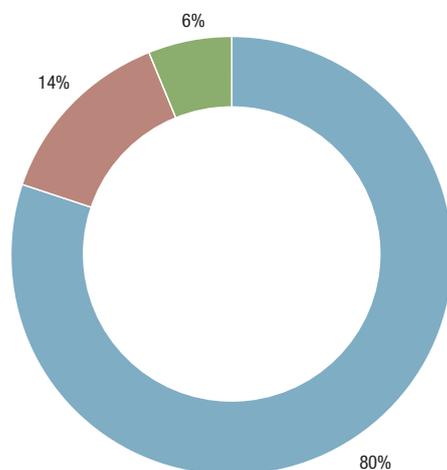
Complessivamente, le strutture attivate nel 2014 sono state 2.215, per un totale di oltre 20.000 posti finanziati, ospitando, in media, 10 bene-

ficiari ciascuna. L'aumento di strutture nel 2014 rispetto all'anno precedente è stato di 846 unità abitative, quindi quasi raddoppiate, in conseguenza dell'aumento dei posti finanziati. Gli alloggi sono rappresentati principalmente da tre tipologie di strutture: gli appartamenti sono 1.762 (80%), i centri collettivi sono 313 (14%) e le comunità alloggio, quasi esclusivamente per minori non accompagnati, sono 140 (6%). Rispetto al 2013, è diminuita di 6 punti percentuali l'incidenza dei centri collettivi, a favore degli appartamenti (+4 punti percentuali) e delle comunità alloggio (+2 punti percentuali).

Figura 2.27

Tipologie di strutture dedicate all'accoglienza dei beneficiari. Anno 2014.

Valori percentuali



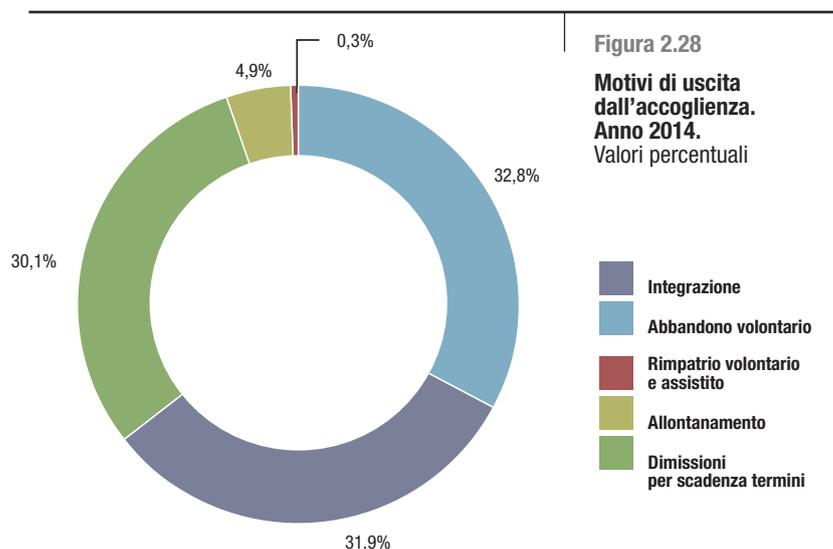
Motivi di uscita dall'accoglienza

Durante l'anno sono uscite dall'accoglienza complessivamente 5.855 persone. Il 31,9% di queste risulta aver raggiunto un avanzato percorso di inserimento socio-economico, inteso come l'acquisizione di strumenti volti a supportare l'inclusione sociale; il 32,8% ha abbandonato l'accoglienza di sua iniziativa, scegliendo un percorso differente da quello proposto nello SPRAR. Il dato relativo agli abbandoni deve necessariamente essere letto anche alla luce della età media degli accolti nello SPRAR, che nel 2014 per il 72% sono state persone giovani, tra i 18 e i 30 anni, con un progetto migratorio delineato e impazienti di uscire dall'accoglienza. Il 30,1% delle persone uscite ha visto "scaduti i termini", da intendersi come completamento del progetto di accoglienza, in conformità con i tempi indicati dalle Linee Guida dello SPRAR e avendo beneficiato dei servizi messi a disposizione dal progetto territoriale. Il 4,9% è stato allontanato; lo 0,3% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito.

Rispetto al 2013, risulta incrementata di 7,8 punti percentuali l'incidenza di chi ha abbando-

nato l'accoglienza di sua iniziativa, mentre diminuisce quella relativa agli usciti per integrazione (-4 punti percentuali) e alla "scadenza termini" (-5 punti percentuali). Tali dati sono leggibili alla luce di due elementi chiave, che ne chiariscono le cause: il primo è costituito dal dato, più sopra illustrato, sui permessi di soggiorno: è necessario tener presente che al 31 dicembre 2014 oltre il 60% delle persone accolte nel 2014 erano ancora richiedenti protezione e quindi impossibilitate nel corso dei primi 6 mesi nei quali gli viene rilasciato un titolo di soggiorno per richiesta d'asilo a svolgere attività lavorativa, che rappresenta il fattore principale per intraprendere con successo un percorso di autonomia e di inserimento sociale. Il secondo elemento, certamente non secondario, è rappresentato dalla crisi economica, che produce effetti negativi sull'occupazione generale in Italia ed in particolare su quelle dei cittadini stranieri, tra cui anche i richiedenti e/o titolari di protezione internazionale.

Il contesto economico sta, dunque, fortemente inficiando i percorsi di inserimento socio-economico e le opportunità di acquisizione degli strumenti di inclusione da parte dei beneficiari SPRAR.



L'accoglienza nella rete dello SPRAR 2015

430
PROGETTI

348
PER CATEGORIE
ORDINARIE

52
PER MINORI NON
ACCOMPAGNATI

30
PER PERSONE
CON DISAGIO
MENTALE O
DISABILITÀ

21.449
POSTI DI
ACCOGLIENZA

20.228
PER CATEGORIE
ORDINARIE

941
PER MINORI NON
ACCOMPAGNATI

280
PER PERSONE
CON DISAGIO
MENTALE O
DISABILITÀ

379
ENTI LOCALI

340
COMUNI

31
PROVINCE

8
UNIONI
DI COMUNI

**PROGETTI
PRESENTI IN**

93
PROVINCE
(SU 110)

19
REGIONI
(SU 20)

20.796
ACCOLTI
NEI PRIMI
5 MESI DEL 2015

L'accoglienza nella rete SPRAR nei primi 5 mesi del 2015

Di seguito illustreremo i dati relativi ai primi cinque mesi del 2015, aggiornati al 31 maggio 2015: durante tale periodo, i progetti finanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo – FNPSA sono stati complessivamente 430, di cui 348 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie, 52 destinati a minori non accompagnati e 30 a persone con disagio mentale o disabilità fisica. Complessivamente, i progetti finanziati dal FNPSA hanno reso disponibili **21.449 posti di accoglienza, di cui 20.228 destinati alle categorie ordinarie, 941 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 280 a persone con disa-**

gio mentale e disabilità fisica. I posti strutturalmente finanziati da bando sono stati 12.574, a cui si sono sommati 8.875 posti aggiuntivi (5.981 attivati a giugno 2014, 1.902 a ottobre 2014, 778 a maggio 2015, oltre a 214 posti aggiuntivi per minori non accompagnati a 45 euro pro capite pro die). Come si noterà, nel corrente anno si sta assistendo a un proseguimento di quel processo di ampliamento straordinario che ha preso avvio, per volontà del Ministero dell'Interno, alla fine del 2012; nell'ambito di tale rilevante riorganizzazione, in termini numerici, della rete dello SPRAR, i dati qui illustrati, essendo relativi non all'intera annualità bensì a un periodo parziale, sono da considerarsi come anticipazioni provvisorie di un quadro che potrà considerarsi completo solo al termine dell'anno in corso. Gli enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 379, di cui 340 comuni, 31 province e 8 unioni di comuni.

Nord

Figura 2.29a

Posti di accoglienza complessivi della rete SPRAR.
Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
	ALESSANDRIA	ALICE BEL COLLE	15	6	21
		ALESSANDRIA PROVINCIA	45	55	100
	ASTI	ASTI	30	14	44
		SETTIME	15	6	21
	BIELLA	CONSORZIO INTERCOMUNALE SERV. SOCIO ASS. - BIELLA	15	6	21
	TORINO	AVIGLIANA	15	6	21
		CARMAGNOLA	20	8	28
		CHIESANUOVA	15	10	25
		CHIVASSO	15	6	21
		IVREA	21	8	29
		SETTIMO TORINESE	50	50	100
		TORINO	269	232	501
		TORRE PELLICE	15	11	26
	TOTALE	540	418	958	
	GENOVA	GENOVA	134	49	183
		MASONE	16	14	30
	IMPERIA	SANREMO	4	0	4
	LA SPEZIA	LA SPEZIA	20	20	40
	SAVONA	ALBISOLA SUPERIORE	25	13	38
		SAVONA PROVINCIA	24	25	49
TOTALE	223	121	344		
	BERGAMO	BERGAMO	24	14	38
		BRESCIA	BRENO	40	11
	BRESCIA	BRESCIA	30	25	55
		CELLATICA	30	21	51
		CREMONA	CREMONA	44	16
	LECCO	COMUNITA MONTANA VALVASSINA, VALVARRONE, VAL D'ESINO, RIVIERA	18	7	25
		LODI	LODI	24	15
	MANTOVA	MANTOVA PROVINCIA	40	9	49
	MILANO	CESANO BOSCONI	16	8	24
		MILANO	150	142	292
		MONZA	28	8	36
		RHO	26	7	33
		ROZZANO	21	11	32
		SAN DONATO MILANESE	15	6	21
		PAVIA	ROMAGNESE	8	0
	PAVIA	PAVIA PROVINCIA	21	27	48
		SONDRIO	SONDRIO PROVINCIA	15	6
	VARESE	CARONNO PERTUSELLA	25	10	35
		MALNATE	19	7	26
		VARESE	18	7	25
TOTALE		612	357	969	

	BOLOGNA	BOLOGNA	108	90	198
		FERRARA	72	16	88
	FORLI-CESENA	FORLI'	20	18	38
		UNIONE COMUNI VALLE DEL SAVIO - CESENA	17	6	23
	MODENA	MODENA	50	25	75
		MODENA PROVINCIA	24	9	33
	PARMA	BERCETO	15	7	22
		FIDENZA	45	30	75
	PARMA	PARMA	34	42	76
		PIACENZA	PIACENZA	15	6
RAVENNA	RAVENNA	60	18	78	
REGGIO EMILIA	REGGIO EMILIA	30	18	48	
RIMINI	RIMINI	20	12	32	
	RIMINI PROVINCIA	17	7	24	
TOTALE	527	304	831		

	TRENTO	TRENTO PROVINCIA	120	29	149
		TOTALE	120	29	149

	PADOVA	PADOVA	26	10	36
		PIAZZOLA SUL BRENTA	15	6	21
	ROVIGO	ROVIGO	18	7	25
	VENEZIA	MIRANO	15	6	21
		VENEZIA	80	26	106
	VERONA	VERONA	33	22	55
	VICENZA	SANTORSO	25	14	39
	TOTALE	212	91	303	

	GORIZIA	GORIZIA PROVINCIA	26	21	47
		PORDENONE	CODROIPO	17	6
	PORDENONE	PORDENONE	26	7	33
		AMBITO DISTRETTUALE 6.1 - SACILE	20	8	28
	TRIESTE	TRIESTE	70	49	119
	UDINE	CIVIDALE DEL FRIULI	25	15	40
		UDINE	50	17	67
	TOTALE	234	123	357	

Centro

Figura 2.29b

Posti di accoglienza complessivi della rete SPRAR.
Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
	TOSCANA	AREZZO	25	30	55
		FIRENZE	22	16	38
	LIVORNO	FIRENZE	73	26	99
		LIVORNO	15	6	21
	LUCCA	ROSIGNANO MARITTIMO	18	8	26
		LUCCA	28	18	46
	MASSA CARRARA	CAPANNORI	29	8	37
		SOCIETÀ SALUTE LUNIGIANA	15	16	31
	PISA	SOCIETÀ DELLA SALUTE VALDARNO INFERIORE	15	6	21
		SOCIETÀ SALUTE PISANA	20	16	36
		UNIONE COMUNI VALDERA	25	7	32
	PISTOIA	PISTOIA	31	21	52
	PRATO	PRATO	50	30	80
	SIENA	SIENA PROVINCIA	15	6	21
		TOTALE	381	214	595

	UMBRIA	PERUGIA	FOLIGNO	30	9	39
			MARSCIANO	23	9	32
			PANICALE	7	2	9
		PERUGIA	50	15	65	
		SPOLETO	25	10	35	
	TERNI	NARNI	81	27	108	
		TERNI	65	20	85	
	TOTALE	281	92	373		

	MARCHE	ANCONA	ANCONA	55	16	71
			SENIGALLIA	15	12	27
			ANCONA PROVINCIA	50	50	100
	ASCOLI PICENO	SAN BENEDETTO DEL TRONTO	20	10	30	
		ASCOLI PICENO PROVINCIA	15	15	30	
	FERMO	PORTO SAN GIORGIO	5	0	5	
		SERVIGLIANO	15	6	21	
		FERMO PROVINCIA	20	17	37	
	MACERATA	GROTTAMMARE	15	16	31	
		MACERATA	50	15	65	
		COMUNITÀ MONTANA MONTI AZZURRI	15	10	25	
		MACERATA PROVINCIA	30	15	45	
	PESARO-URBINO	PESARO-URBINO PROVINCIA	58	12	70	
		TOTALE	363	194	557	

	LAZIO	FROSINONE	AQUINO	25	25	50
			ARCE	25	25	50
			ATINA	15	25	40
			CASSINO	25	25	50
			FERENTINO	39	19	58
			SAN GIORGIO A LIRI	15	15	30
			SORA	25	25	50
			UNIONE COMUNI ANTICA TERRA LAVORO	25	25	50
			LATINA	ITRI	15	10
	LATINA	30		41	71	
	MONTE SAN BIAGIO	25		12	37	
	PRIVERNO	15		15	30	
	RIETI	ROCCAGORGA	20	20	40	
		SEZZE	25	25	50	
		AMATRICE	15	15	30	
		CANTALICE	20	27	47	
		CITTAREALE	15	6	21	
	ROMA	COLLEGIOVE	15	15	30	
		FARA IN SABINA	15	6	21	
RIETI		29	20	49		
UNIONE COMUNI ALTA SABINA		25	27	52		
UNIONE COMUNI BASSA SABINA		15	9	24		
MONTEROTONDO		25	15	40		
ROMA		2.612	645	3.257		
ROMA PROVINCIA		46	300	346		
SANTA MARINELLA		25	15	40		
VELLETRI		50	50	100		
VITERBO	ACQUAPENDENTE	15	6	21		
	BASSANO ROMANO	15	6	21		
	CELLENO	25	10	35		
	CORCHIANO	15	6	21		
	VITERBO	20	8	28		
	TOTALE	3.321	1.493	4.814		

Sud

Figura 2.29c

Posti di accoglienza complessivi della rete SPRAR. Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
ABRUZZO	CHIETI	FOSSACESIA	25	10	35
		L'AQUILA	15	21	36
	PESCARA	PESCARA	15	25	40
		ROSETO DEGLI ABRUZZI	25	25	50
	TERAMO	TERAMO	50	50	100
	TOTALE		130	131	261

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
MOLISE	CAMPOBASSO	CASACALENDA	10	3	13
		GAMBATESA	15	15	30
		GUGLIONESI	15	6	21
		JELSI	45	13	58
		LARINO	20	20	40
		MONTECILFONE	15	6	21
		PORTOCANNONE	15	6	21
		SANT'ELIA A PIANISI	15	6	21
	ISERNIA	TERMOLI	35	30	65
		CAMPOBASSO PROVINCIA	38	38	76
	ISERNIA	AGNONE	25	25	50
		SANTA MARIA DEL MOLISE	15	6	21
		SANT'AGAPITO	15	10	25
		TOTALE		278	184

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE		
BASILICATA	MATERA	GROTTOLE	15	6	21		
		MATERA	30	12	42		
		NOVA SIRI	25	25	50		
		SALANDRA	10	0	10		
	POTENZA	FARDELLA	15	15	30		
		LATRONICO	15	15	30		
		MURO LUCANO	25	30	55		
		PATERNO	12	0	12		
		SAN CHIRICO RAPARO	10	2	12		
		SAN SEVERINO LUCANO	15	15	30		
		SENISE	25	25	50		
		POTENZA PROVINCIA	35	31	66		
			TOTALE		232	176	408

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
CAMPANIA	AVELLINO	BISACCIA	15	15	30
		CONZA DELLA CAMPANIA	30	12	42
		ROCCABASCERANA	15	15	30
	BENEVENTO	SANT'ANDREA DI CONZA	15	0	15
		SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	15	35	50
		SANTA CROCE DEL SANNIO	16	6	22
	BENEVENTO	SOLOPACA	25	15	40
		VITULANO	15	15	30
		CASERTA	CAPUA	15	20
	CASERTA	GRICIGNANO DI AVERSA	25	12	37
		ROCCA D'EVANDRO	15	9	24
		SANTA MARIA CAPUA VETERE	25	10	35
	CASERTA	SESSA AURUNCA	15	6	21
		SUCCIVO	25	10	35
		CASERTA PROVINCIA	35	25	60
	NAPOLI	CASORIA	25	59	84
		ERCOLANO	15	18	33
		NAPOLI	60	72	132
	NAPOLI	SAN GIORGIO A CREMANO	33	53	86
		SCISCIANO	16	6	22
		SALERNO	CAGGIANO	15	6
	SALERNO	EBOLI	25	25	50
		PADULA	25	25	50
		POLLA	23	12	35
	SALERNO	PONTECAGNANO FAIANO	25	25	50
		ROSCIGNO	15	15	30
		SALERNO	15	10	25
SALERNO	SANTA MARINA	15	13	28	
		TOTALE	608	544	1.152

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE
PUGLIA	BARI	ADELFA	25	25	50
		BARI	46	16	62
		BARLETTA	15	6	21
		BITONTO	50	22	72
		BITRITTO	15	6	21
		CASSANO DELLE MURGE	25	25	50
		CORATO	30	9	39
		GIOVINAZZO	15	6	21
		GRAVINA DI PUGLIA	40	12	52
		GRUMO APPULA	25	25	50
		POLIGNANO A MARE	15	6	21
		PUTIGNANO	30	10	40
		SANNICANDRO DI BARI	25	25	50
		VALENZANO	25	25	50

SEGUE

Sud

Figura 2.29d

Posti di accoglienza complessivi della rete SPRAR.
Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE	
PUGLIA SEGUE	BARLETTA ANDRIA-TRANI	ANDRIA	16	6	22	
		BARLETTA ANDRIA TRANI PROVINCIA	15	6	21	
	BRINDISI	AMBITO TERRITORIALE N.1 - BRINDISI	20	8	28	
		CAROVIGNO	20	10	30	
		FRANCAVILLA FONTANA	24	9	33	
		LATIANO	7	2	9	
		OSTUNI	15	6	21	
		SAN PIETRO VERNOTICO	15	5	20	
		TORRE SANTA SUSANNA	25	6	31	
		FOGGIA	CANDELA	15	15	30
	FOGGIA	CERIGNOLA	15	15	30	
		FOGGIA	35	20	55	
		LUCERA	18	17	35	
		MANFREDONIA	20	8	28	
		STORNARA	15	6	21	
		FOGGIA PROVINCIA	15	6	21	
		LECCE	ARNESANO	8	3	11
			AMBITO TERRITORIALE DI ZONA - CAMPI SALENTINA	50	35	85
			CARMIANO	16	0	16
			CASTRIGNANO DEI GRECI	15	6	21
	GALATINA		20	15	35	
	LECCE		39	11	50	
	LEVERANO		25	15	40	
	MURO LECCESE		16	16	32	
	NEVIANO		25	25	50	
	PARABITA		16	16	32	
	SOGLIANO CAVOUR		15	43	58	
	TREPUZZI		20	40	60	
	UNIONE COMUNI GRECIA SALENTINA		20	12	32	
	TARANTO	UNIONE COMUNI TERRE ACAYA E ROCA	58	15	73	
		UNIONE COMUNI UNION TRE	31	52	83	
		GROTTAGLIE	10	7	17	
		MARTINA FRANCA	25	31	56	
		MARUGGIO	25	25	50	
		MASSAFRA	17	7	24	
		PALAGIANO	18	24	42	
	TARANTO	15	6	21		
	TORRICELLA	15	15	30		
	TOTALE			1.170	782	1.952

CALABRIA	CATANZARO	BADOLATO	15	15	30	
		BOTRICELLO	15	6	21	
		CARLOPOLI	15	10	25	
		CATANZARO	10	0	10	
		DECOLLATURA	15	7	22	
		FALERNA	25	13	38	
		GASPERINA	15	6	21	
		ISCA SULLO IONIO	15	8	23	
		LAMEZIA TERME	32	14	46	
		MIGLIERINA	15	6	21	
		SAN PIETRO APOSTOLO	10	10	20	
		SANTA CATERINA DELLO IONI	15	35	50	
		SATRIANO	15	7	22	
		COSENZA	ACQUAFORMOSA	15	37	52
			CASSANO ALLO JONIO	20	9	29
	CERCHIARA DI CALABRIA		15	15	30	
	CERZETO		15	21	36	
	CIVITA		15	15	30	
	MENDICINO		12	0	12	
	MONTALTO UFFUGO		25	15	40	
	PLATACI		15	22	37	
	SAN BASILE		15	6	21	
	SAN SOSTI		15	7	22	
	CROTONE	TREBISACCE	15	10	25	
		COSENZA PROVINCIA	30	12	42	
		CARFIZZI	15	25	40	
		CROTONE	50	50	100	
		PETILIA POLICASTRO	20	10	30	
		SAN NICOLA DELL'ALTO	15	12	27	
		SAVELLI	15	35	50	
		CROTONE PROVINCIA	68	50	118	
		REGGIO C.	AFRICO	15	15	30
			BENESTARE	10	26	36
	BIVONGI		25	25	50	
	CAMINI		15	61	76	
	CAULONIA		25	50	75	
	CONDOFURI		15	30	45	
	GIOIOSA IONICA		25	50	75	
	LAGANADI		6	0	6	
	MELICUCCÀ		15	6	21	
	RIACE		15	150	165	
VIBO VALENTIA	SANT'ALESSIO IN ASPROMONTE	15	6	21		
	STIGNANO	15	15	30		
	VILLA SAN GIOVANNI	15	29	44		
	REGGIO CALABRIA PROVINCIA	15	15	30		
	ARENA	15	77	92		
	FABRIZIA	10	0	10		
	POLIA	15	25	40		
	SAN GREGORIO D'IPPONA	15	15	30		
	TOTALE			883	1.083	1.966

Isole

Figura 2.29e

Posti di accoglienza complessivi della rete SPRAR.
Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI BANDO	POSTI AGGIUNTIVI	TOTALE	
SICILIA	AGRIGENTO	AGRIGENTO	50	140	190	
		ALESSANDRIA DELLA ROCCA	15	15	30	
		CAMMARATA	25	17	42	
		CANICATTI'	25	54	79	
		CASTELTERMINI	25	25	50	
		CATTOLICA ERACLEA	15	15	30	
		COMITINI	15	15	30	
		JOPPOLO GIANCAXIO	10	0	10	
		LICATA	25	105	130	
		MONTEVAGO	15	30	45	
		NARO	25	45	70	
		PALMA DI MONTECHIARO	15	35	50	
		PORTO EMPEDOCLE	20	20	40	
		RACALMUTO	25	35	60	
		RAFFADALI	25	15	40	
		REALMONTE	15	15	30	
		SAMBUCA DI SICILIA	15	30	45	
		SAN GIOVANNI GEMINI	25	25	50	
		SANTA ELISABETTA	15	35	50	
		SANTA MARGHERITA DI BELICE	15	15	30	
		SANT'ANGELO DI MUXARO	15	20	35	
		SCIACCA	20	0	20	
		CALTANISSETTA	CALTANISSETTA	20	20	40
			GELA	25	25	50
			MAZZARINO	24	17	41
			RIESI	25	25	50
			SAN CATALDO	25	25	50
	SERRADIFALCO		25	25	50	
	SUTERA		15	35	50	
	CATANIA	CALTANISSETTA PROVINCIA	25	57	82	
		ACI SANT'ANTONIO	25	20	45	
		ACIREALE	50	146	196	
		BRONTE	40	20	60	
		CALTAGIRONE	25	78	103	
		CATANIA	80	22	102	
		MASCALUCIA	15	19	34	
	ENNA	RAMACCA	25	15	40	
		VIZZINI	211	124	335	
		AIDONE	15	45	60	
		PIAZZA ARMERINA	25	25	50	
		REGALBUTO	25	25	50	
	MESSINA	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	35	14	49	
		CAPO D'ORLANDO	18	18	36	
		CASTROREALE	15	6	21	
		MESSINA	15	6	21	
		MILAZZO	17	22	39	
		MONTALBANO ELICONA	15	7	22	
	RODI' MILICI	15	15	30		

SICILIA	PALERMO	BORGETTO	25	12	37	
		CACCAMO	24	40	64	
		CAMPOFIORITO	15	6	21	
		PALERMO	100	42	142	
		PETRALIA SOPRANA	90	18	108	
		PIANA DEGLI ALBANESI	25	25	50	
		SANTA CRISTINA GELA	10	2	12	
		RAGUSA	CHIARAMONTE GULFI	25	25	50
			COMISO	25	45	70
			ISPICA	22	8	30
			MODICA	17	8	25
			POZZALLO	15	6	21
	RAGUSA		38	34	72	
	VITTORIA		42	38	80	
	SIRACUSA	RAGUSA PROVINCIA	35	51	86	
		AVOLA	15	25	40	
		CANICATTINI BAGNI	8	10	18	
		CASSARO	15	15	30	
		FLORIDIA	25	10	35	
		FRANCOFONTE	25	37	62	
		PACHINO	25	15	40	
		SIRACUSA	75	75	150	
		SOLARINO	25	65	90	
		SIRACUSA PROVINCIA	20	60	80	
		TRAPANI	ALCAMO	50	10	60
	CASTELVETRANO		50	48	98	
	MARSALA		125	75	200	
	PARTANNA		25	62	87	
	SALEMI		10	2	12	
	TRAPANI		50	50	100	
	VALDERICE		30	30	60	
	TRAPANI PROVINCIA		18	0	18	
	TOTALE		2.399	2.511	4.910	

SARDEGNA	CAGLIARI	QUARTU SANT'ELENA	20	8	28
		VILLASIMIUS	15	10	25
		CAGLIARI PROVINCIA	25	10	35
	TOTALE	60	28	88	

Nord

Figura 2.30a

Posti di accoglienza
della rete SPRAR per
categorie di progetto.
Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSMARA
	ALESSANDRIA	ALICE BEL COLLE	21		
		ALESSANDRIA PROVINCIA	84	16	
	ASTI	ASTI	44		
		SETTIME	21		
		CONSORZIO INTERCOMUNALE SERV. SOCIO ASS. - BIELLA	21		
	TORINO	AVIGLIANA	21		
		CARMAGNOLA	28		
		CHIESANUOVA	25		
		CHIVASSO	21		
		IVREA	29		
		SETTIMO TORINESE	100		
		TORINO	460	6	35
		TORRE PELLICE	26		
	958	TOTALE	901	6	51
	GENOVA	GENOVA	166	17	
		MASONE	30		
	IMPERIA	SANREMO		4	
	LA SPEZIA	LA SPEZIA	40		
	SAVONA	ALBISOLA SUPERIORE	38		
		SAVONA PROVINCIA	49		
344	TOTALE	323	4	17	
	BERGAMO	BERGAMO	38		
		BRESCIA	BRENO	46	5
	BRESCIA	BRESCIA	55		
		CELLATICA	51		
		CREMONA	CREMONA	47	13
	LECCO	COMUNITA MONTANA VALVASSINA, VALVARRONE, VAL D'ESINO, RIVIERA	25		
		LODI	LODI	35	4
	MANTOVA	MANTOVA PROVINCIA	39	10	
	MILANO	CESANO BOSCONI	24		
		MILANO	284	8	
		MONZA	36		
		RHO	33		
		ROZZANO	32		
SAN DONATO MILANESE		21			
PAVIA		ROMAGNESE		8	
	PAVIA PROVINCIA	48			
SONDRIO	SONDRIO PROVINCIA	21			
VARESE	CARONNO PERTUSELLA	35			
	MALNATE	26			
	VARESE	25			
	969	TOTALE	921	21	27
	BOLOGNA	BOLOGNA	146	52	
		FERRARA	80	8	
	FORLI-CESENA	FORLI'	38		
		UNIONE COMUNI VALLE DEL SAVIO - CESENA	23		
	MODENA	MODENA	65	10	
		MODENA PROVINCIA	33		
	PARMA	BERCETO	22		
		FIDENZA	70	5	
		PARMA	76		
	PIACENZA	PIACENZA	21		
	RAVENNA	RAVENNA	78		
	REGGIO EMILIA	REGGIO EMILIA	48		
RIMINI	RIMINI	32			
	RIMINI PROVINCIA	24			
831	TOTALE	756	13	62	
	TRENTO	TRENTO PROVINCIA	132	17	
	149	TOTALE	132	17	
	PADOVA	PADOVA	36		
		PIAZZOLA SUL BRENTA	21		
	ROVIGO	ROVIGO	25		
	VENEZIA	MIRANO	21		
		VENEZIA	96	10	
	VERONA	VERONA	42	13	
	VICENZA	SANTORSO	39		
303	TOTALE	280	23		
	GORIZIA	GORIZIA PROVINCIA	47		
		PORDENONE	CODROIPO	23	
	PORDENONE	PORDENONE	33		
		AMBITO DISTRETTUALE 6.1 - SACILE	28		
		TRIESTE	TRIESTE	112	7
	UDINE	CIVIDALE DEL FRIULI	40		
		UDINE	52	15	
	357	TOTALE	335	7	15

Centro

Figura 2.30b

Posti di accoglienza
della rete SPRAR per
categorie di progetto.
Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNARA	
TOSCANA 	AREZZO	AREZZO	55			
		FIRENZE	38			
	FIRENZE	BORGIO SAN LORENZO		8	2	
		FIRENZE	89			
	LIVORNO	LIVORNO	21			
		ROSIGNANO MARITTIMO	26			
	LUCCA	CAPANNORI	46			
		LUCCA PROVINCIA	37			
	MASSA CARRARA	SOCIETÀ SALUTE LUNIGIANA	31			
	PISA	SOCIETÀ DELLA SALUTE VALDARNO INFERIORE		21		
				36		
				32		
	PISTOIA	PISTOIA	52			
	PRATO	PRATO	80			
	SIENA	SIENA PROVINCIA	21			
	595	TOTALE		585	8	2
	UMBRIA 	PERUGIA	FOLIGNO	39		
MARSCIANO			32			
PANICALE					9	
PERUGIA			65			
SPOLETO			35			
TERNI		NARNI	92	6	10	
		TERNI	70	5	10	
373	TOTALE	333	11	29		
MARCHE 	ANCONA	ANCONA	56		15	
		SENIGALLIA	27			
		ANCONA PROVINCIA	100			
	ASCOLI PICENO	SAN BENEDETTO DEL TRONTO	30			
		ASCOLI PICENO PROVINCIA	30			
	FERMO	PORTO SAN GIORGIO		5		
		SERVIGLIANO	21			
		FERMO PROVINCIA	37			
	MACERATA	GROTTAMMARE	31			
		MACERATA	65			
		COMUNITÀ MONTANA MONTI AZZURRI	25			
		MACERATA PROVINCIA	45			
	PESARO-URBINO	PESARO-URBINO PROVINCIA	52	8	10	
557	TOTALE	519	13	25		

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNARA
LAZIO 	FROSINONE	AQUINO	50		
		ARCE	50		
		ATINA	40		
		CASSINO	50		
		FERENTINO	58		
		SAN GIORGIO A LIRI	30		
		SORA	50		
		UNIONE COMUNI ANTICA TERRA LAVORO	50		
		LATINA	ITRI	25	
	LATINA		71		
	MONTE SAN BIAGIO		37		
	PRIVERNO		30		
	ROCCAGORGA		40		
	RIETI	SEZZE	50		
		AMATRICE	30		
		CANTALICE	42	5	
		CITTAREALE	21		
		COLLEGIOVE	30		
		FARA IN SABINA	21		
		RIETI	38		11
ROMA	UNIONE COMUNI ALTA SABINA	52			
	UNIONE COMUNI BASSA SABINA	24			
	MONTEROTONDO	40			
	ROMA	3.226	6	25	
	ROMA PROVINCIA	340	6		
	SANTA MARINELLA	40			
VITERBO	VELLETRI	100			
	ACQUAPENDENTE	21			
	BASSANO ROMANO	21			
	CELLENO	35			
	CORCHIANO	21			
	VITERBO	28			
	4.814	TOTALE	4.761	17	36

Sud

Figura 2.30c

Posti di accoglienza
della rete SPRAR per
categorie di progetto.
Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSMARA				
ABRUZZO		CHIETI	FOSSACESIA	35					
		L'AQUILA	L'AQUILA	36					
		PESCARA	PESCARA	40					
		TERAMO	ROSETO DEGLI ABRUZZI	50					
			TERAMO	100					
261		TOTALE	261						
MOLISE		CAMPOBASSO	CASACALENDA		13				
			GAMBATESA	30					
			GUGLIONESI	21					
			JELSI	58					
			LARINO	40					
			MONTECILFONE	21					
			PORTOCANNONE	21					
			SANT'ELIA A PIANISI	21					
			TERMOLI	65					
			CAMPOBASSO PROVINCIA	76					
		ISERNIA	AGNONE	50					
			SANTA MARIA DEL MOLISE	21					
			SANT'AGAPITO	25					
			TOTALE	449		13			
BASILICATA		MATERA	GROTTOLE	21					
			MATERA	42					
			NOVA SIRI	50					
			SALANDRA		10				
		POTENZA	FARDELLA	30					
			LATRONICO	30					
			MURO LUCANO	55					
			PATERNO		12				
			SAN CHIRICO RAPARO		12				
			SAN SEVERINO LUCANO	30					
			SENISE	50					
			POTENZA PROVINCIA	56	10				
			TOTALE	364		44			
			CAMPANIA		AVELLINO	BISACCIA	30		
						CONZA DELLA CAMPANIA	42		
						ROCCABASCERANA	30		
SANT'ANDREA DI CONZA		15							
SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	50								
BENEVENTO	SANTA CROCE DEL SANNIO				22				
	SOLOPACA	40							
	VITULANO	30							
	TOTALE	22							
CASERTA	CAPUA	31			4				
	GRICIGNANO DI AVERSA	37							
	ROCCA D'EVANDRO	24							
	SANTA MARIA CAPUA VETERE	35							
	SESSA AURUNCA	21							
	SUCCIVO	35							
	CASERTA PROVINCIA	60							
NAPOLI	CASORIA	84							
	ERCOLANO	33							
	NAPOLI	132							
	SAN GIORGIO A CREMANO	86							
	SCISCIANO	22							
	TOTALE	60							
SALERNO	CAGGIANO	21							
	EBOLI	50							
	PADULA	50							
	POLLA	35							
	PONTECAGNANO FAIANO	50							
	ROSCIGNO	30							
	SALERNO	25							
	SANTA MARINA	28							
	TOTALE	21							
	1.152		TOTALE	1.111	41				
PUGLIA		BARI	ADELFA	50					
			BARI	45	17				
			BARLETTA	21					
			BITONTO	72					
			BITRITTO	21					
			CASSANO DELLE MURGE	50					
			CORATO	39					
			GIOVINAZZO	21					
			GRAVINA DI PUGLIA	52					
			GRUMO APPULA	50					
			POLIGNANO A MARE	21					
			PUTIGNANO	40					
			SANNICANDRO DI BARI	50					
			VALENZANO	50					

SEGUE

Sud

Figura 2.30d

Posti di accoglienza della rete SPRAR per categorie di progetto. Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNARA
PUGLIA SEGUE	BARLETTA ANDRIA-TRANI	ANDRIA	22		
		BARLETTA ANDRIA TRANI PROVINCIA	21		
	BRINDISI	AMBITO TERRITORIALE N.1 - BRINDISI	28		
		CAROVIGNO	30		
		FRANCAVILLA FONTANA	33		
		LATIANO		9	
		OSTUNI	21		
		SAN PIETRO VERNOTICO			20
		TORRE SANTA SUSANNA	21		10
		FOGGIA	CANDELA	30	
	FOGGIA	CERIGNOLA	30		
		FOGGIA	55		
		LUCERA	30		5
		MANFREDONIA	28		
		STORNARA	21		
		FOGGIA PROVINCIA	21		
		LECCE	ARNESANO		11
	LECCE	AMBITO TERRITORIALE DI ZONA - CAMPI SALENTINA	85		
		CARMIANO			16
		CASTRIGNANO DEI GRECI	21		
		GALATINA	35		
		LECCE	50		
		LEVERANO	40		
		MURO LECCESE	32		
		NEVIANO	50		
		PARABITA	32		
		SOGLIANO CAVOUR	58		
		TREPZZI	60		
		UNIONE COMUNI GRECIA SALENTINA	32		
		UNIONE COMUNI TERRE ACAYA E ROCA	52	9	12
	UNIONE COMUNI UNION TRE	75	8		
	TARANTO	GROTTAGLIE			17
		MARTINA FRANCA	56		
		MARUGGIO	50		
		MASSAFRA	24		
		PALAGIANO	42		
		TARANTO	21		
		TORRICELLA	30		
		TOTALE		1.818	37
	1.952				

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSNARA	
CALABRIA	CATANZARO	BADOLATO	30			
		BOTRICELLO	21			
		CARLOPOLI	25			
		CATANZARO			10	
		DECOLLATURA	22			
		FALERNA	38			
		GASPERINA	21			
		ISCA SULLO IONIO	23			
		LAMEZIA TERME	30		16	
		MIGLIERINA	21			
		SAN PIETRO APOSTOLO			20	
		SANTA CATERINA DELLO IONI	50			
		SATRIANO	22			
		COSENZA	ACQUAFORMOSA	42		10
	COSENZA	CASSANO ALLO JONIO	29			
		CERCHIARA DI CALABRIA	30			
		CERZETO	36			
		CIVITA	30			
		MENDICINO			12	
		MONTALTO UFFUGO	40			
		PLATACI	37			
		SAN BASILE	21			
		SAN SOSTI	22			
		TREBISACCE	25			
		COSENZA PROVINCIA	42			
	CROTONE	CARFIZZI	40			
		CROTONE	100			
		PETILIA POLICASTRO	30			
		SAN NICOLA DELL'ALTO	27			
		SAVELLI	50			
		CROTONE PROVINCIA	100	8	10	
		REGGIO C.	AFRICO	30		
		BENESTARE			36	
	REGGIO C.	BIVONGI	50			
		CAMINI	76			
		CAULONIA	75			
		CONDOLFURI	45			
		GIOIOSA IONICA	75			
		LAGANADI			6	
		MELICUCCÀ	21			
		RIACE	165			
		SANT'ALESSIO IN ASPROMONTE	21			
		STIGNANO	30			
VILLA SAN GIOVANNI		44				
REGGIO CALABRIA PROVINCIA		30				
VIBO VALENTIA		ARENA	80		12	
	FABRIZIA			10		
	POLIA	40				
	SAN GREGORIO D'IPPONA	30				
	TOTALE		1.816	14	136	
1.966						

Isole

Figura 2.30e

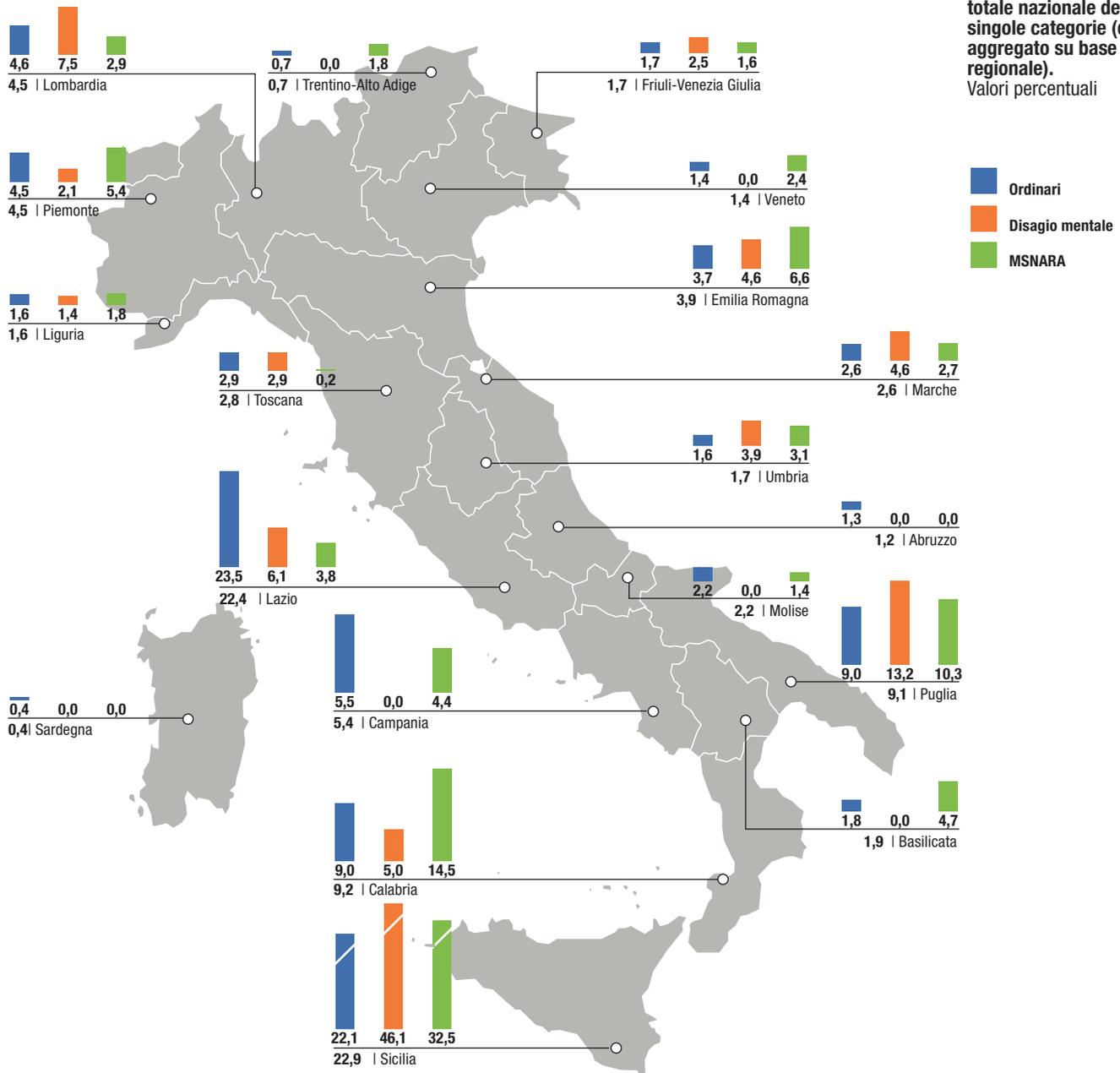
Posti di accoglienza
della rete SPRAR per
categorie di progetto.
Valori assoluti



REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	ORDINARI	DISAGIO MENTALE	MSMARA		
SICILIA	AGRIGENTO	AGRIGENTO	164	16	10		
		ALESSANDRIA DELLA ROCCA	30				
		CAMMARATA	30		12		
		CANICATTI'	79				
		CASTELTERMINI	50				
		CATTOLICA ERACLEA	30				
		COMITINI	30				
		JOPPOLO GIANCAXIO				10	
		LICATA	130				
		MONTEVAGO	45				
		NARO	70				
		PALMA DI MONTECHIARO	50				
		PORTO EMPEDOCLE	40				
		RACALMUTO	60				
		RAFFADALI	30			10	
		REALMONTE	30				
		SAMBUCA DI SICILIA	45				
		SAN GIOVANNI GEMINI	50				
		SANTA ELISABETTA	50				
		SANTA MARGHERITA DI BELICE	30				
		SANT'ANGELO DI MUXARO	35				
		SCIACCA					20
		CALTANISSETTA	CALTANISSETTA	CALTANISSETTA	40		
				GELA	50		
				MAZZARINO			41
				RIESI	50		
				SAN CATALDO	50		
				SERRADIFALCO	50		
	SUTERA			50			
	CALTANISSETTA PROVINCIA			82			
	CATANIA	CATANIA	ACI SANT'ANTONIO	45			
			ACIREALE	174		22	
			BRONTE	60			
			CALTAGIRONE	83		20	
			CATANIA	96		6	
			MASCALUCIA	21		13	
			RAMACCA	40			
	VIZZINI	294	19	22			
	ENNA	ENNA	AIDONE	60			
			PIAZZA ARMERINA	50			
			REGALBUTO	50			
	MESSINA	MESSINA	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	49			
			CAPO D'ORLANDO	36			
			CASTROREALE	21			
			MESSINA	21			
			MILAZZO	39			
			MONTALBANO ELICONA	22			
RODI' MILICI	30						
SICILIA	PALERMO	BORGETTO	37				
		CACCAMO	48	16			
		CAMPOFIORITO	21				
		PALERMO	126	4	12		
		PETRALIA SOPRANA	108				
		PIANA DEGLI ALBANESI	50				
		SANTA CRISTINA GELA			12		
		RAGUSA	CHIARAMONTE GULFI	50			
			COMISO	54	16		
			ISPICA	30			
	MODICA		25				
	POZZALLO		21				
	RAGUSA		54	18			
	SIRACUSA	VITTORIA	64	16			
		RAGUSA PROVINCIA	56	30			
		AVOLA	40				
		CANICATTINI BAGNI		18			
		CASSARO	30				
		FLORIDIA	35				
		FRANCOFONTE	62				
PACHINO		30	10				
SIRACUSA		150					
SOLARINO		90					
TRAPANI	SIRACUSA PROVINCIA	80					
	ALCAMO	60					
	CASTELVETRANO	82	8	8			
	MARSALA	184	16				
	PARTANNA	87					
	SALEMI			12			
	TRAPANI	100					
	VALDERICE	60					
	TRAPANI PROVINCIA			18			
	4.910	TOTALE	4.475	129	306		
SARDEGNA	CAGLIARI	QUARTU SANT'ELENA	28				
		VILLASIMIUS	25				
		CAGLIARI PROVINCIA	35				
	88	TOTALE	88				

Figura 2.31

Incidenza del numero di posti di accoglienza per categorie di progetto sul totale nazionale delle singole categorie (dato aggregato su base regionale).
Valori percentuali



I beneficiari accolti nei progetti territoriali

Nei primi cinque mesi del 2015 sono stati accolti 19.609 beneficiari nei progetti ordinari, 215 nei progetti per disabili e disagio mentale e 1.094 in quelli per minori stranieri non accompagnati, per un totale di 20.918 accolti. Occorre tuttavia sottolineare che di questi 20.918, 122 beneficiari sono transitati in più progetti SPRAR di categorie e tipologie differenti (e pertanto censiti come beneficiari da tutti i progetti che li

hanno presi in carico), per lo più a seguito di subentrate e gravi esigenze emerse successivamente all'inserimento in accoglienza nel primo progetto SPRAR: pertanto il numero effettivo degli accolti è pari a 20.796. Nei grafici seguenti, che illustrano il dato relativo alla presenza degli accolti nei progetti su base regionale, il dato è comprensivo anche dei beneficiari transitati in più progetti.

Figura 2.32

Accolti nella rete SPRAR. Anno 2015 (al 31 maggio). Valori percentuali

■ Ordinari
■ Minori stranieri non accompagnati
■ Disagio mentale/disabilità fisica

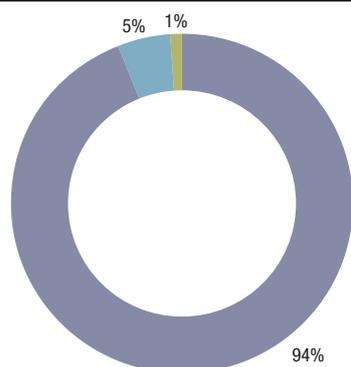
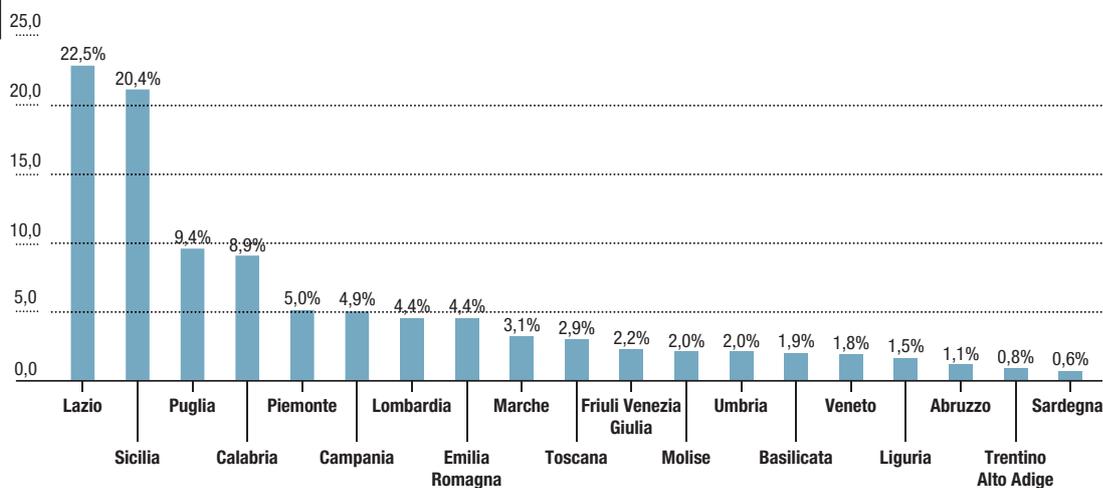


Figura 2.33

Accolti nella rete SPRAR per regione (incidenza sul totale nazionale). Anno 2015 (al 31 maggio). Valori percentuali



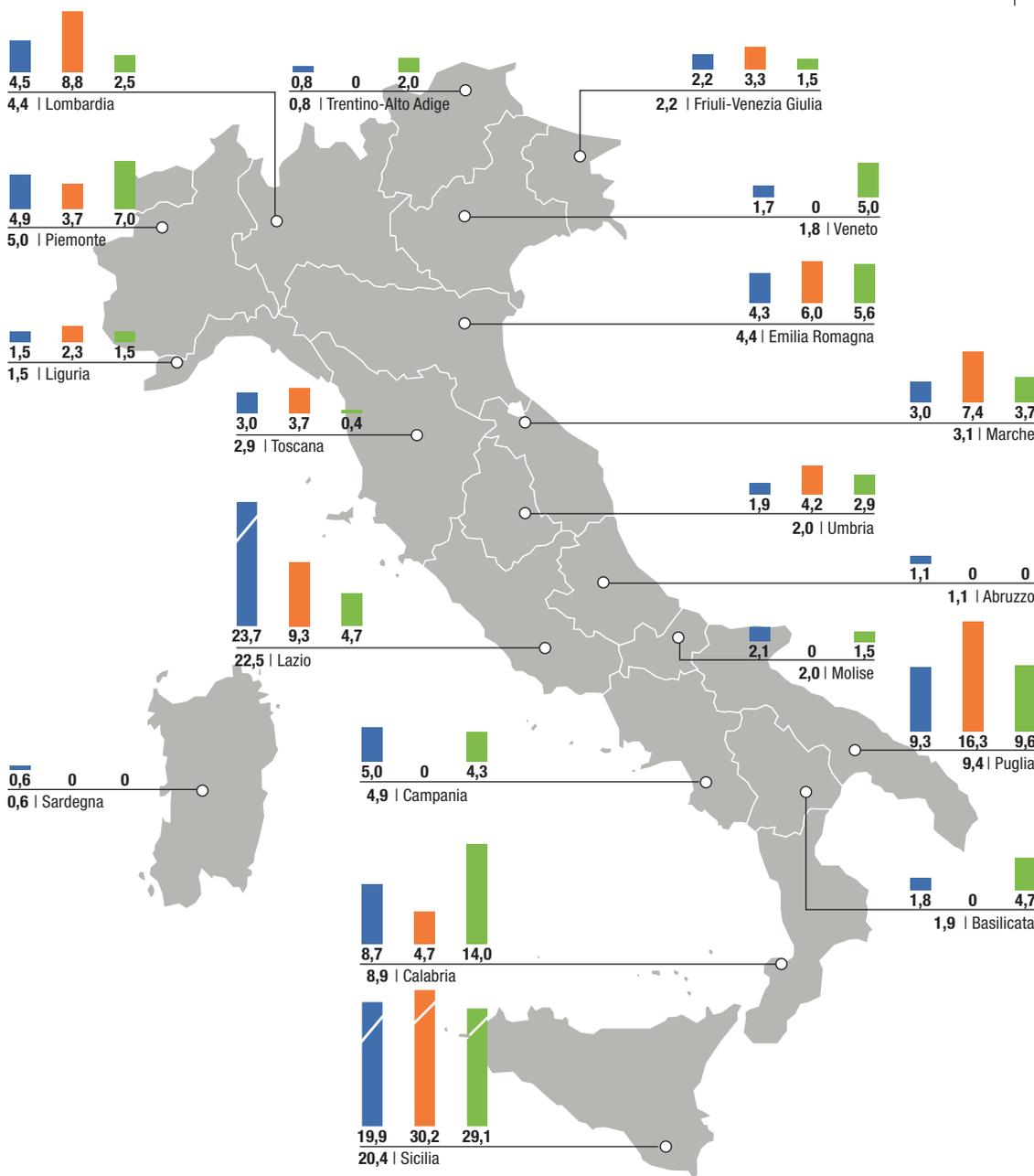


Figura 2.34

Accolti per categorie ordinarie/disagio mentale/MSNARA (dato aggregato su base regionale). Anno 2015 (al 31 maggio).

- Ordinari
- Disagio mentale
- MSNARA

I titoli di soggiorno dei beneficiari

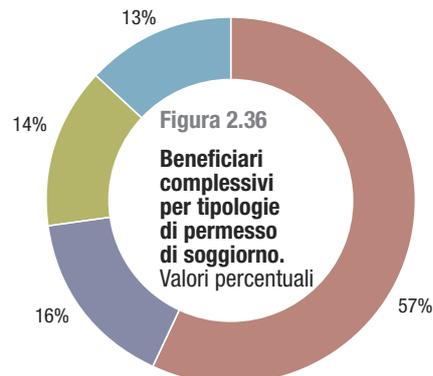
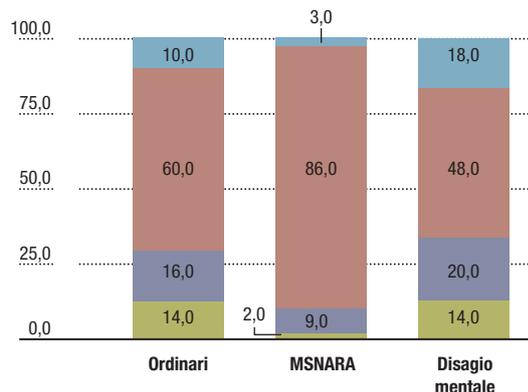
Tra gli accolti, il 57% è richiedente protezione internazionale, il 16% è titolare di protezione umanitaria, il 14% di protezione sussidiaria e il 13% ha ottenuto lo status di rifugiato. Sebbene sia prematuro definire dei trend con dati parziali relativi ai primi cinque mesi dell'anno, si può notare che, rispetto al 2014, risulta diminuita di 4 punti percentuali l'incidenza dei richiedenti protezione internazionale, a favore in particolare

di coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiato (2 punti percentuali in più), ma anche dei titolari di protezione umanitaria e sussidiaria (un punto percentuale in più per entrambe le categorie).

Tuttavia, l'incidenza dei richiedenti asilo è aumentata di 6 punti percentuali tra i beneficiari con disagio mentale o disabilità fisica (48%), a discapito dell'incidenza dei titolari di protezione umanitaria (20%). Per le altre categorie, invece, il quadro si presenta sostanzialmente immutato.

Figura 2.35

Beneficiari dei progetti per tipologia di permesso di soggiorno. Anno 2015 (al 31 maggio). Valori percentuali



Le nazionalità

Rispetto al 2014 si registrano alcune variazioni nei primi dieci paesi di provenienza dei beneficiari accolti, che tuttavia confermano, da un lato, la crescita di incidenza del Mali (al quarto posto con l'11,8%, contro l'11,2% del 2014) e, soprattutto, del Gambia (passato dal quarto al secondo posto con il 12,7%, contro il 10,9% del 2015), e, dall'altro lato, la minor presenza di beneficiari provenienti dalla Somalia (dal 7,4% del 2014 al 5,4% dei primi mesi del 2015, passando dal sesto al settimo posto) e dall'Eritrea (dal 5,1% al

3,3%). Al primo posto troviamo sempre la Nigeria, che aumenta la propria incidenza (dal 13,8% al 14,5%), mentre al decimo posto il Bangladesh sostituisce l'Egitto con il 2,6%. L'assenza dell'Egitto tra le prime dieci nazionalità modifica in parte anche la classifica dell'incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari, giacché al primo posto ritorna la Nigeria (il 12,8% dei nigeriani è minorenne); le successive nazionalità rimangono invariate (Gambia, Ghana, Eritrea, Somalia, Senegal, Afghanistan, Mali, Pakistan), seppure si inserisce al settimo posto il Bangladesh con un'incidenza di minori pari al 4,8%.

Figura 2.37

Beneficiari complessivi. Nazionalità più rappresentate. Anno 2015 (al 31 maggio). Valori percentuali

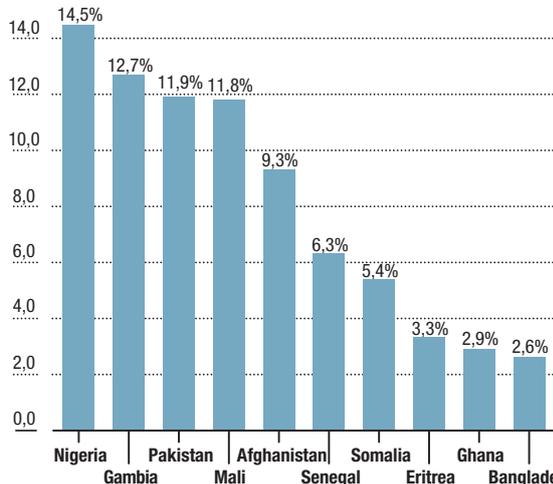
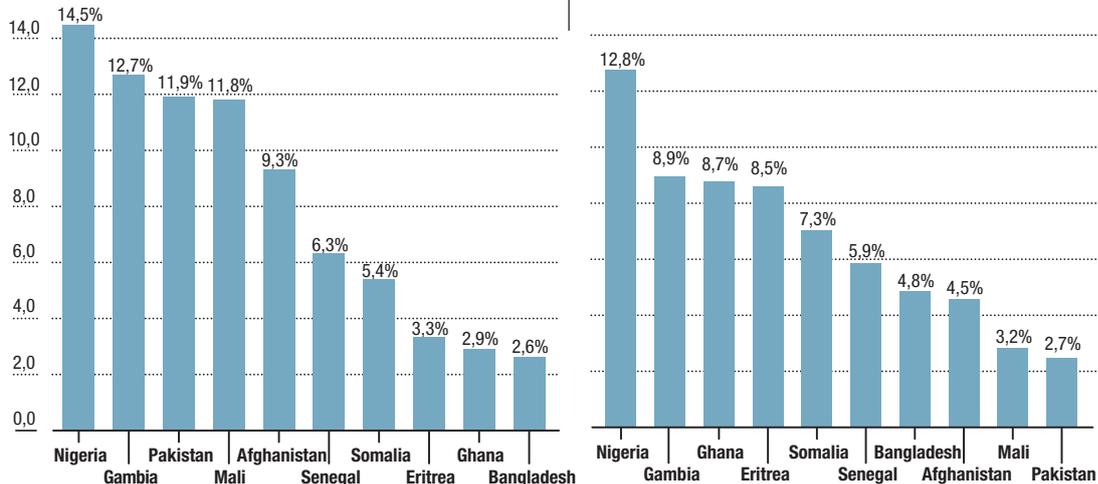


Figura 2.38

Incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi. Anno 2015 (al 31 maggio). Valori percentuali



In merito alla suddivisione fra i sessi nei primi dieci paesi di provenienza, alcune nazionalità fanno registrare un lievissimo incremento dell'incidenza femminile rispetto al 2014 (circa un punto percentuale): Pakistan (3%), Somalia (23,4%), Eritrea (26,2%) e Ghana (5,5%). Al

contrario, tra i senegalesi l'incidenza maschile è aumentata di un punto percentuale (98,9%). Gambia (99,5%) e Mali (99,4%) si confermano, tra i primi dieci paesi di provenienza, quelli con la più alta incidenza maschile tra i migranti accolti nello SPRAR.

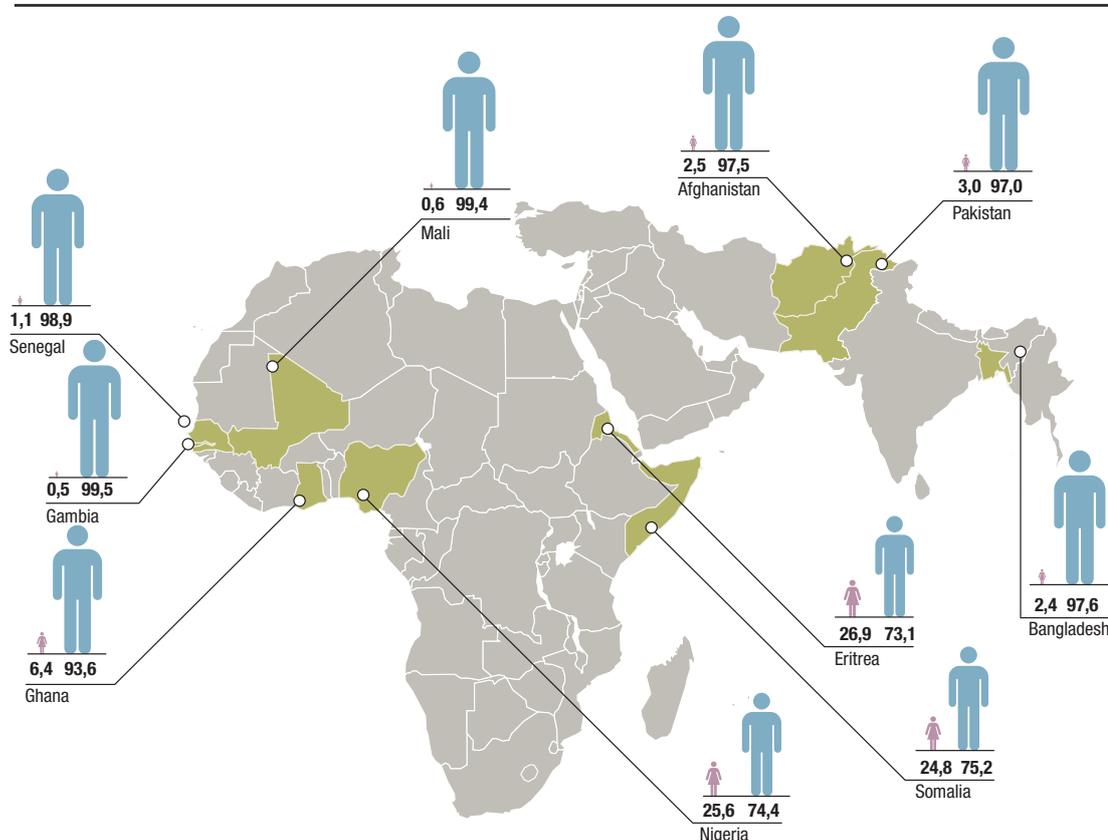


Figura 2.39

Prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi per genere. Anno 2015 (al 31 maggio). Valori percentuali

Femmina Maschio
Valori percentuali

L'appartenenza di genere

Analizzando più in generale la composizione di genere dei beneficiari accolti, si conferma il carattere sempre più maschile dei flussi migratori: rispetto al 2014, i beneficiari di sesso maschile aumentano di un punto percentuale, rap-

presentando l'88,7%, contro l'11,3% delle donne. Riguardo alle nazionalità, aumenta l'incidenza delle donne di origine nigeriana sul totale delle beneficiarie accolte (dal 28,8% del 2014 al 32,9% del 2015), cui seguono le somale (11,8%), le eritree (7,9%) e le egiziane (4,9%); le restanti nazionalità si collocano al di sotto del 4%.

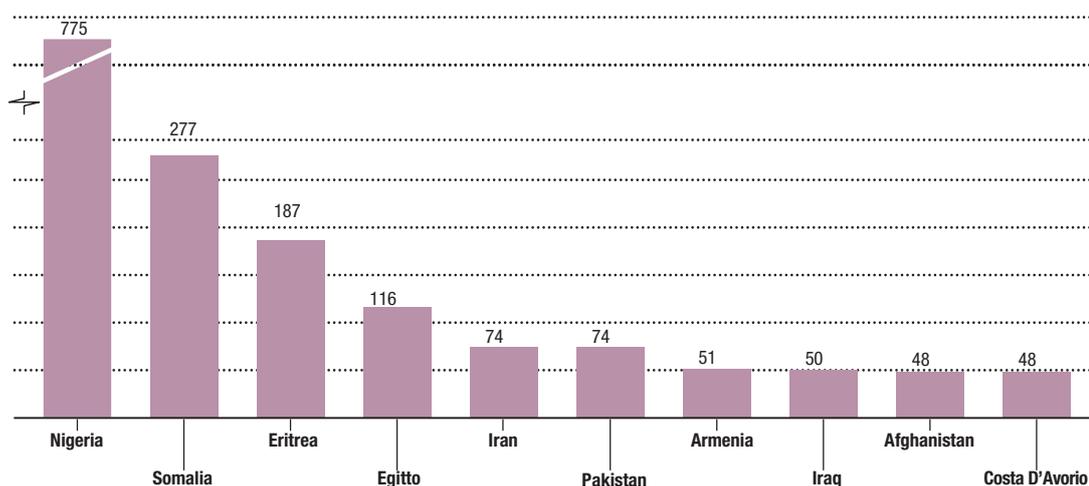


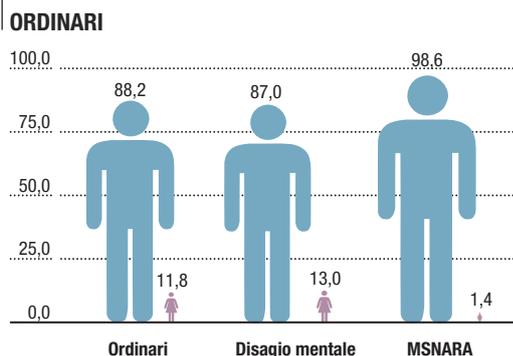
Figura 2.40

Prime dieci nazionalità della popolazione femminile accolta. Anno 2015 (al 31 maggio). Valori assoluti

Figura 2.41

Genere dei beneficiari per tipologia di progetto. Valori percentuali

Uomini
Donne

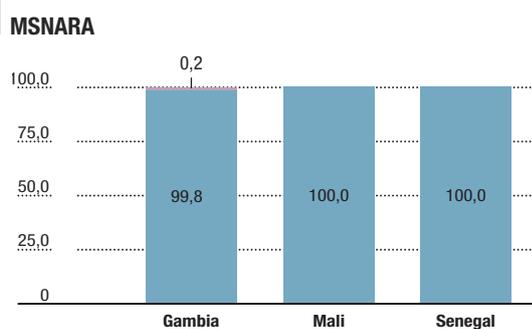
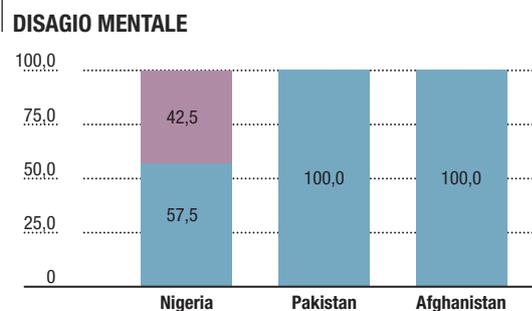
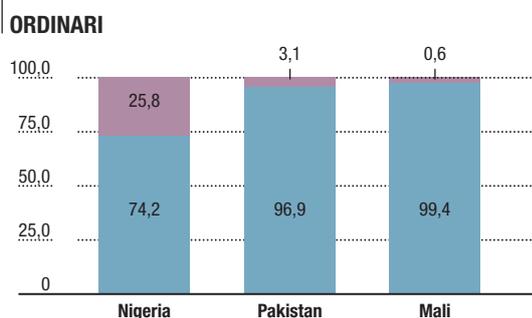


Tra le tipologie di progetto, si conferma una maggiore incidenza femminile tra le persone che presentano forme di disagio mentale/psicologico e di disabilità (13%); tuttavia, rispetto al 2014, diminuisce l'incidenza femminile sia tra i beneficiari con le succitate vulnerabilità (tra cui si dimezza rispetto al 26,5% del 2014), sia tra i beneficiari ordinari (un punto percentuale in meno rispetto al 12,6% del 2014). Inoltre, tra i beneficiari di origine nigeriana portatori di forme di disagio mentale e di disabilità, le donne, che nel 2014 costituivano il 60% di coloro, nei primi mesi del 2015 rappresentano il 42,5%, una percentuale comunque significativa, sebbene minore.

Figura 2.42

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

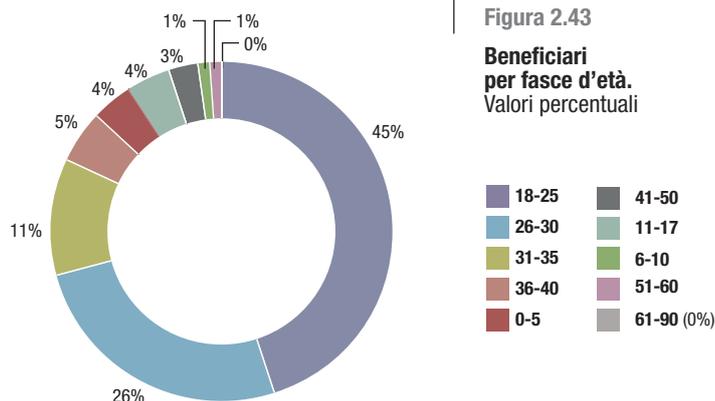
Uomini
Donne



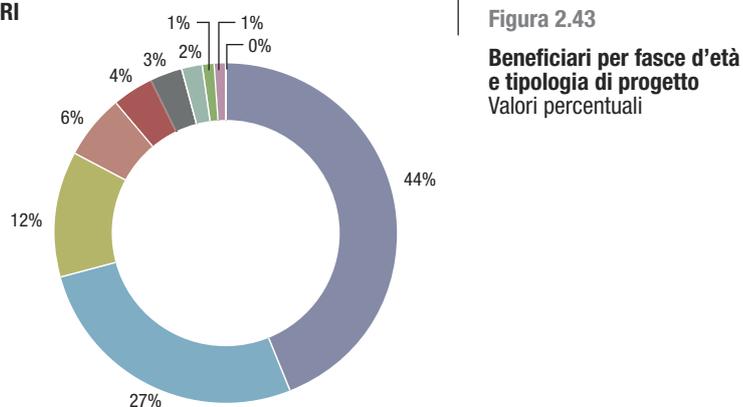
Le fasce d'età

Relativamente all'età dei beneficiari accolti, si registrano dei lievi cambiamenti rispetto al 2014: sebbene la fascia compresa tra i 18 e i 25 anni continui a essere la componente di gran lunga maggiormente rappresentata, la sua incidenza registra un calo di due punti percentuali rispetto all'anno precedente, attestandosi al 45%. Al contrario, vi è un incremento di un punto percentuale per la fascia compresa tra i 26 e i 30 anni (26%), nonché un incremento di un punto percentuale per la fascia dai 0 ai 5 anni (4%), per lo più frutto di un aumento di nuove nascite in Italia. La coorte dei beneficiari compresi tra i 18 e i 30 anni di età rappresenta il 71% del totale degli accolti.

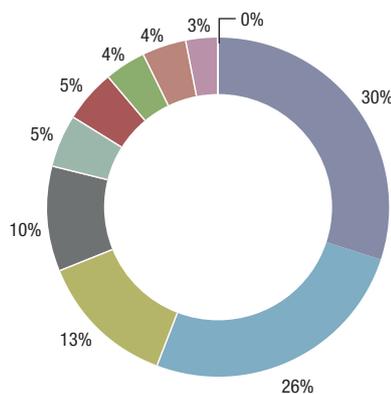
Analizzando più nel dettaglio i beneficiari per fasce d'età e tipologia di progetto, si evidenzia che il 73% dei MSNARA appartiene alla fascia più prossima alla maggiore età (17-18), il 19% alla fascia dai 15 ai 16 anni e il 6% risulta maggiorenne al momento dell'aggiornamento dei dati al 31 maggio 2015. Per quanto riguarda invece i beneficiari con disagio mentale e disabilità, il 56% è compreso nella fascia dai 18 ai 30 anni, il 14% nella fascia tra 0 e 17 anni e il 10% nella fascia dai 41 ai 50 anni.



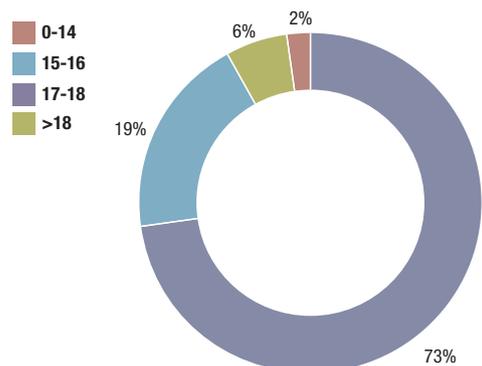
ORDINARI



DISAGIO MENTALE



MSNARA



I Minori Stranieri Non Accompagnati Richiedenti Asilo (MSNARA) nella rete SPRAR: i posti di accoglienza e gli accolti

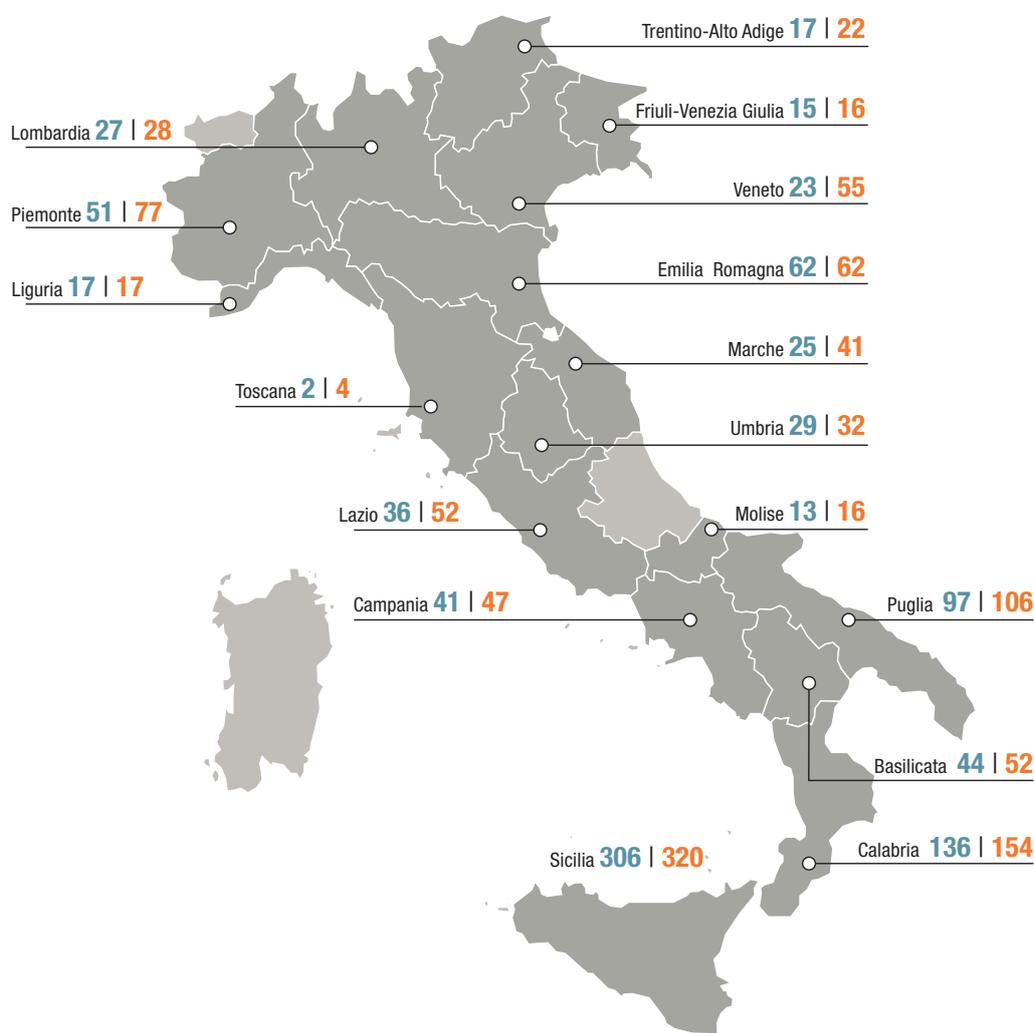
La legge di stabilità 2015 (L. 190/2015, art. 1, co. 181-182) istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Nel nuovo fondo confluiscono le risorse dell'analogo Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dal decreto-legge 95/2012 (convertito dalla L. 135/2012) che viene contestualmente soppresso. Il nuovo fondo è incrementato di 12,5 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2015 (art. 17, co. 14). Inoltre, la medesima legge di stabilità (art. 1, co. 183) prevede che i minori stranieri non accompagnati accedano ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 26, comma 6, del decreto legislativo n. 25/2008, relativo all'obbligo dell'autorità che riceve la domanda di protezione internazionale di informare immedia-

tamente il Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati ai fini dell'inserimento del minore in una delle strutture operanti nell'ambito del Sistema di protezione stesso. Grazie a tale norma, l'assistenza della rete SPRAR sarà estesa anche ai minori stranieri non accompagnati che non abbiano presentato domanda di protezione internazionale. Infatti, sino ad oggi, solo i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ai sensi del richiamato art. 26 del D.Lgs. 25/2008, potevano essere inviati nelle strutture di accoglienza della rete SPRAR. Nei primi cinque mesi del 2015 i posti di accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati messi attivati dalla rete SPRAR sono stati 941: il dato è comprensivo anche dei 214 posti aggiuntivi loro dedicati, messi a disposizione degli enti locali in risposta alla richiesta formulata dal Ministero dell'Interno nella Circolare del 23 luglio 2014, con un contributo statale pro capite/pro die di 45 euro. Il numero di minori stranieri non accompagnati richiedenti e titolari di una forma di protezione accolti nei progetti dello SPRAR è stato pari a 1.094 beneficiari. I dati relativi ai minori accolti riportati nella figura sottostante, tuttavia, sono comprensivi anche dei minori transitati in più progetti SPRAR (e pertanto censiti come beneficiari da tutti i progetti che li hanno presi in carico), per un totale di 1.101 beneficiari.

Figura 2.44

I posti di accoglienza e i MSNARA accolti. Anno 2015 (al 31 maggio).
Valori assoluti

■ Posti per MSNARA
■ MSNARA accolti (Permanenze)



La nazionalità e le fasce d'età dei MSNARA accolti

Come nel 2014, le nazionalità dei MSNARA accolti più rappresentate sono il Gambia (38,5%), che vede aumentare la sua incidenza di oltre due punti percentuali, seguito dal Mali (11,2%), dal Senegal (10,7%) e dalla Nigeria (8%). Anche nelle restanti sei posizioni, sebbene con un ordine diverso, troviamo le stesse nazionalità dell'anno precedente: Afghanistan (5,4%), Egitto (4,5%), Bangladesh (3,7%), Ghana (3,2%), Pakistan (2,3%), Pa-

kistan (2,3%) e Somalia (1,8%).

In merito alle fasce d'età, i dati confermano quanto già anticipato nel paragrafo relativo all'età dei beneficiari complessivi: si registra, cioè, un decremento di circa un punto percentuale dell'incidenza della fascia dai 15 ai 16 anni (dal 20,2% del 2014 al 19,3%), a favore dei più prossimi alla maggiore età, dai 17 ai 18 anni (dal 70,7% del 2014 al 71,9%). Coloro che al 31 maggio 2015 avevano superato i 18 anni di età erano il 6,3%, mentre i beneficiari da 0 a 14 anni rappresentavano il 2,5%.

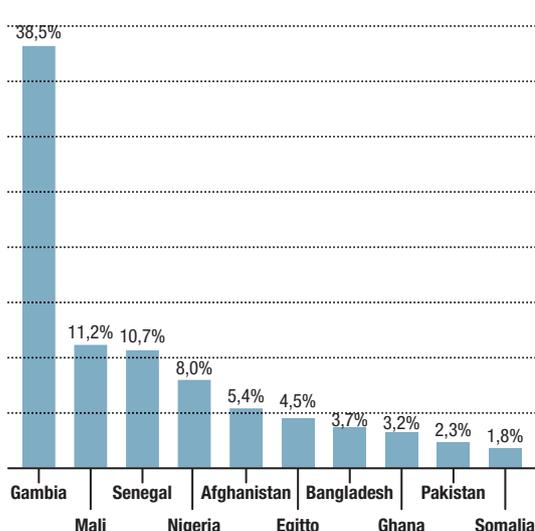
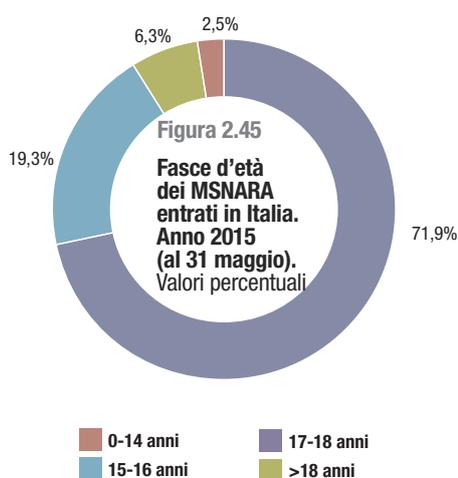


Figura 2.46

Prime dieci nazionalità dei MSNARA accolti nella rete SPRAR. Anno 2015 (al 31 maggio). Valori percentuali

Modalità di ingresso in Italia e titoli di soggiorno dei MSNARA accolti

La quasi totalità dei MSNARA ha fatto ingresso in Italia tramite lo sbarco (91%), dato che segue il trend di crescita degli ultimi anni (nel 2013 rappresentava il 70% delle modalità di ingresso).

Residuali invece gli ingressi tramite le frontiere terrestri (5%), portuali (2,3%) e aeroportuali (1%). I rientranti in base al Regolamento Dublino sono lo 0,7% del totale dei minori che hanno fatto ingresso nel nostro Paese. L'86% è richiedente protezione internazionale, il 9% titolare di protezione umanitaria, il 3% è rifugiato, il 2% è titolare di protezione sussidiaria.

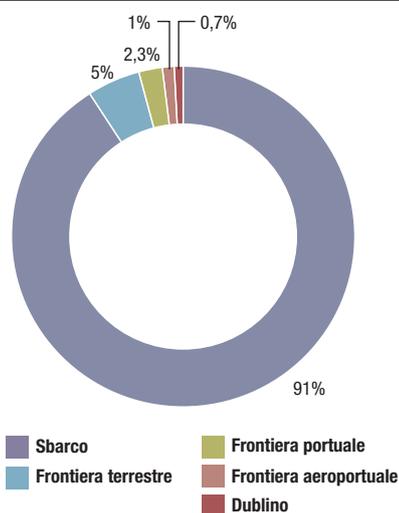


Figura 2.47

Modalità di ingresso dei MSNARA accolti. Anno 2015 (al 31 maggio). Valori percentuali

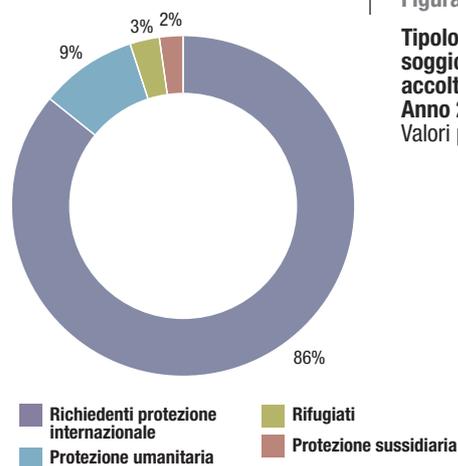


Figura 2.48

Tipologia di permessi di soggiorno dei MSNARA accolti. Anno 2015 (al 31 maggio). Valori percentuali

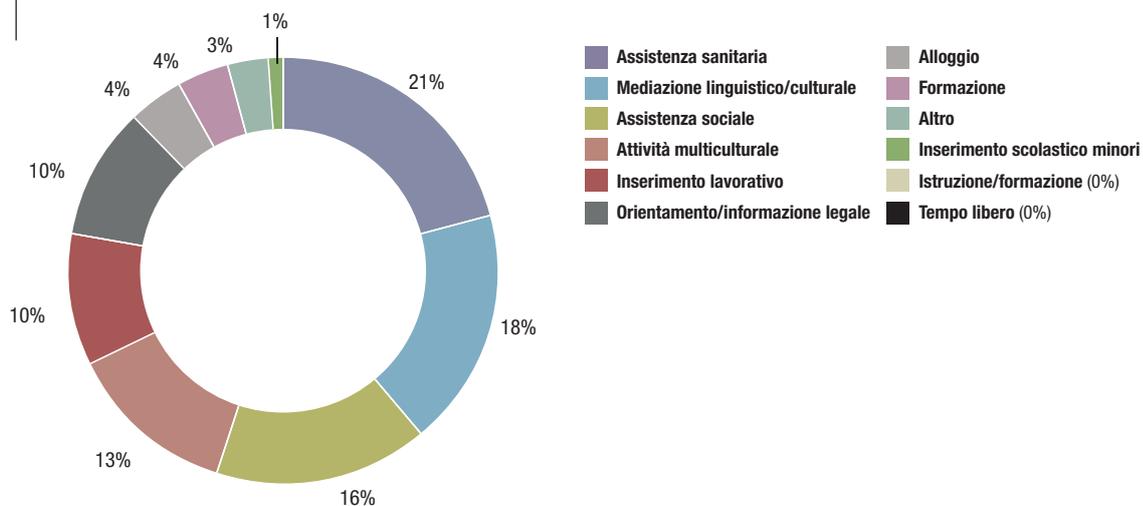
2015

I servizi erogati ai beneficiari complessivi

Nei primi 5 mesi del 2015 i progetti SPRAR hanno erogato complessivamente 84.589 servizi (va tenuto tuttavia presente che uno stesso beneficiario usufruisce nel corso dell'anno di più servizi). Tali servizi riguardano principalmente l'assistenza sanitaria (21,4%), la mediazione linguistico-culturale (17,8%), l'assistenza sociale (16,5%), le attività multiculturali (13,4%), l'inserimento lavorativo (10,3%) e l'orientamento e l'informazione legale (9,7%).

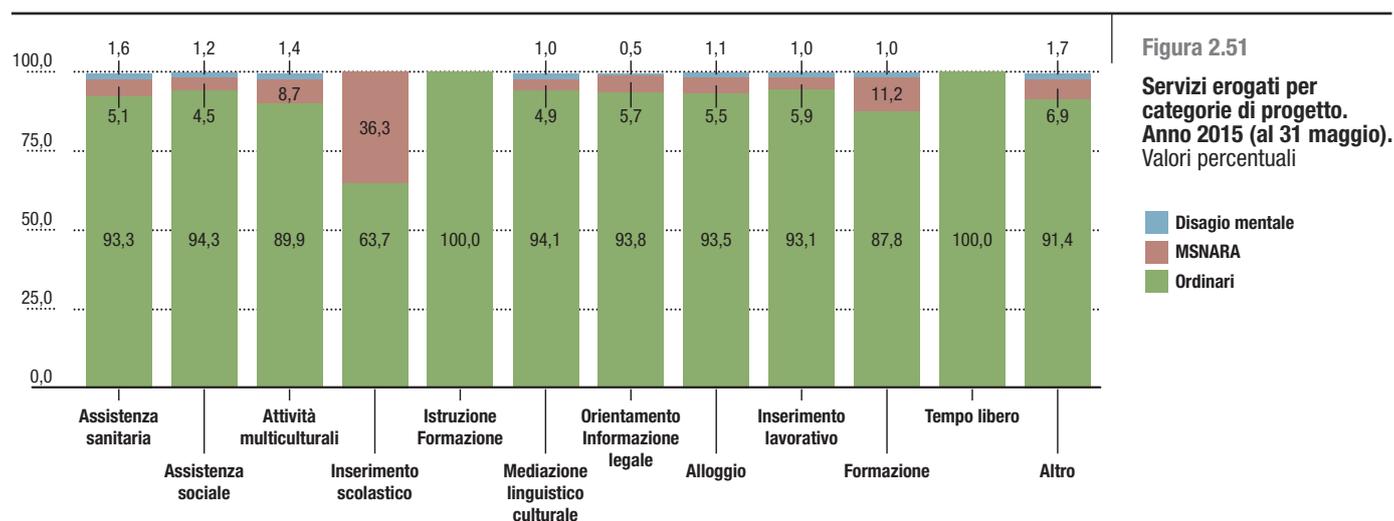
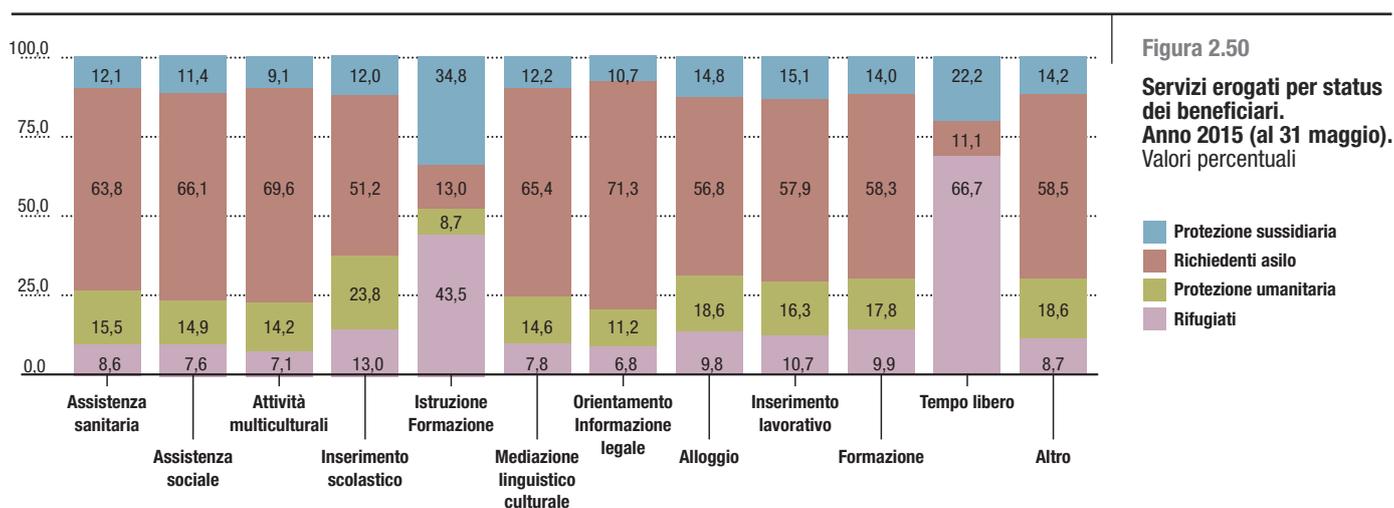
Figura 2.49

Servizi erogati dai progetti territoriali complessivi. Anno 2015 (al 31 maggio).
Valori percentuali



Disaggregando il dato sulla base dello status dei beneficiari, notiamo che il 64,6% è stato erogato a richiedenti asilo, ben 10,8 punti percentuali in più rispetto al 2014; il 15,1% a titolari di protezione umanitaria, il 12% a titolari di protezione sussidiaria; l'8,3% a rifugiati (4,9 punti percentuali in meno rispetto al 2014). Analizzando infine il dato sulla base delle categorie di progetto,

emerge che i progetti ordinari, dati gli alti numeri di beneficiari da essi accolti, hanno erogato il 92,8% dei servizi complessivi, mentre il 6% è stato erogato dai progetti dedicati ai MSNARA e l'1,2% da quelli dedicati al disagio mentale e alla disabilità. Tali dati rispecchiano la ripartizione degli accolti tra le diverse tipologie di progetto (ordinari, MSNARA e disagio mentale).



Focus /

L'accesso alla tutela della salute: tra diritti e barriere¹⁴

LA COSTITUZIONE ITALIANA sancisce il diritto alla tutela della salute per tutti gli individui presenti in Italia, anche per interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti (art. 32). Tale indicazione si è tradotta concretamente con alcune norme generali come ad esempio l'istituzione del ssn – Servizio Sanitario Nazionale - o con la definizione dei LEA – Livelli Essenziali d'Assistenza -, e con norme specifiche per l'assistenza sanitaria agli stranieri contenute nel Testo Unico sull'immigrazione¹⁵. La Costituzione all'articolo 3 specifica anche che la Repubblica si impegna per “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”. Dal 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione, alcune competenze, come quelle sull'organizzazione e sull'accesso ai servizi sanitari, sono state decentrate e passate alle Regioni e Province Autonome (P.A.) mentre altre, come il tema dell'immigrazione e dei richiedenti asilo e rifugiati, sono rimaste in capo allo Stato. Ciò ha prodotto da una parte una grande eterogeneità applicativa delle norme sanitarie nazionali che, pur essendo decisamente inclusive, sono state declinate in modo diversificato in rapporto ai vari governi locali, e dall'altra c'è tuttora una confusione applicativa in quanto, soprattutto sul tema della protezione internazionale, si verifica una incoerenza tra interpretazioni di amministrazioni differenti. I grandi nodi per l'accessibilità ai servizi sanitari che ci trovavamo ad affrontare oltre 20 anni fa, e in parte risolti con il Testo Unico del 1998, il suo regolamento d'attuazione e una specifica circolare ministeriale (le indicazioni contenute in questi documenti sono state confermate dall'Accordo Stato Regio-



ni del 20 dicembre 2012)¹⁶, oggi assumono toni quasi drammatici in particolare per la dimensione quantitativa del fenomeno, per la complessità amministrativa e per la tensione politico-sociale: l'iscrizione al ssn di cui i richiedenti hanno diritto dal momento che esprimono richiesta di protezione è condizionata dal possesso del codice fiscale che molti uffici territoriali rilasciano solo in presenza di permesso di soggiorno (pds) o comunque è subordinato ad altri documenti (dal cedolino al C3) non sempre contestuali alla prima formulazione della domanda stessa. Ciò produ-

ce il rilascio di un tesserino STP, Straniero Temporaneamente Presente, esca-motage amministrativo per garantire le cure a coloro che sono presenti irregolarmente in Italia ma che, ad esempio, non garantisce il medico di medicina generale con la presa in carico integrale o la tessera sanitaria valida su tutto il territorio nazionale e per eventuali cure urgenti in altri paesi dell'Unione Europea. Sempre più spesso il primo rilascio del pds, e soprattutto il suo rinnovo, è condizionato dal possesso di una residenza (alcune questure nelle grandi città non accettano quelle cosiddette “vir-



14 A cura della *Società Italiana di Medicina delle Migrazioni*.

15 Decreto legislativo 269/98, articoli 34 e 35.

16 Dopo un lavoro durato oltre 2 anni, il tavolo tecnico "Immigrazione e servizi sanitari" della Commissione salute della Conferenza delle Regioni e P.A. propone un documento dal titolo "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome". È l'"autentica interpretazione" delle normative in essere coerentemente con il mandato costituzionale. Il documento è approvato dalla Conferenza Stato Regioni e P.A. (rep. Atti n. 255/GSR/2012) e successivamente pubblicato in Gazzetta Ufficiale (S.O. n. 32 del 7 febbraio 2013).

17 Ai sensi del Decreto Legislativo 251/2007 "Attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta", modificato dall'art. 1 del Decreto legislativo 18/2014 con particolare riferimento all'articolo 27, comma 1-bis.

tuali", cioè rilasciate d'ufficio presso indirizzi di associazioni o enti comunali): la mancanza del pds può condizionare l'iscrizione al SSN o il suo rinnovo. Infine il problema della partecipazione alla spesa (ticket) da cui è esentato il richiedente protezione internazionale per i primi sei mesi dopodiché, potendo lavorare, viene generalmente equiparato ad un inoccupato e quindi deve pagare il ticket per gran parte delle prestazioni eventualmente richieste. Stesso problema ha il rifugiato riconosciuto che non ha mai lavorato prima. Quelle appena

enunciate sono delle barriere amministrative, organizzative ed economiche che discriminano il migrante forzato all'esercizio di un suo diritto, spesso proprio nelle fasi iniziali della sua permanenza in Italia, certamente critiche anche per la salute, o nelle fasi, anch'esse particolarmente delicate, di inserimento stabile all'atto del riconoscimento dello status (con ridefinizione del proprio progetto migratorio/di vita) nel tessuto sociale italiano. Accanto a queste barriere ce ne sono altre legate alla fruibilità dei percorsi assistenziali, dei servizi e delle prestazioni e quindi alla capacità di comunicare, di relazionarsi in

ambito transculturale, di capire e decodificare percezioni di salute connotate dalla storia precedente alla migrazione, al percorso migratorio stesso, agli eventuali processi traumatici subiti prima e durante ed il rischio di eventi ri-traumatizzanti nella società di accoglienza. È anche il tema della mediazione culturale in sanità, sia in un'ottica di sistema e di singoli ambiti, che mai si è voluto affrontare compiutamente generando enormi disparità sul territorio nazionale e surrogati di risposte. In questo scenario, il Ministero della salute ha attivato un gruppo di lavoro tecnico per tracciare delle "linee di indirizzo" per la programmazione degli interventi di individuazione precoce, assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito violenze, stupri o altre forme gravi di violenza fisica, psicologica o sessuale¹⁷. Un lavoro attento e complesso che prevede l'aumento diffuso delle competenze dell'intero sistema d'accoglienza (per una precoce individuazione delle sofferenze più o meno nascoste ed evitare traumi aggiuntivi) e della capacità di presa in carico ma che può essere vanificato dal persistere delle barriere sopracitate e dalla incapacità di una efficace comunicazione. Riteniamo che una più attenta *governance istituzionale* dei percorsi di tutela sia assolutamente necessaria per costruire una società che sappia coniugare accoglienza e sicurezza, solidarietà e giustizia, equità e salute.

Bibliografia

- Affronti M., Geraci S., Marceca M., Russo M.L. (a cura di): *Salute per tutti: da immigrati a cittadini. Aprire spazi ... costruire traiettorie*. Atti dell'XI Congresso Nazionale SIMM, Lombar Key, Bologna, 2011.
- Carletti P., Geraci S.: *Una rete istituzionale nella rete per la salute degli immigrati*. In Migrazioni, salute e crisi. Coesione sociale, partecipazione e reti per una salute senza esclusioni, Atti dell'XII Congresso Nazionale SIMM, Pendargon, Bologna, 2012; 142:146.
- Geraci S.: *La dimensione regionale: prossimità o discriminazioni?* In Atti dell'XIII Congresso Nazionale SIMM: "Migrazioni, salute e crisi. Responsabilità ed equità per la salute dei migranti: un impegno da condividere", Agrigento, 14/17 maggio 2014, Pendargon, Bologna, 2014; 95:109.
- Geraci S., El Hamad I.: *Migranti e accessibilità ai servizi sanitari: luci e ombre*. In Italian Journal of Public Health. Year 9, Volume 8, Number 3, Fall 2011, Suppl.3; S14:S20.
- Marceca M., Geraci S.: *Rifugiati, richiedenti asilo e diritto alla salute*. In Salute globale e aiuti allo sviluppo. Diritti, ideologie, inganni, Edizioni ETS, Pisa, 2008; 286:294.

Focus /

Numero Verde per Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale e Umanitaria¹⁸



Il Numero Verde per Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale e Umanitaria, gestito dall'ufficio Immigrazione e Asilo dell'ARCI, ha istituito una linea telefonica gratuita raggiungibile sia da telefono fisso che da telefono cellulare attraverso la quale accedere ai servizi di assistenza e consulenza legale, mediazione socio – linguistica e accompagnamento ai percorsi di integrazione.

Nato nel 2006 come attività sperimentale del Progetto Equal *Integrarsi*, il Numero Verde ha continuato le sue attività grazie ai fondi 8x1000 ANCI e grazie alla scelta di altri soggetti di investire sulle competenze del servizio. In particolare nel biennio 2013/2014 l'ufficio è stato riconosciuto come *Implementing Partner* dell'UNHCR nella gestione delle procedure di ricongiungimento familiare e nella gestione delle procedure previste dalle convenzioni di Dublino II e III. Inoltre l'UNAR ha stipulato una convenzione – giugno 2013/giugno 2015- attraverso la quale ha affidato all'ufficio il Back Office specialistico sulle discriminazioni di cui sono vittima i richiedenti e titolari di protezione internazionale.

¹⁸ A cura di ARCI Nazionale.

2015 Primi 5 mesi

Numero telefonate:	894
Delle quali fatte da nuova utenza:	197
Status giuridico utenza:	
Richiedenti asilo	43%
Titolari di una forma di protezione	39%
Diniegati	11%
Altro (enti, comuni, asl, prefetture ecc).	7%

Prime dieci nazionalità utenza:

Mali, Nigeria, Somalia, Gambia, Eritrea, Cina, Pakistan, Siria, Senegal, Afghanistan.

Genere utenza:

Uomini	82%
Donne	18%

Prime dieci province di provenienza della nuova utenza:

Roma; Bari; Agrigento; Frosinone; Milano; Latina; Napoli; Padova; Catania, Terni.

Totale Ambasciate coinvolte: 19

2014

Numero telefonate:	2.521
Delle quali fatte da nuova utenza:	518
Status giuridico utenza:	
Richiedenti asilo	52%
Titolari di una forma di protezione	23%
Diniegati	12%
Altro (enti, comuni, asl, prefetture ecc).	13%

Prime dieci nazionalità utenza:

Nigeria, Eritrea, Somalia, Egitto, Mali, Pakistan, Senegal, Siria, Gambia e Afghanistan.

Genere utenza:

Uomini	81%
Donne	19%

Prime dieci province di provenienza della nuova utenza:

Roma; Reggio Calabria; Viterbo; Milano; Crotone; Bari; Ragusa; Modena; Siracusa, Latina.

Totale Ambasciate coinvolte: 19

Assistenza e consulenza legale

- Orientamento legale sulla normativa vigente
- Spiegazione procedura richiesta protezione internazionale
- Preparazione all'audizione di Commissione
- Raccolta della storia
- Preparazione Scheda Paese
- Accompagnamento in Commissione
- Valutazione eventuale ricorso in caso di diniego
- Ricorsi nei tre gradi di giudizio (tribunale ordinario, corte d'appello, cassazione)
- Aiuto nella stesura del riesame in autotutela
- Casi "Dublino" (orientamento legale, eventuale ricorso al TAR, contatti con enti di tutela del Paese in cui è previsto il trasferimento)
- Assistenza nelle procedure di ricongiungimento familiare (prima fase: rilascio del nullaosta in prefettura; seconda fase: contatti con l'ambasciata, organizzazione dei viaggi)

Mediazione socio/linguistica

Grazie alla rete di mediatori socio-linguistici presente all'interno dell'associazione, sono garantite, oltre l'italiano, 21 lingue: albanese, amarico, arabo, bambara, cinese, farsi, francese, inglese, kurdo, mandinga, pashtun, serbo/croato, somalo, spagnolo, sudanese, swahili, tigrino, twi, turco, urdu, wolof. La possibilità di parlare nelle lingue madre ha l'obiettivo di migliorare la qualità del servizio facilitando la comunicazione e il rapporto di fiducia tra utenti e operatori/trici. Il servizio di interpretariato telefonico viene messo a disposizione di tutti i servizi già operanti nei singoli territori.

- Interpretariato a distanza tramite conferenza a tre telefonica

- Traduzione documenti utili privati degli utenti utili ai fini del buon esito delle procedure intraprese.
- Traduzioni giurate
- Traduzione documenti di progetto (regolamenti, contratti ecc.)
- Interventi di mediazione in accoglienza.

Accompagnamento ai percorsi di integrazione

L'operatore/trice del Numero Verde non dice mai cosa fare ma illustra tutte le possibilità, mettendo gli/le utenti in condizione di agire autonomamente, attraverso una spiegazione puntuale e comprensibile di come affrontare passo per passo i passaggi necessari alla risoluzione del problema. In questo senso gli/le utenti mettono in essere scelte ed azioni e non aspettano passivamente l'aiuto esterno, spesso non necessario. Sebbene spesso l'utente è considerato dalle/gli operatrici/ori come l'unico/a interlocutore ed ogni passaggio viene effettuato previa autorizzazione e "delega" da parte dello stesso, non mancano i casi di particolare vulnerabilità (ad esempio trasferimento di minori soli, donne vittime di violenza, ecc) in cui il servizio offre una sorta di accompagnamento nel percorso di integrazione (vedi assistenza specifica alle vittime di tortura). In questi casi difficilmente viene esclusivamente fornito il contatto del servizio cercato, di solito l'operatore/operatrice contatta direttamente i referenti del servizio per "filtrare" le richieste e mediare nella relazione tra l'utente e il nuovo servizio.

- Segnalazioni SPRAR
- Segnalazioni Prefetture
- Organizzazione trasferimenti
- Orientamento servizi sul territorio
- Individuazioni corsi di L2

Approfondimenti

Pratiche ricongiungimento familiare 2013/2014

Totale pratiche seguite:	75
Totale pratiche chiuse:	41
Totale Pratiche in corso:	34
Pratiche concluse con visto:	32
Pratiche concluse con diniego o rinuncia:	9

Totale nazionalità coinvolte: 10

Principali:	
Somali	30 pratiche
Eritrei	26pratiche
Siriani	7 pratiche
Afghani	3 pratiche
Ciadiani	3 pratiche

Totale Ambasciate coinvolte: 19

Principali:	
Yemen	14 pratiche
Kenya	14 pratiche
Sudan	12 pratiche
Etiopia	11 pratiche

Totale Prefetture coinvolte: 25

Principali:	
Roma	22 pratiche
Bari	15 pratiche
Modena	7 pratiche
Enna	4 pratiche

Familiari coinvolti:

Genitori	17
Coniugi	56
Minori	34

Nel corso dell'anno è stato avviato un percorso sperimentale di coinvolgimento di alcuni ex utenti nella rete degli interpreti al fine di promuovere l'empowerment di titolari di protezione le cui professionalità fossero compatibili con le attività del servizio e di coprire alcune lingue madri molto diffuse ma scarsamente usate nella mediazione. In particolare è stato possibile coinvolgere:

- Rifugiato Ghanese per la lingua Twi
- Rifugiato Maliano per le lingue Bambara e Mandinga

Il bisogno di accoglienza continua a rappresentare una delle richieste più frequenti raccolte dal servizio che, avendo instaurato un rapporto dialogico con la maggior parte dei soggetti coinvolti, segue tutto il procedimento fino all'arrivo del beneficiario nel progetto.

Totale segnalazioni SPRAR: 57

Di cui:	34 uomini
	6 donne
	7 minori
	0 nuclei

Totale inserimenti SPRAR: 30

Di cui:	7 uomini
	6 donne
	7 minori
	10 nuclei

Percentuale inserimenti: 53%

Focus /

Protezione in mare¹⁹

Verso la fine degli anni '70, e per tutto il decennio successivo, abbiamo assistito all'esodo della popolazione vietnamita, divenuta tristemente famosa con l'espressione di "boat people"; negli anni '90 sono seguite le migrazioni in massa da paesi come l'Albania, Cuba e Haiti; l'attenzione internazionale si è spostata, più recentemente, sui movimenti via mare di somali ed etiopi attraverso il Golfo di Aden, di persone provenienti dal subcontinente indiano diretti verso l'Australia, e sull'incessante flusso di migranti, rifugiati e richiedenti asilo che dalle coste libiche si dirige verso l'Europa. Pur non essendo dunque un fenomeno nuovo, va sottolineato l'emergere di alcuni aspetti che rendono le migrazioni via mare più recenti una realtà ancora più complessa rispetto al passato. Si parla oggi di flussi migratori "misti" per la presenza di diverse categorie di persone che lasciano il proprio paese e che presentano, di conseguenza, diritti e bisogni differenti. Dall'inizio del 2015, nel Mar Mediterraneo sono stati registrati circa 137.000²⁰ arrivi via mare, la maggioranza dei quali provenienti dalla Siria, dall'Eritrea e dalla Somalia. C'è un legame chiaro tra il crescente numero di persone in fuga da persecuzione, conflitti e violenze con l'aumento di persone che rischia la propria vita per raggiungere l'Europa. In questa area si segnala inoltre una mortalità più

La fuga attraverso il mare non è un fenomeno di questi anni. Già in passato abbiamo assistito all'esodo forzato di popolazioni che, per sfuggire a persecuzione, violenza e guerre sono state costrette a scegliere il viaggio in mare. Questa scelta ha rappresentato per molti l'unica via per poter alimentare la speranza in un futuro migliore.



alta rispetto alle altre aree interessate: dal tragico evento del 3 ottobre 2013, che ha provocato la morte in mare di 366 persone, altre tragedie si sono susseguite incessantemente²¹, fino a ricordare quella avvenuta lo scorso 19 aprile, in cui oltre 800 migranti hanno trovato la morte nelle acque del Mediterraneo. Gli spostamenti avvengono, perlopiù, attraverso l'utilizzo di imbarcazioni fatiscenti e non adatte alla tra-

versata, nonché di timonieri inesperti e/o improvvisati, e frequenti sono gli incidenti in mare causati dalle precarie condizioni delle barche o dall'eccessivo carico di passeggeri a bordo.

Le operazioni di ricerca e soccorso in mare sono migliorate notevolmente negli ultimi

19 A cura di UNHCR.

20 Dato aggiornato al 29 giugno 2015. Fonte UNHCR, *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees*.

21 Per l'anno 2014, il totale dei decessi e dei presunti dispersi ammonta a 3.500, mentre per la pri-

ma metà dell'anno 2015 il totale è di oltre 1.850, secondo fonti UNHCR.

22 Secondo l'art. 33, comma 1, della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati "nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (refouler) un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la

sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche". Tale principio è stato incorporato nell'art. 78, para. 1, del Trattato sul Funzionamento del-

l'Unione Europea (TFUE) il quale prevede che "l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a

garantire il rispetto del principio di non respingimento". Si ricorda, inoltre, che "detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti".

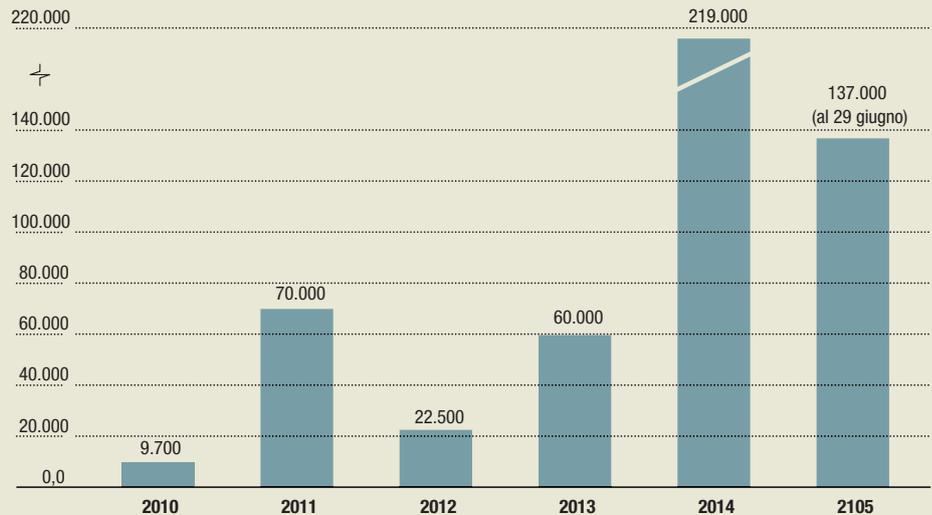
Rifugiati e migranti arrivati in Europa via mare.

Fonte: Governi, UNHCR / 29 giugno 2015

anni, grazie alle moderne tecniche di comunicazione satellitari e terrestri. I segnali di richiesta di aiuto possono essere infatti trasmessi rapidamente sia alle autorità incaricate del coordinamento delle operazioni, che si trovano sulla terraferma, sia ad imbarcazioni che si trovano eventualmente nelle immediate vicinanze. Tali operazioni rimangono comunque particolarmente complesse anche in ragione della molteplicità degli attori e degli interessi dei soggetti coinvolti: diversi Stati, nel loro ambito differenti autorità competenti, vari assetti navali – incluse navi commerciali – differenti categorie di migranti tratti in salvo, nonché

le organizzazioni non-governative che operano nel settore e i media.

Nella realtà delle operazioni in mare, con le sue diverse fasi di ricerca, di soccorso, di sbarco e di individuazione di soluzioni idonee per le persone tratte in salvo, in particolare in presenza di rifugiati e richiedenti protezione internazionale, si rivela un non facile bilanciamento tra il sistema normativo nazionale e comunitario di gestione delle frontiere e il sistema normativo internazionale del diritto del mare, dei diritti umani e del diritto di asilo. Difatti, la politica di gestione delle frontiere nazionali, e di contrasto a fenomeni come quello dell'immigrazione irregolare, trova limiti imposti dal diritto internazionale, pattizio e consuetudinario, sulla protezione dei rifugiati e richiedenti asilo e sulla più ampia tutela dei diritti fondamentali.



In particolare, l'esigenza degli Stati di tutelare le proprie frontiere trova un limite nell'obbligo di salvare la vita di tutte le persone che si trovano in pericolo in mare – a prescindere che si tratti di acque internazionali, confinanti o territoriali – principio che si affianca a quello del *non-refoulement*²² proprio del sistema del diritto dei rifugiati.

L'obbligo di soccorso in mare, di natura consuetudinaria, ricade *in primis* in capo al comandante della nave²³. Tale obbligo, inoltre, è stato sancito solennemente nella normativa nazionale e in trattati internazionali: a tal proposito, si ricordano la Convenzione Internazionale per la Sicurezza della Vita in Mare del 1974 (*International Convention for the Safety of Life at Sea - SOLAS*²⁴), la Convenzione Internazionale sulla Ricerca e il Soccorso in mare

del 1979 (*International Convention on Maritime Search and Rescue - SAR*²⁵) e la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS*²⁶). La Convenzione SAR, ad esempio, obbliga gli Stati "a garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare, senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata"²⁷ includendo quindi anche rifugiati e richiedenti asilo ed "a fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro"²⁸.

Tuttavia, anche quando le operazioni di soccorso vengono portate a termine, alcune problematiche possono insorgere in relazione alla mancanza di una documentazione adeguata dei migranti, nonché

23 Il comandante ha l'obbligo di prestare assistenza a coloro che si trovano in pericolo in mare, senza distinzioni relative alla loro nazionalità, allo status o alle circostanze nelle quali essi vengono trovati.

Secondo l'art. 98.1 della UNCLOS "ogni Stato deve esigere che il comandante di

una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempire senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri:

Presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita;

Proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso

so delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa".

24 La Convenzione SOLAS è stata adottata il 1 novembre 1974 ed è entrata in vigore il 25 maggio 1980. Ad oggi, sono 162 gli Stati

contraenti della Convenzione.

25 La Convenzione SAR è stata adottata il 27 aprile 1979 ed è entrata in vigore il 22 giugno 1985. Secondo gli ultimi dati, la SAR è stata firmata e ratificata da 105 Stati contraenti.

26 La Convenzione UNCLOS è stata adottata il 10 dicembre 1982 ed è entrata in vigore il 16 novembre 1994. Ad oggi, sono state registrate 167 ratifiche.

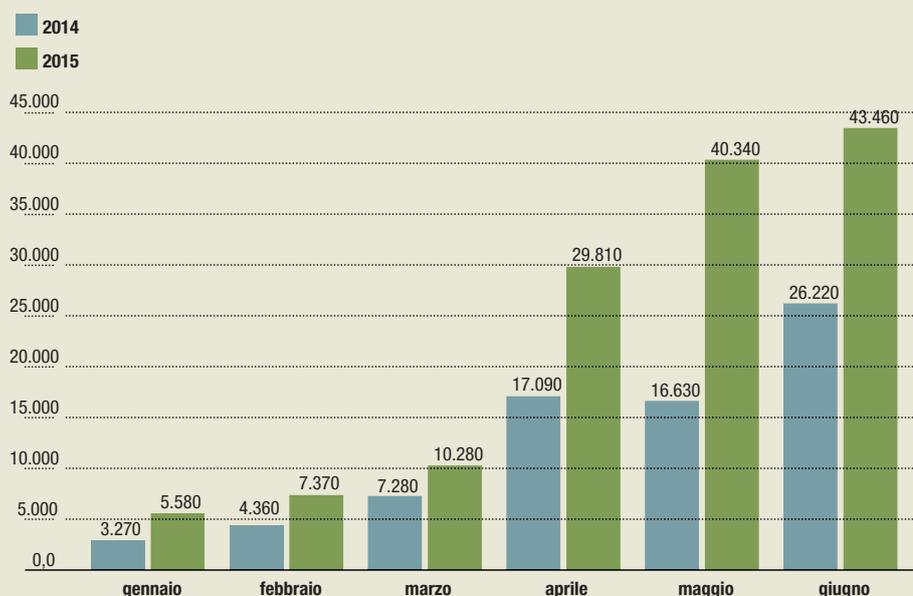
27 Convenzione SAR, Capitolo 2.1.10.

28 Convenzione SAR, Capitolo 1.3.2.

Focus /

Rifugiati e migranti arrivati in Europa via mare. Anni 2014 e 2015.

Fonte: Governi, UNHCR / 29 giugno 2015



dell'imbarcazione da cui sono stati tratti in salvo, spesso priva di una bandiera che ne indichi la nazionalità²⁹. Inoltre, vengono evidenziate importanti criticità a livello pratico - in primo luogo per le navi commerciali che si attivano nelle operazioni di soccorso in mare³⁰, ma soprattutto normativo, vista l'assenza di specifiche previsioni circa l'obbligo di sbarco dei migranti, e la definizione di "luogo sicuro" (*place of safety*). Da qui un'ampia, e pericolosa, discrezionalità lasciata agli Stati per quanto concerne le operazioni di sbarco nella prassi.

Nel riconoscere questo problema, l'Orga-

nizzazione Marittima Internazionale (*International Maritime Organization, IMO*) ha apportato nel maggio 2004 degli emendamenti³¹ alle Convenzioni SOLAS e SAR³². Secondo tali modifiche, ai Governi viene richiesto di coordinarsi e cooperare fra loro per far sì che i comandanti delle navi che prestano assistenza, imbarcando persone in difficoltà in mare, siano sollevati dai propri obblighi con una minima ulteriore deviazione rispetto alla rotta prevista, e che lo sbarco delle persone salvate avvenga al più presto, per quanto praticabile. Tali emendamenti obbligano inol-

le le persone soccorse compatibilmente con le possibilità della nave. Al fine di fornire una guida alle autorità di governo e ai comandanti che si trovano a metter in pratica i sopra citati emendamenti, sono state elaborate delle Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare³³ adottate dal Comitato Marittimo per la Sicurezza dell'IMO, anch'esse nel maggio 2004, in base alle quali il governo responsabile per la regione SAR in cui è avvenuto il salvataggio è responsabile di indicare un luogo sicuro ove effettuare le operazioni di sbarco, o assicurare che tale luogo venga fornito. Tali Linee-guida indicano inoltre come "luogo sicuro" una località dove le operazioni di soccorso vengono considerate concluse, e dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata, le necessità umane primarie (cibo, alloggio, assistenza sanitaria) possono essere soddisfatte, ed è possibile organizzare il trasporto delle persone tratte in salvo verso la destinazione successiva o finale. Viene infine sottolineata la necessità di evitare che lo sbarco delle persone soccorse in mare, di richiedenti asilo e di rifugiati in particolare, avvenga in territori nei quali la loro vita e la loro libertà potrebbero essere minacciate.

Altri passi in avanti sono stati compiuti nel 2009, avvertita la necessità di armo-

²⁹ Diversi soggetti sono tenuti al rispetto del diritto internazionale del mare tra cui, in primo luogo, lo Stato di bandiera dell'imbarcazione, sulla base del principio dell'extra-territorialità della giurisdizione, ma nella realtà potrebbe non essere facile individuare il soggetto responsabile di una ipotetica azione, anche illegale. In base al diritto internazionale, la bandiera issata da una nave determina la fonte di diritto da applica-

re per i fatti accaduti sulla stessa imbarcazione. La problematica più ricorrente si riscontra quando un'imbarcazione è totalmente priva di bandiera, e da tale assenza deriva la difficoltà di individuare lo Stato responsabile. Oltre a questa ipotesi, ci si potrebbe imbattere in un caso di nave con "bandiera di comodo" (detta anche "bandiera ombra" o "di convenienza"): si tratta di navi che issano una bandiera di nazionalità diver-

sa rispetto a quella del proprietario dell'imbarcazione. In questo modo, il proprietario può trarne diversi profitti tra cui evitare il pagamento di tasse o ottenere una registrazione dell'imbarcazione più facile; la nazione che fornisce la bandiera con la sua nazionalità riceve, in cambio di questo servizio, una somma pecuniaria.

³⁰ Le maggiori difficoltà riscontrate consistono, essenzialmente, nella deviazione che la nave coinvol-

ta deve effettuare per le operazioni di sbarco rispetto alla rotta prefissata, nel conseguente aumento dei costi di navigazione, in eventuali problemi di sicurezza per il possibile sovrannumero delle persone a bordo rispetto alla disponibilità dei dispositivi di salvataggio presenti sull'imbarcazione, difficoltà che, secondo alcuni, potrebbero consistere in disincentivi al soccorso.

³¹ Gli emendamenti sono stati adottati nel maggio

2004 e sono entrati in vigore dal 1 luglio 2006.

³² Le modifiche adottate sono state apportate all'art. 33 della SOLAS e al Capitolo 3.1.9 della SAR.

³³ Le Linee-guida sul trattamento delle persone soccorse in mare dell'IMO sono state adottate con la Ris. MSC 167(78) del *Maritime Safety Committee*.

Focus /

Rifugiati e migranti arrivati in Europa via mare. Gennaio-giugno 2015

Fonte: Governi, UNHCR / 29 giugno 2015

nizzare e rendere efficienti le procedure amministrative per lo sbarco. Il Comitato di Facilitazione (*Facilitation Committee*) dell'IMO ha, così, definito alcuni principi essenziali enunciati nella Circolare n. 194³⁴:

- Il servizio responsabile per gli interventi di *Search&Rescue* coordina gli sforzi con tutte le altre entità responsabili per le questioni riguardanti lo sbarco di persone salvate in mare;
- Qualunque operazione o procedura come lo *screening* e l'accertamento dello status delle persone salvate, che vada oltre l'assistenza alle persone in pericolo, deve essere eseguita dopo lo sbarco, in un luogo sicuro;
- Tutte le parti coinvolte dovrebbero cooperare in modo da assicurare che lo sbarco delle persone salvate sia eseguito rapidamente, tenendo in considerazione le esigenze del capitano ed i bisogni primari delle persone salvate. [...] Se lo sbarco dalla nave di salvataggio non può essere predisposto rapidamente in un altro luogo, il Governo responsabile dell'area SAR dovrebbe accettare lo sbarco delle persone salvate in conformità con le proprie leggi ed i

Spagna
1.230
(31 Maggio 2015)

Italia
67.500
(26 Giugno 2015)

Malta
94
(26 Giugno 2015)

Grecia
68.000
(26 Giugno 2015)

regolamenti sull'immigrazione in un luogo sicuro sotto il suo controllo dove le persone salvate possono avere tempestivamente accesso al supporto post-salvataggio;

- Tutte le parti coinvolte dovrebbero cooperare con il Governo dell'area in cui le persone salvate sono sbarcate per facilitare il ritorno o il rimpatrio delle persone salvate. I richiedenti asilo salvati dovrebbero essere indirizzati all'autorità responsabile per un esame della loro richiesta d'asilo.

I principi internazionali di protezione come stabiliti dagli strumenti internazionali devono essere rispettati³⁵.

Un passo rilevante per quanto concerne la protezione in mare è stato fatto a livello giurisprudenziale dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, con la storica sentenza nel caso *Hirsi Jamaa e altri v. Italia*³⁶. Tale sentenza rappresenta uno storico risultato per la definizione di al-

cuni punti fondamentali nell'ambito della protezione in mare, di rifugiati e richiedenti asilo in particolare, nelle specifiche operazioni di intercettazione in alto mare e nelle misure di allontanamento. Essa enuncia una serie di principi, alcuni dei quali già presenti in precedenti pronunce della medesima Corte, tra cui in particolare la sentenza *M.S.S. v. Belgio e Grecia*³⁷, che dovrebbero guidare le azioni degli Stati per il controllo e la sorveglianza delle frontiere nel pieno rispetto delle regole stabilite dal sistema dei diritti umani, internazionale e comunitario.

La Corte di Strasburgo, riconoscendo il carattere extraterritoriale dell'applicazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del Consiglio d'Europa, ha sottolineato il divieto di *refoulement* anche nel contesto dei cosiddetti "respingimenti", e ha ribadito il conseguente obbligo positivo in capo allo Stato di accertamento delle condizioni reali nel paese d'origine o di provenienza in

34 Circolare FAL n. 194 del 22 gennaio 2009, Principi relativi alle procedure amministrative per lo sbarco di persone soccorse in mare.

35 Obblighi, derivanti dal sistema del diritto internazionale dei diritti dell'uomo e del diritto dei rifugiati, di non inviare persone in luoghi in cui vi sono motivi sostanziali di credere che esiste un rischio reale di forme differenti di danno irreparabile (art. 33 della Convenzione sullo status di rifugiato del

1951 - principio di *non refoulement*; art. 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti del 1984).

36 Caso *Hirsi Jamaa ed altri v. Italia* (ricorso n. 27765/09), sentenza della Grande Chambre della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2012. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è pronunciata sul respingimento di circa duecento migranti, perlopiù di origine somala ed eritrea, av-

venuto il 6 maggio 2009 in acque internazionali, esattamente nella zona SAR maltese. La Corte è stata adita da ventiquattro cittadini somali ed eritrei. I migranti, intercettati da motovedette italiane, sono stati successivamente trasferiti a bordo delle navi italiane e quindi riportati in Libia, da cui erano precedentemente partiti. L'Italia è stata condannata per la violazione dell'art. 3 della CEDU (per aver esposto i ricorrenti al rischio di trattamenti inu-

mani o degradanti in Libia al rischio di essere rinviiati nei rispettivi paesi di origine), dell'art. 4 del Protocollo n. 4 (per la violazione del divieto di espulsioni collettive, anche se effettuate al di fuori del territorio nazionale: tale divieto si applica anche quando le misure di allontanamento sono adottate in alto mare senza nessun atto formale preliminare in quanto tale fattispecie costituisce *de facto* un'espulsione "mascherata"), dell'art. 13 della CE-

DU, in combinato con gli articoli 3 e 14 del Protocollo n. 4 (per aver privato i ricorrenti della possibilità di far valere le proprie ragioni davanti ad un'autorità competente prima dell'esecuzione della misura di respingimento).

37 Si segnala, in particolare, il caso *M.S.S. v. Belgio e Grecia* (ricorso n. 30696/09), sentenza della Grande Chambre della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 gennaio 2011.

Focus /

caso di rinvio, al fine di stabilire se sussiste un rischio per lo straniero di subire trattamenti inumani o degradanti o violazioni dei diritti umani fondamentali; tale obbligo persiste anche in caso di accordi bilaterali di riammissione, come quello stipulato tra Italia e Libia³⁸. Un altro rilevante aspetto è stato sottolineato nella protezione dei richiedenti asilo: l'intenzione di chiedere protezione non deve essere manifestata in una forma particolare, e non occorre che la parola "asilo" venga espressamente pronunciata. La Corte di Strasburgo, a tal riguardo, sottolinea che il fatto che lo straniero non sia stato in grado di richiedere esplicitamente asilo non esenta le autorità statali a sottrarsi agli obblighi derivanti dalla CEDU, in particolare dall'art. 3 della stessa, quanto dal divieto di *refoulement*³⁹. A tal proposito, il cosiddetto Manuale Schengen⁴⁰, per quanto concerne i richiedenti asilo, sebbene non introduca delle specifiche Linee-guida per l'identificazione delle persone che necessitano di protezione internazionale, dispone tuttavia che "un cittadino di un paese terzo deve essere considerato un richiedente asilo se esprime in un qualsiasi modo il timore di subire un grave danno facendo ritorno al proprio paese d'origine o nel paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale"⁴¹. L'elemento determinante, dunque, è l'espressione del timore del mi-

grante di quanto potrebbe accadere in caso di ritorno. Infine, è stato ricordato il fondamentale diritto dello straniero all'informazione sulle procedure per richiedere una forma di protezione internazionale, già sancito dalla stessa Corte nel 2011⁴², affermando che "la mancanza di informazioni costituisce un ostacolo maggiore all'accesso alle procedure d'asilo"⁴³.

Preme ricordare come il fondamentale diritto all'informazione, sancito a Strasburgo nel 2011 e nel 2012, abbia trovato risonanza nella stesura finale della nuova Direttiva Procedure 2013/32/UE, a conferma dello *status in itinere* del sistema di regolamentazione del fenomeno in oggetto. Difatti, l'art. 8 della Direttiva del 26 giugno 2013 prevede quanto segue: "qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi [...] presenti ai valichi di frontiera [...] desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo", fornendo anche adeguati servizi di interpretazione. Inoltre, l'art. 6, comma 1, della medesima Direttiva prevede che le autorità di polizia debbano ricevere istruzioni per informare i richiedenti su dove e con quali modalità presentare le istanze di protezione internazionale. Nel caso in cui tali individui si trovino in acque territoriali⁴⁴ di uno Stato Membro,

dovrebbe esser consentito loro di sbarcare a terra e di essere ammessi alla procedura di asilo. Come risulta dall'analisi effettuata, il percorso di adattamento del sistema di regolamentazione della protezione in mare, in particolare di rifugiati e di richiedenti asilo, è ancora *in itinere* ed è necessario che altre azioni, soprattutto di carattere normativo, vengano intraprese⁴⁵. Secondo l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, António Guterres, per "rendere la migrazione, anche quella via mare, un'opzione e non un bisogno disperato"⁴⁶ si rende necessaria anche una responsabilità condivisa, regionale e globale, di carattere umanitario insieme ad un necessario ampio approccio di cooperazione allo sviluppo per mirare alle motivazioni che spingono alle migrazioni forzate (lavorare nei paesi di origine, di transito, di primo asilo e di destinazione), con una condivisione degli oneri e delle responsabilità per una cooperazione pratica ed effettiva, nonché efficace; un coordinamento fra gli attori coinvolti (*in primis*, gli Stati - non solo quelli costieri - le Organizzazioni Internazionali che operano nel settore, e la società civile) per gestire la mobilità dell'essere umano con dignità e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. Infine, è necessaria la promozione di alternative sicure nella ricerca di protezione internazionale⁴⁷.

38 Caso *Hirsi Jamaa ed altri v. Italia*, § 129.

39 Caso *Hirsi Jamaa ed altri v. Italia*, § 133.

40 *Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati Membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone*, istituito con la Raccomandazione della Commissione il 6 novembre 2006.

41 Manuale Schengen, p. 54.

42 Caso *MSS v. Belgio e Grecia*, § 304.

43 Caso *Hirsi Jamaa ed altri v. Italia*, § 204.

44 L'art. 3.1 della Direttiva 2013/32/UE dispone che essa si applica a tutte le richieste di protezione internazionale presentate nel territorio, incluse le acque territoriali.

45 A titolo di esempio, recentemente il Governo Italiano ha richiesto all'IMO una più precisa identificazione e codificazione del concetto di "distress" relativo all'imbarcazione in situazione di pericolo dal momento che, secondo quanto riferito dal Governo Italiano, "la diversa interpretazione di questo concetto vede la Guardia Costiera Italiana intervenire spesso in operazioni di soc-

corso in aree fuori della sua competenza a causa del mancato intervento dei paesi interessati dal passaggio di queste imbarcazioni cariche di migranti".

46 Dal settimo discorso sul tema della "Protection at Sea" dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, António Guterres, tenutosi a Ginevra il 10-11 dicembre 2014.

47 Si considerano, *inter alia*, come alternative sicure: il reinsediamento in un paese terzo, l'ampliamento delle ipotesi di ricongiungimenti familiari e la concessione di visti per motivi umanitari o di studio.

Storie /

Dall'asilo comunale alla pasticceria di quartiere a Canicattini Bagni la storia delle due donne rifugiate Azadeh e Jamila

CANICATTINI BAGNI, piccola cittadina di circa 7mila abitanti in provincia di Siracusa, da circa un anno ha avviato un progetto di accoglienza SPRAR per rifugiati e richiedenti asilo che vede tra i principali beneficiari soprattutto donne, alcune con disagio mentale e fisico, e nuclei familiari.

Sono Azadeh e Jamila (nomi di fantasia), due donne rifugiate, provenienti da Iraq ed Eritrea, le protagoniste di un interessante percorso di integrazione all'interno dello SPRAR territoriale. Accomunate dal desiderio di rendersi utili alla comunità che le ha accolte e soprattutto, dalla voglia di ritornare a vivere puntando sulle proprie capacità e competenze, Azadeh e Jamila hanno mostrato grande interesse per le attività svolte all'interno del progetto SPRAR e grazie al supporto degli operatori hanno cominciato a lavorare rispettivamente nell'asilo nido comunale e nella pasticceria cittadina.

Azadeh, originaria dell'Iraq ha circa 40 anni, ha un percorso complesso alle spalle: è stata prima in Turchia, poi in Norvegia e in Svezia e rimandata in Italia dove da Bari è giunta nel progetto di accoglienza SPRAR di Canicattini Bagni. “Dopo un percorso di assistenza psicologica, la beneficiaria ha manifestato grandi capacità e abilità artistiche nonché l'interesse e la voglia di lavorare a stretto contatto con i bambini. L'idea del tirocinio presso l'asilo nido comunale nasce dall'inclinazione di Azadeh verso l'universo dell'infanzia. Sin da subito si è dimostrata molto attenta ai bambini presenti in struttura, con i qua-

li spesso gioca e scherza”, spiega il coordinatore SPRAR. “Un lavoro – prosegue - che l'ha anche aiutata a migliorare la fiducia in se stessa e nelle sue possibilità, soprattutto perché il riscontro è stato positivo sia da parte delle docenti che da parte dei genitori degli alunni e soprattutto dai bambini stessi che la adorano”. L'entusiasmo di genitori e insegnanti per l'impegno di Azadeh ha fatto sì che il tirocinio, inizialmente della durata di sei mesi, fosse prorogato di altri sei mesi proprio per loro stessa volontà. “Dal mese di febbraio inoltre l'asilo comunale dovrebbe prevedere anche delle attività pomeridiane e sulla base della bella esperienza che sta portando avanti Azadeh con i bambini, ci sarebbe la possibilità, una volta terminato il tirocinio formativo di dodici mesi, al termine del quale la donna riceverà una qualifica come assistente all'infanzia, di inserirla all'interno della struttura”, racconta il responsabile di progetto.

I riflessi positivi di questa storia si riverberano anche su tutto il territorio i cittadini si sono mostrati molto favorevoli all'accoglienza e hanno compreso il valore aggiunto di cui sono portatori rifugiati e richiedenti asilo alla ricerca di una seconda opportunità per ricucire il filo interrotto della loro vita. “Un percorso quello di Azadeh – conclude il coordinatore – che ha avuto ed ha il vantaggio di mettere in stretto contatto la donna con i cittadini per tessere quella rete di relazioni che permette di integrarsi all'interno della comunità locale, per farsi conoscere e raccontarsi a partire dalle cose che ama fare: lavorare a stretto contatto con i bambini e dedicarsi ad attività di riciclo di materiali usati”. Ma la storia di Azadeh non è l'unica.

Il “dolce” dell'integrazione

Sempre a Canicattini Bagni una giovane beneficiaria del progetto, originaria dell'Eritrea, sta lavorando in una pasticceria a Siracusa e i datori di lavoro, entusiasti del suo impegno, si sono mostrati molto propensi ad una sua assunzione al termine del periodo di tirocinio. Dopo un viaggio in Sudan e Libia, Jamila (nome di fantasia) approda, nell'ottobre del 2013, al CARA di Mineo e solo successivamente nel progetto SPRAR di Canicattini Bagni. Qui, dopo un periodo di assistenza psichiatrica resasi necessaria per via delle violenze subite nel corso del suo lungo viaggio, pian piano ritorna a guardare al suo futuro. “L'idea del tirocinio in pasticceria nasce dall'inclinazione della beneficiaria riguardo tutto ciò che concerne la preparazione di dolci. Sin da subito si è dimostrata molto interessata a questo lavoro avendo tanta voglia di imparare ricette e tecniche nuove”.

Così, con il supporto del progetto SPRAR territoriale comincia prima con un tirocinio in un bar a Canicattini e poi, viste le sue grandi capacità e voglia di lavorare, viene avviata ad un percorso formativo della durata di quattro mesi presso una pasticceria a Siracusa. “I proprietari della pasticceria sono molto contenti del suo lavoro, è molto brava e con molta probabilità al termine del periodo formativo verrà assunta”, racconta il coordinatore SPRAR. “Un bel segnale per la nostra ospite – aggiunge - che può così cominciare a riprendere la sua vita in mano. Siamo infatti impegnati anche nelle pratiche di ricongiungimento familiare con suo marito che al momento è rimasto in Eritrea”.

Storie /

PER LA PRIMA VOLTA due giovani rifugiati hanno partecipato ai mondiali di vela d'altura - ORC World Championship 2015, che si sono svolti a Barcellona dal 27 giugno al 4 luglio, a bordo dell'imbarcazione italiana Ottovolante come grinder e addetto all'albero. I due giovani si sono trovati a governare il mare e non ad esserne più in balia, come il duro viaggio che li ha portati a Lampedusa e poi a Siracusa, dapprima in un centro di prima accoglienza e poi nello SPRAR territoriale di Bronte e Giarre.

Ricomincia così la vita per Elias e Muhamed, rispettivamente originari del Ghana e del Gambia skipper d'eccezione di Ottovolante. Primo di sei fratelli, Elias parte dal Togo e attraversa Benin e Niger fino ad arrivare in Libia dove viene rinchiuso in carcere per diversi anni. Ci riprova Elias, dei cinquecento partiti dalle coste libiche solo in centocinquanta si salvano e arrivano a Lampedusa. Viene prima accolto a Pozzallo e poi nel CARA di Mineo fino ad arrivare nel progetto SPRAR di Bronte. Muhamed invece è musulmano, la sua storia è segnata dall'uccisione del padre nel 2007 per motivi religiosi. E così che dopo la scomparsa del padre decide di cominciare il suo lungo viaggio: attraverso Senegal, Mali, Burkina Faso e Niger, Muhamed dopo tre lunghi anni giunge a Siracusa dove viene trasferito nel progetto di accoglienza dello SPRAR di Giarre. È qui che, grazie al supporto degli operatori dello SPRAR e della Comunità di Sant'Egidio di Catania, Elias e Muhamed si conoscono, stringono relazioni con l'equipaggio di skipper composto da siracusani che nella vita di tutti i giorni sono liberi professionisti. Uno stretto rapporto di collaborazione e amicizia con quella che i due chiamano la loro "famiglia", che ha voluto fortemente che Elias e Muhamed entrassero a far parte della squadra. "Una volta tornando da una regata, abbiamo assistito ad un'operazione di sbarco e salvataggio. L'idea che il mare, che per noi rappresenta un momento di svago, per tanti uomini e donne sia l'unica via di fuga da

Mondiali di vela a Barcellona, Elias e Muhamed skipper d'eccezione nell'equipaggio siracusano di "Ottovolante"

una vita drammatica, ci ha spinti a partecipare ai mondiali insieme a chi sino ad oggi era stato a bordo di un natante alla ricerca della propria strada", rimarca uno degli skipper di Ottovolante. È questo lo spirito che ha caratterizzato le giornate degli allenamenti, a cui i due giovani rifugiati hanno partecipato con entusiasmo, desiderosi di riprendere in mano il timone della loro vita. "I giorni della settimana che preferisco sono quelli in cui ci alleniamo. Mi piace stare con i miei compagni d'equipaggio che in questi mesi sono riusciti ad insegnarci manovre che inizialmente sembravano complicatissime. Ma soprattutto ci hanno insegnato ad amare il mare", dice Mohamed nei giorni precedenti la gara. Mentre Elias ha imparato ad "allontanare il ricordo delle urla e dei pianti che facevano da sottofondo al primo viaggio dalla Libia verso la Sicilia. Risalire su una barca è stata una forte emozione. Adesso il mio rapporto con il mare è completamente diverso". L'imbarcazione italiana e i due giovani rifugiati, durante la cerimonia di chiusura del Campionato, hanno ricevuto un ringraziamento speciale dal vice presidente del Real Club Nautico di Barcellona e presidente del Comitato organizzatore del mondiale 2015 Joaquin Barnys, che ha rimarcato: "È stata per noi una bella opportunità avere tra i partecipanti un equipaggio pieno di sensibilità e di umanità. Da parte nostra un ringraziamento per quello che fate e per l'esempio di solidarietà che avete portato al mondiale". Una competizione che ha permesso ai due rifugiati di superare la paura del mare e di dimostrare che il Mediterraneo è anche mare di solidarietà, vita e sport. "Non ho paura del mare, ho imparato a governarlo è stato un momento meraviglioso", ha dichiarato Mohamed all'agenzia di stampa spagnola EFE.



Storie /

Progetto FIGC Rete un torneo di calcio per minori stranieri non accompagnati ospiti dei progetti SPRAR



FARE RETE, creare legami di solidarietà e collaborazione attraverso lo sport tra le comunità locali e i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo accolti nei progetti SPRAR, è l'obiettivo della prima edizione del "Progetto Rete" promosso dalla FIGC - Sezione attività giovanili e scolastiche e dal Ministero dell'Interno con il patrocinio dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e con il supporto degli SPRAR territoriali.

Protagonisti 114 beneficiari provenienti da sedici centri di accoglienza SPRAR di otto diverse regioni italiane (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Molise e Basilicata) che si sono confrontati nel corso di due giornate in un torneo di calcio a sette che si è tenuto a Cesena il 17 e 18 giugno 2015. Dieci squadre di proventi calciatori sono state suddivise in tre gironi, due da tre squadre e uno da quattro, al termine dei quali sono stati poi formati gli accoppiamenti per la seconda fase, che ha permesso di stilare una classifica dal primo al decimo posto. È stato il centro SPRAR Horizon di Caltagirone, in rappresentanza della Sicilia, a salire sul gradino più alto del podio battendo in finale una delle squadre pugliesi formata dal Terra d'Asilo di Brindisi e dal Grottaglie SPRAR minori per 5 a 2. Lo SPRAR di Caltagirone ha preso parte alla manifestazione con due squadre, accompagnate da cinque tra educatori e operatori della stessa struttura, aggiudicandosi non solo il podio ma anche la medaglia di bronzo. "Il vostro centro è risultato vincitore del

torneo non solo per le qualità del gioco da parte dei suoi partecipanti, ma soprattutto per il forte senso di organizzazione e integrazione che hanno mostrato per tutto il periodo del progetto", è con questa motivazione che la FIGC ha premiato al teatro Verdi di Cesena lo SPRAR di Caltagirone nel corso dell'evento "Razzisti? Una brutta razza" a cui hanno preso parte importanti personalità dello sport da Antonio Cabrini a Fianna May. I giovani ospiti del centro SPRAR vincitore, provenienti soprattutto da Gambia, Guinea Bissau e Senegal, si allenano già da oltre un anno grazie ad un importante protocollo stipulato dall'associazione Horizon con la società Usa Sport di Caltagirone, una collaborazione decisiva che segna il passo di un percorso fatto di passione e dedizione per lo sport. Sport che diventa mezzo attraverso cui i giovani rifugiati possono imparare il rispetto delle regole, lo spirito di solidarietà e di collaborazione con i residenti locali per riacquistare fiducia in se stessi e nelle proprie capacità. "Il calcio è stato il loro modo per entrare in contatto con la città. Sin da quando sono arrivati a Caltagirone il campo di calcio accanto al centro di accoglienza ha rappresentato il loro modo per esprimersi e sognare, magari, un futuro in una grande squadra di calcio", racconta l'operatrice SPRAR. La Federazione italiana giuoco calcio punta a realizzare una seconda edizione del "Progetto Rete" con il sostegno e il protagonismo attivo dei centri di accoglienza SPRAR che ospitano i minori stranieri non accompagnati per dimostrare come lo sport possa avere anche una grande valenza sociale di aggregazione e inclusione. E chissà che tra i giovani rifugiati non si nasconda davvero una futura promessa del calcio.



L'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati nelle regioni italiane¹

1. A cura della Fondazione Migrantes in collaborazione con Cittalia

L'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati nelle regioni Italiane

Nelle schede che seguiranno si cercherà di rendere visibile, attraverso tutti i dati disponibili, il numero delle persone ufficialmente accolte nelle regioni italiane nei diversi sistemi di prima e seconda accoglienza.

È però indispensabile fare una premessa: non potendo disporre del numero della effettiva presenza nei territori, infatti, bisogna fare attenzione a non confondere il numero delle accoglienze ufficiali con quello della reale presenza di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale nelle diverse regioni italiane.

Le fonti di seguito utilizzate, quindi, indicano il numero dei presi in carico dal sistema nazionale o nei centri di prima accoglienza (CDA, CPSA, CARA) che rappresentano con le loro 10.008 persone in accoglienza a fine giugno 2015, il 12,23% delle accoglienze attuali nei CAS (centri di accoglienza straordinaria istituiti dall'inizio dell'operazione Mare Nostrum a partire dall'ottobre 2013 e in progressiva e continua evoluzione e diffusione sul territorio). Si tratta delle accoglienze a cui al momento si fa maggiore riferimento: a fine giugno, infatti, c'erano 50.711 persone, il 62,08% delle persone in accoglienza. A questi vanno aggiunti i dati di chi viene accolto nel programma nazionale SPRAR di accoglienza decentrata dove, a fine maggio 2015, si trovavano il 25% delle persone in accoglienza, ovvero 21.056 persone.

Mancano indicazioni relative ai richiedenti asilo che arrivano via terra o che fanno domanda d'asilo dopo essere arrivati nel nostro territorio per cui possono trascorrere anche due /tre mesi dal momento in cui si presentano in questura a quello in cui riescono ad entrare in accoglienza. Manca, inoltre, la rilevazione precisa di quante persone rimangono nei territori una volta usciti dai percorsi ufficiali di accoglienza. Di molti, poi, si continua a considerare la prima residenza che non corrisponde più al posto dove effettivamente risiedono perché sono tanti quelli che si

spostano dal Sud al Nord (e viceversa) del nostro Paese alla ricerca di occasioni di lavoro: è una realtà di cui occorre necessariamente tenere conto.

Pur con questi limiti, le schede regionali qui proposte fotografano la situazione a livello regionale e provinciale così come si presentava a fine giugno 2015. Peraltro si è tentato di rilevare l'incidenza di questo fenomeno sulla popolazione residente nella convinzione che un tema così "sensibile" possa essere più correttamente affrontato se inserito in un quadro di riferimento più ampio e che la procedura seguita sia una riflessione, oggettiva ed obiettiva, sull'impatto che l'arrivo dei richiedenti asilo ha avuto e sta avendo sui vari territori italiani.

Dall'analisi dei dati emerge che il peso delle accoglienze a livello regionale è diversamente distribuito con un carico maggiore in Sicilia, dove i profughi accolti sono il 18,65% del totale nazionale. A seguire il Lazio (10,43%), la Lombardia (10,10%), la Puglia (7,14%) e la Campania (6,87%).

Con riferimento, invece, all'incidenza che queste presenze hanno sulla popolazione regionale, il Molise è la regione più coinvolta con 4,38 presenze ogni mille abitanti seguita dalla Sicilia (2,99 presenze ogni mille abitanti), dalla Calabria (2,44 presenze ogni mille abitanti), dal Friuli Venezia Giulia (2,02 presenze ogni mille abitanti) e dalla Basilicata (1,85 presenze ogni mille abitanti).

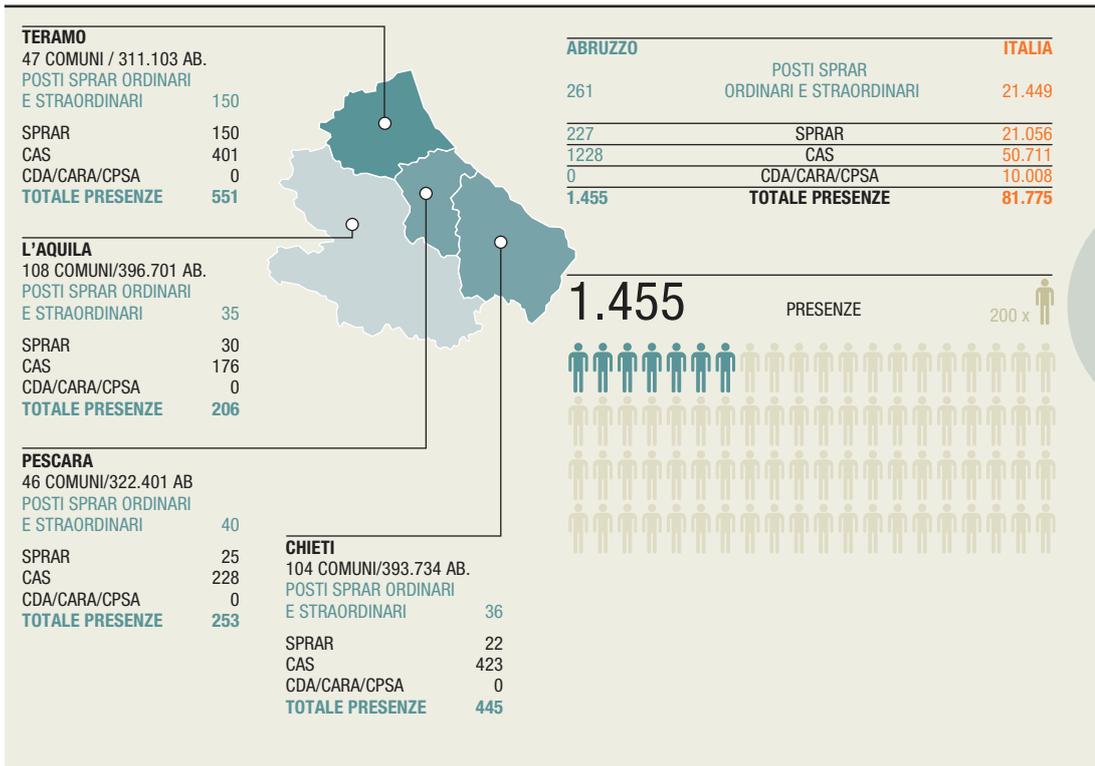
Per quanto concerne il discorso provinciale, invece, vi sono tre province dove il livello di accoglienza è molto alto rispetto alla popolazione residente. Si tratta della provincia di Crotone con 1.906 accoglienze (10,94 persone ogni mille abitanti), la provincia di Trapani con 3.002 accoglienze (6,87 persone ogni mille abitanti) seguita dalla provincia di Agrigento che, con le sue 2.939 accoglienze, ha un tasso di 6,54 persone in accoglienza ogni mille abitanti.

Fonti

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

I dati SPRAR 2015 sono relativi ai primi 5 mesi del 2015, cioè sino al primo giugno 2015;

I dati sui CAS, CDA/CARA/CPSA sono del Ministero dell'interno al 1 luglio 2015.



Abruzzo

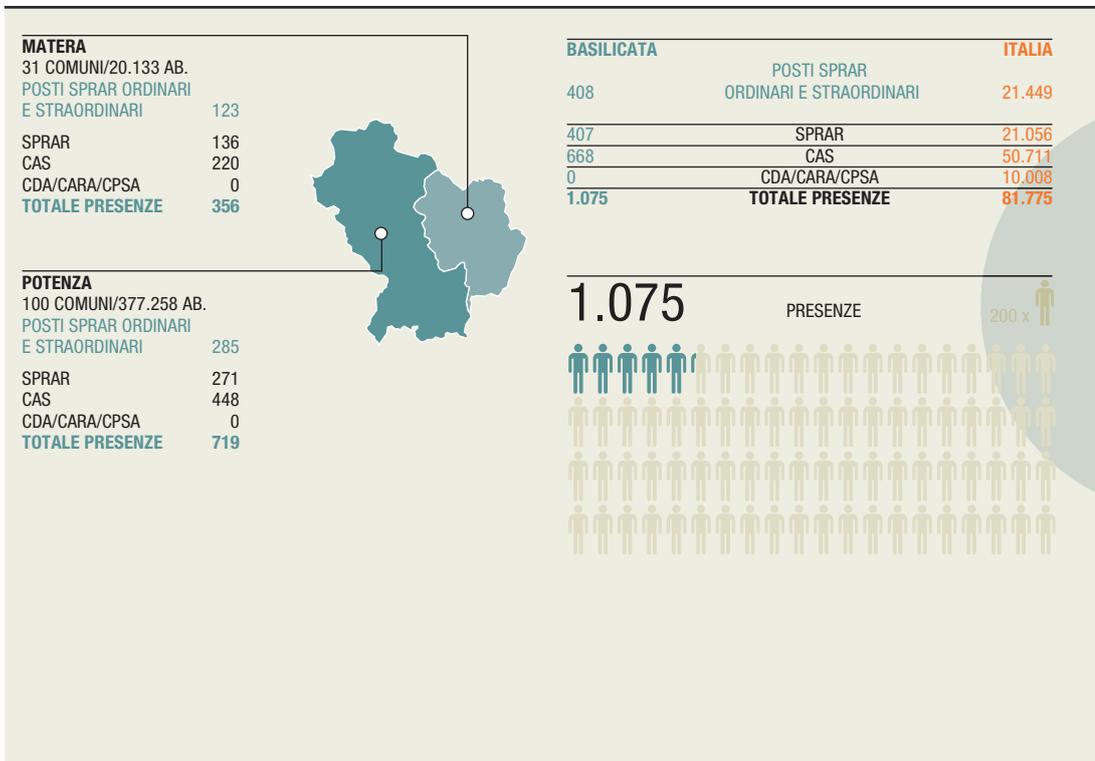
1,09

persone accolte
ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.333.939



1,77%

di accoglienza rispetto
ad accoglienze
totali nazionali



Basilicata

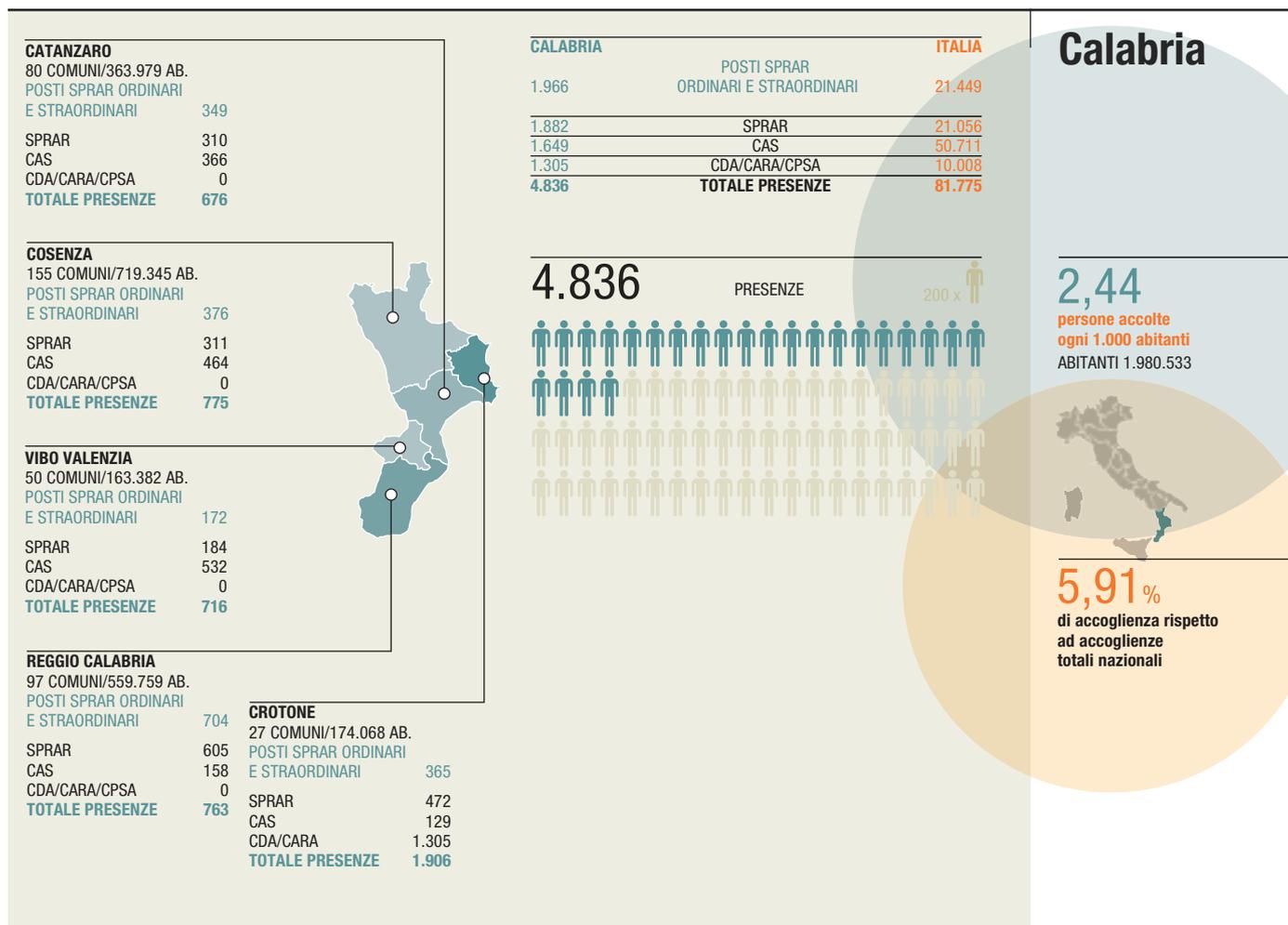
1,85

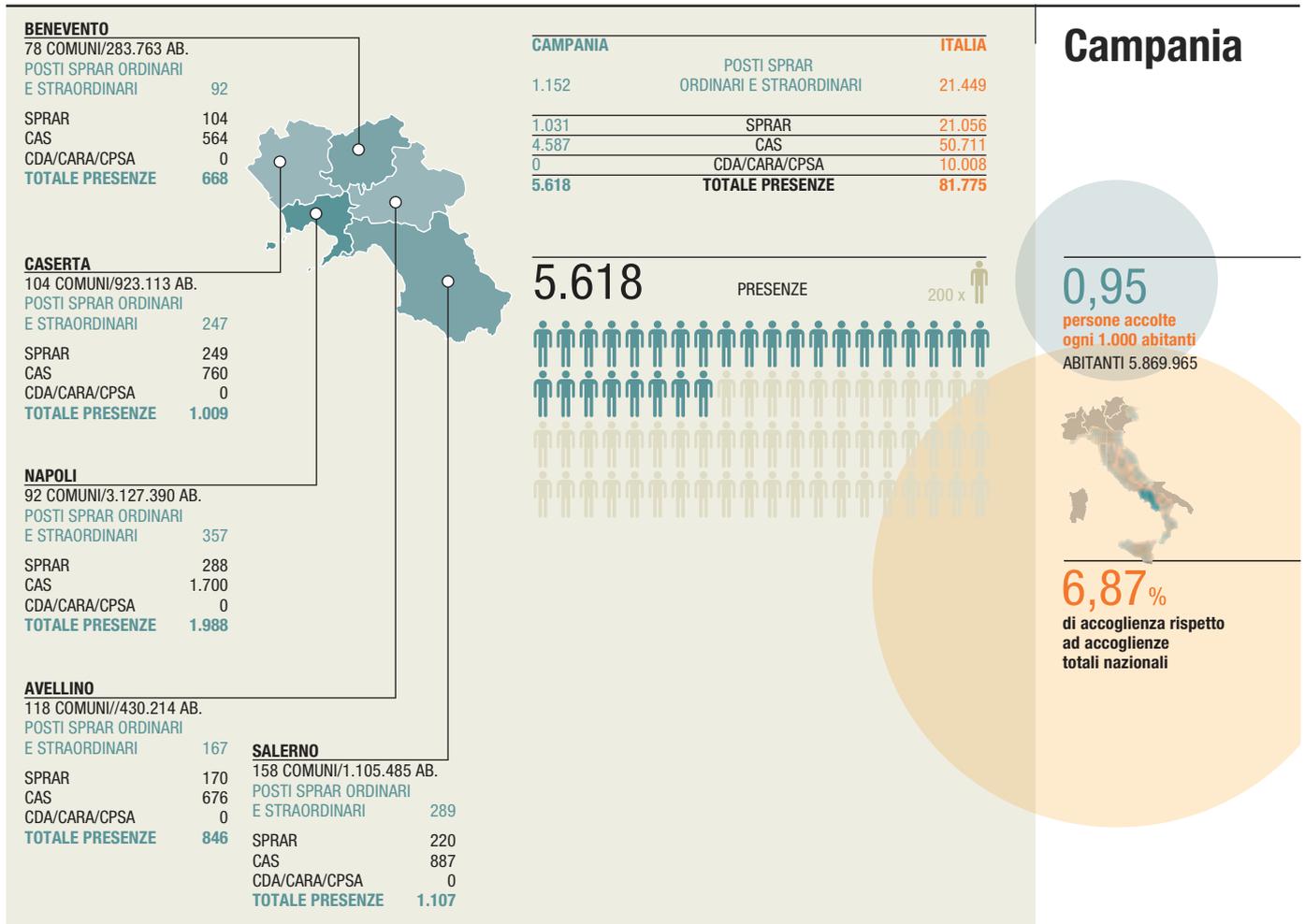
persone accolte
ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 578.391

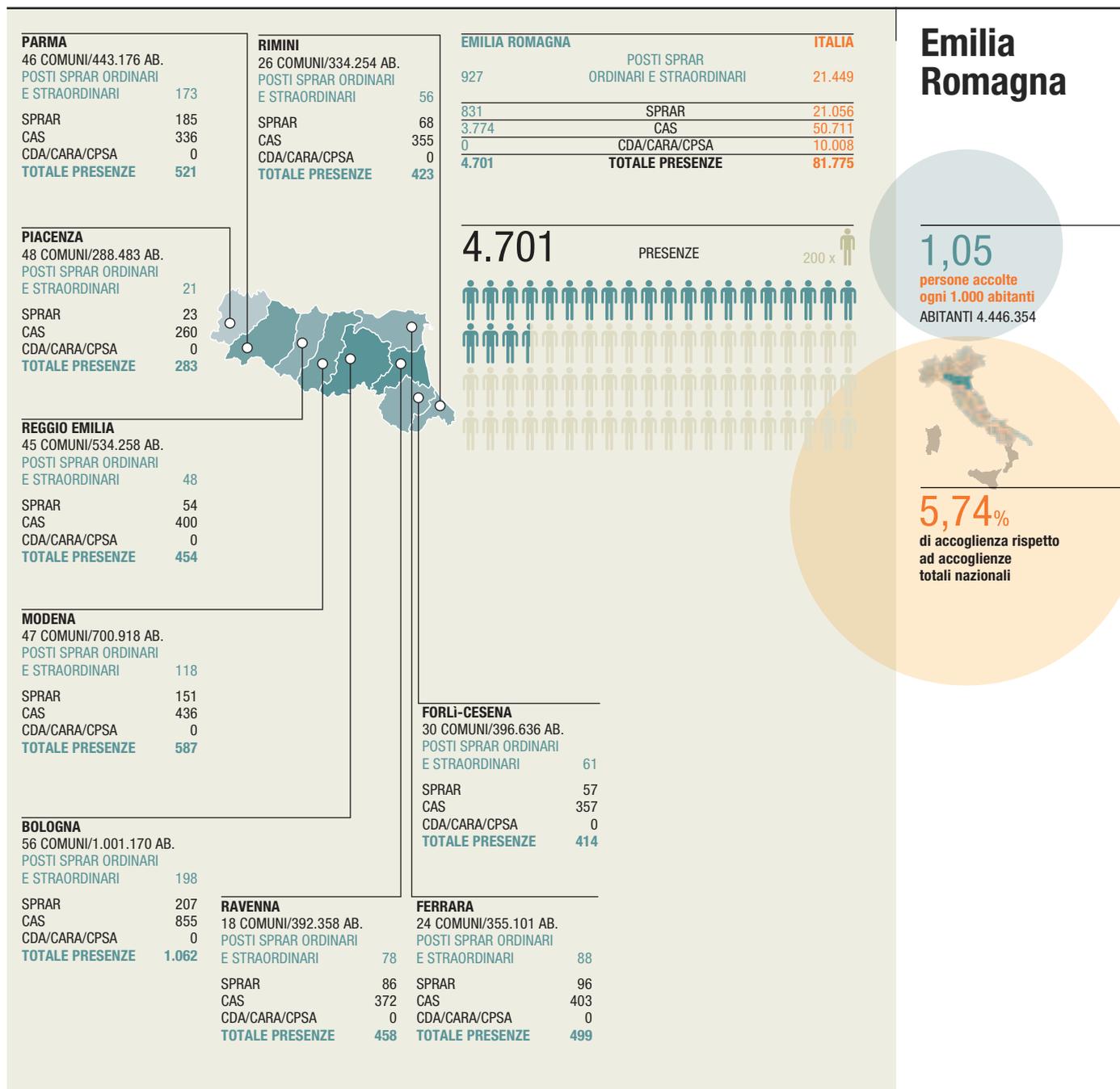


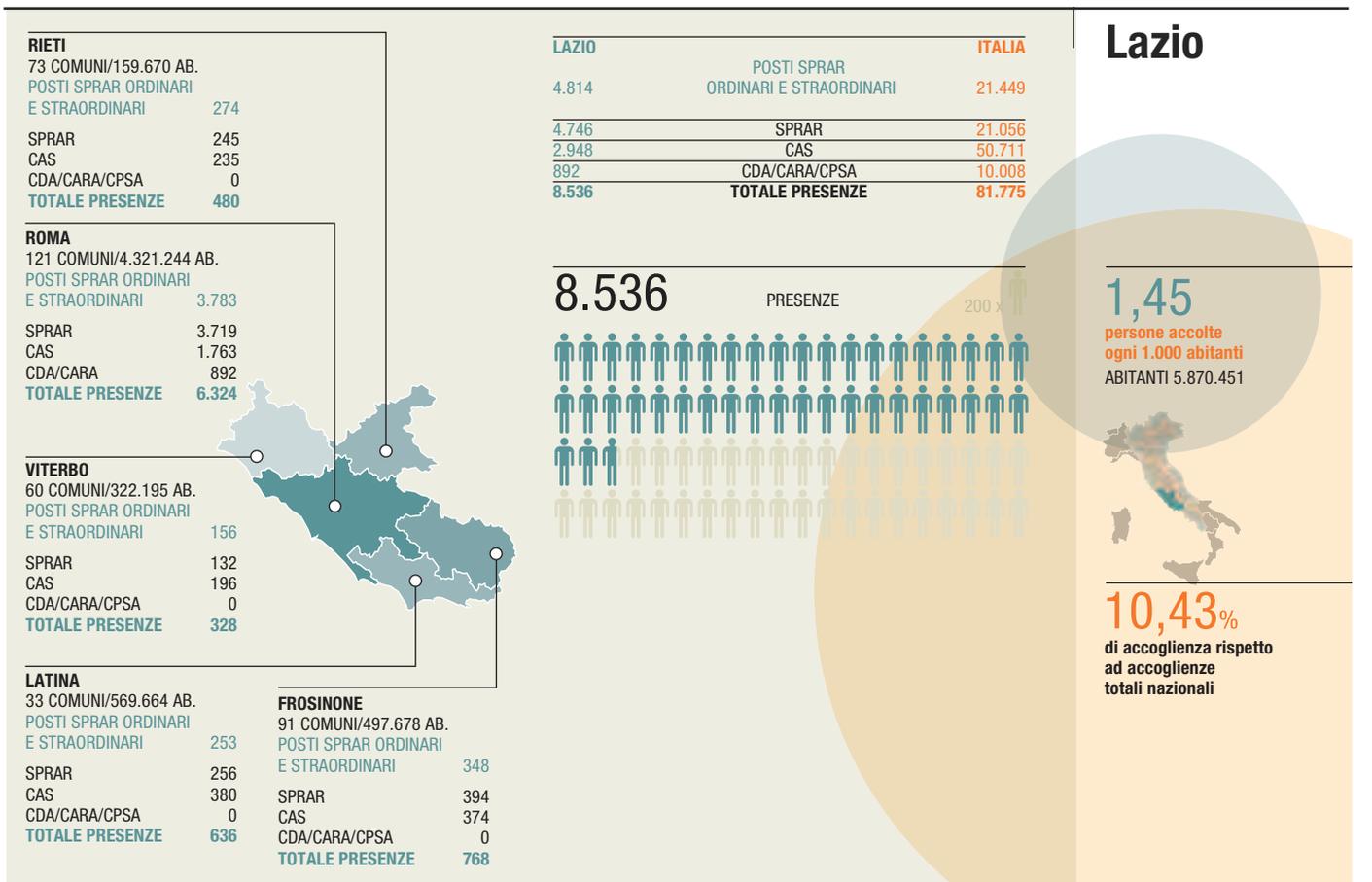
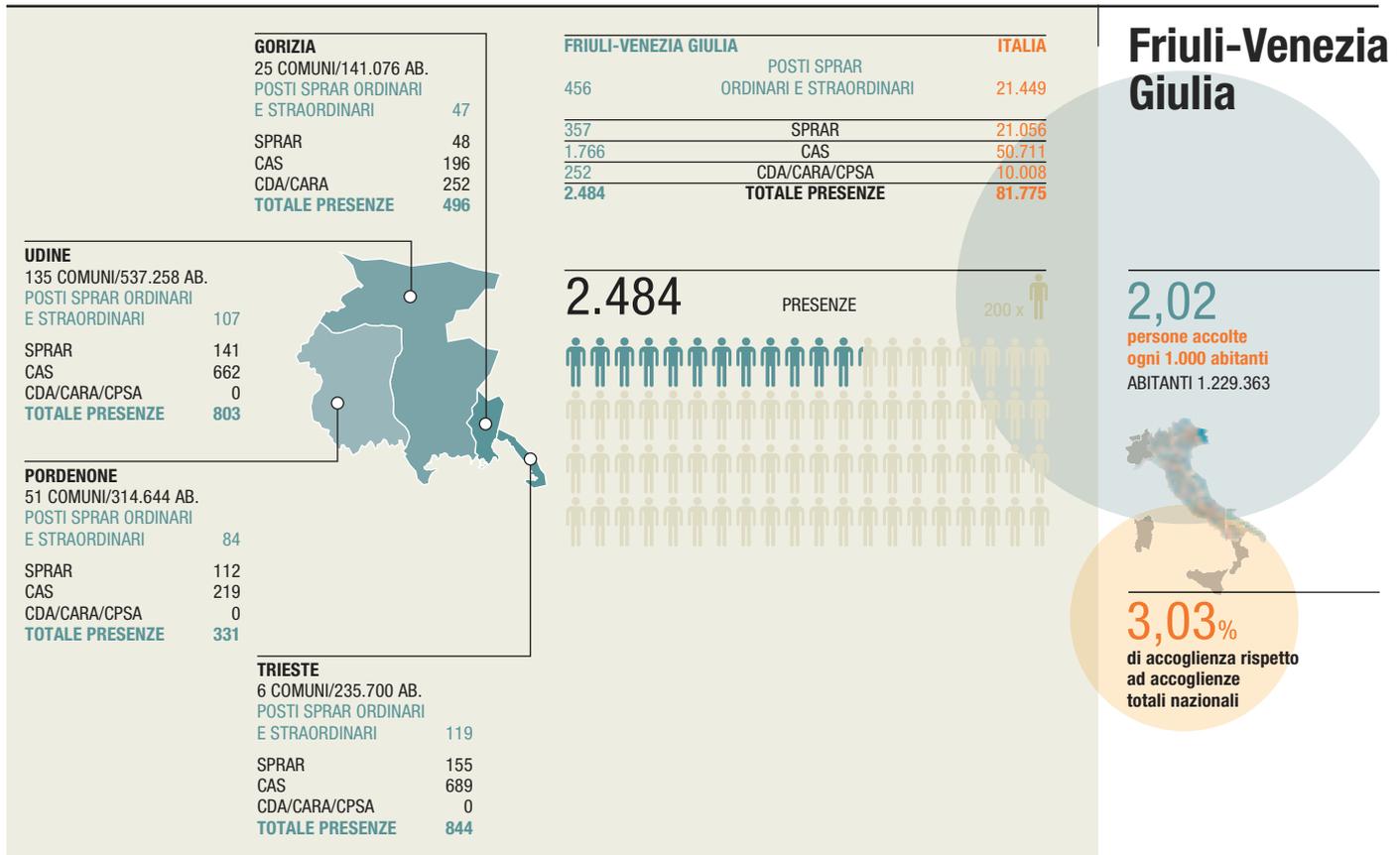
1,31%

di accoglienza rispetto
ad accoglienze
totali nazionali



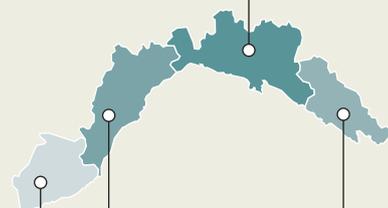






GENOVA
67 COMUNI/868.046 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 213

SPRAR	201
CAS	448
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	649



SAVONA
69 COMUNI/217.703 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 87

SPRAR	80
CAS	361
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	441

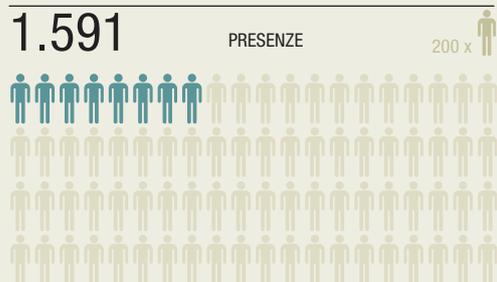
IMPERIA
67 COMUNI/283.813 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 4

SPRAR	5
CAS	224
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	229

LA SPEZIA
32 COMUNI/222.377 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 40

SPRAR	33
CAS	239
CDA/CARA/CPSA	0
TOTALE PRESENZE	272

LIGURIA	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	ITALIA
344		21.449
319	SPRAR	21.056
1.272	CAS	50.711
0	CDA/CARA/CPSA	10.008
1.591	TOTALE PRESENZE	81.775

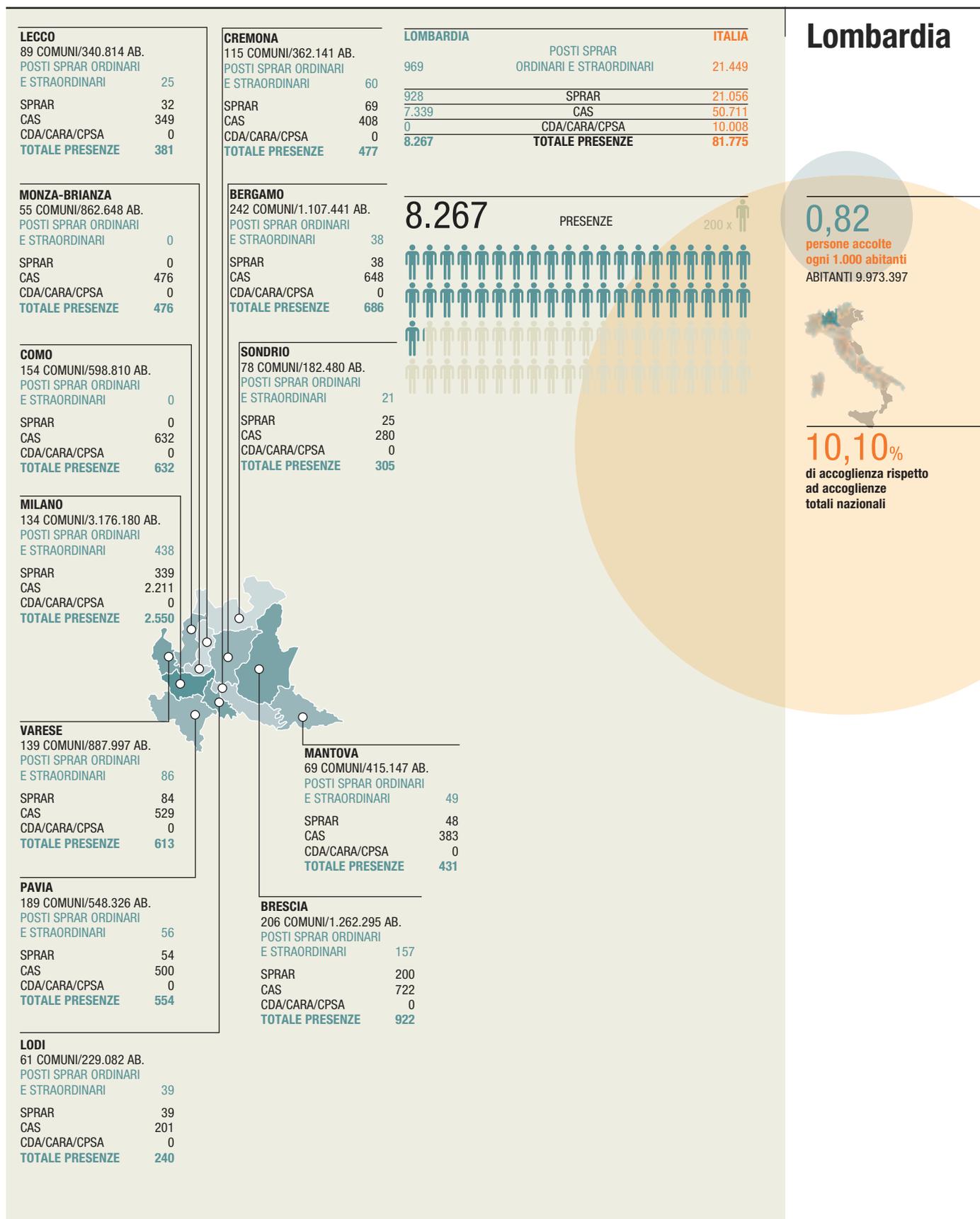


Liguria

0,90
persone accolte
ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.591.939



1,94%
di accoglienza rispetto
ad accoglienze
totali nazionali

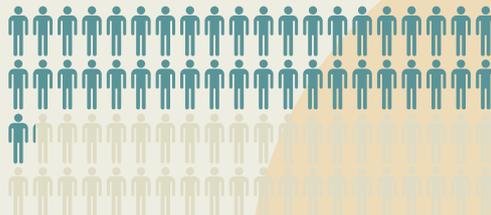


Lombardia

8.267

PRESENZE

200 x



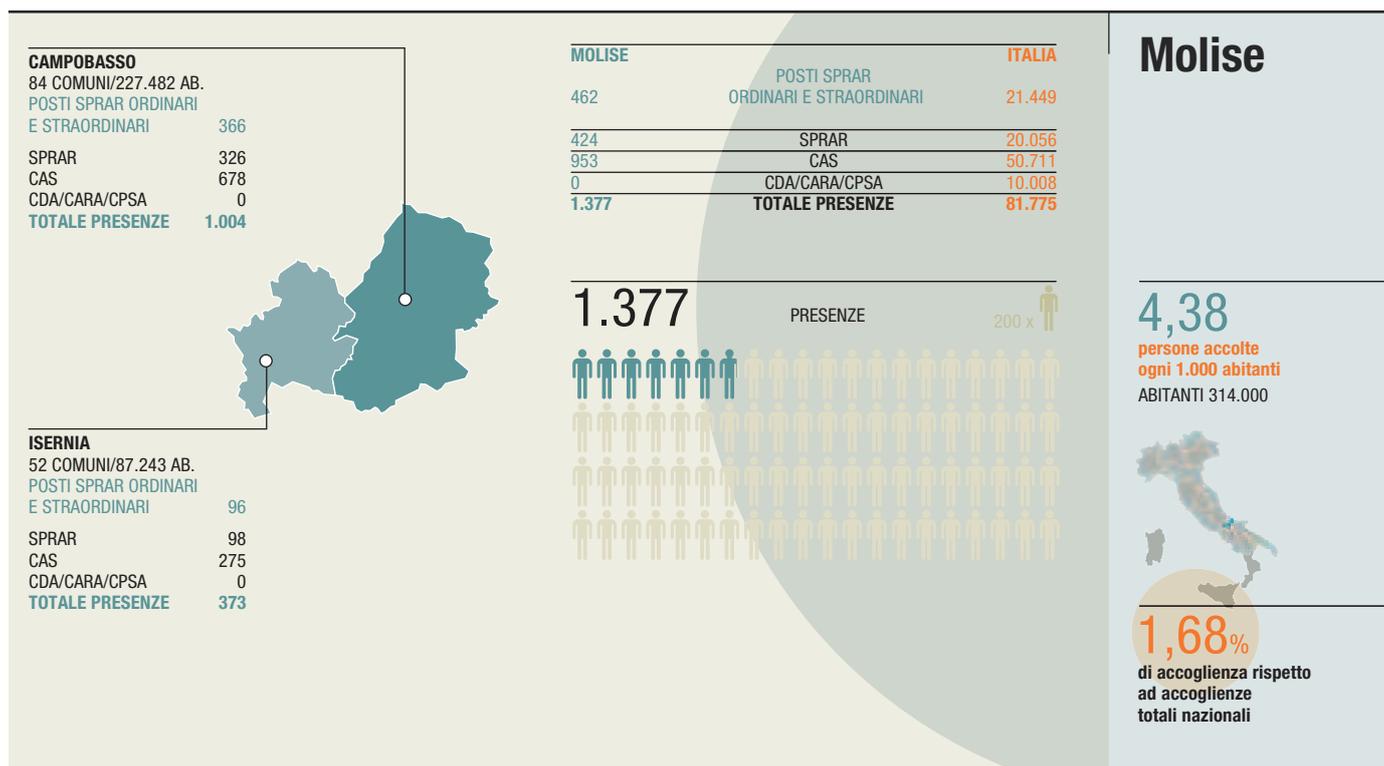
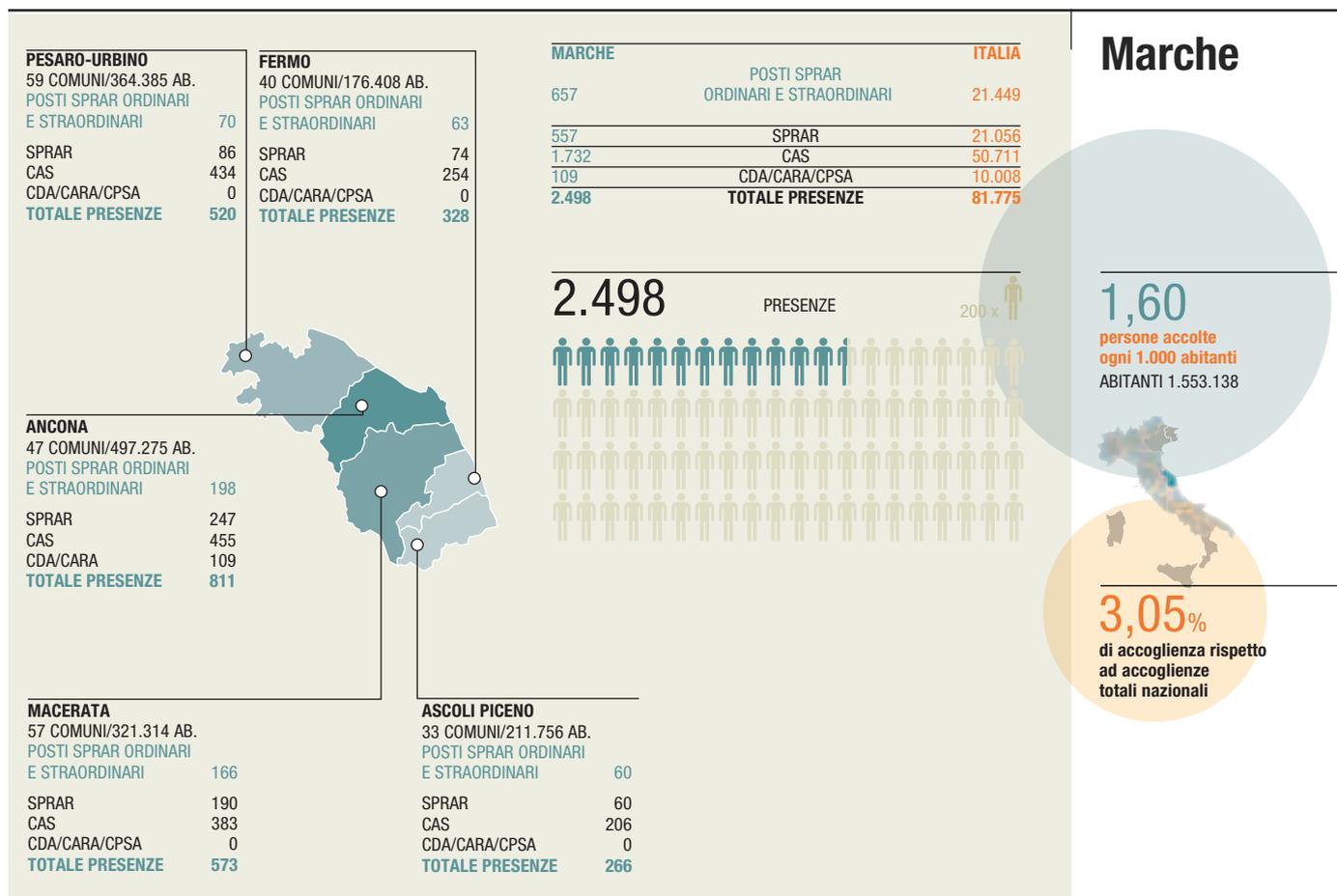
0,82

persone accolte
ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 9.973.397



10,10%

di accoglienza rispetto
ad accoglienze
totali nazionali



Piemonte

NOVARA
88 COMUNI/371.686 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 0

SPRAR 0
CAS 410
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 410

VERBANO CUSEO OSSOLA
77 COMUNI/161.412 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 0

SPRAR 0
CAS 255
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 255

VERCELLI
86 COMUNI/177.109 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 0

SPRAR 0
CAS 223
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 223

TORINO
315 COMUNI/2.297.917 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 751

SPRAR 825
CAS 1.354
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 2.179

CUNEO
250 COMUNI/592.365 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 0

SPRAR 0
CAS 536
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 536

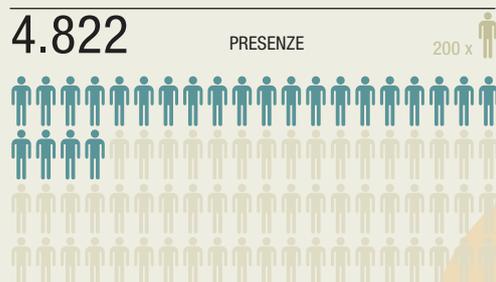
BIELLA
82 COMUNI/182.325 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 21

SPRAR 26
CAS 205
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 231

ASTI
118 COMUNI/219.988 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 65

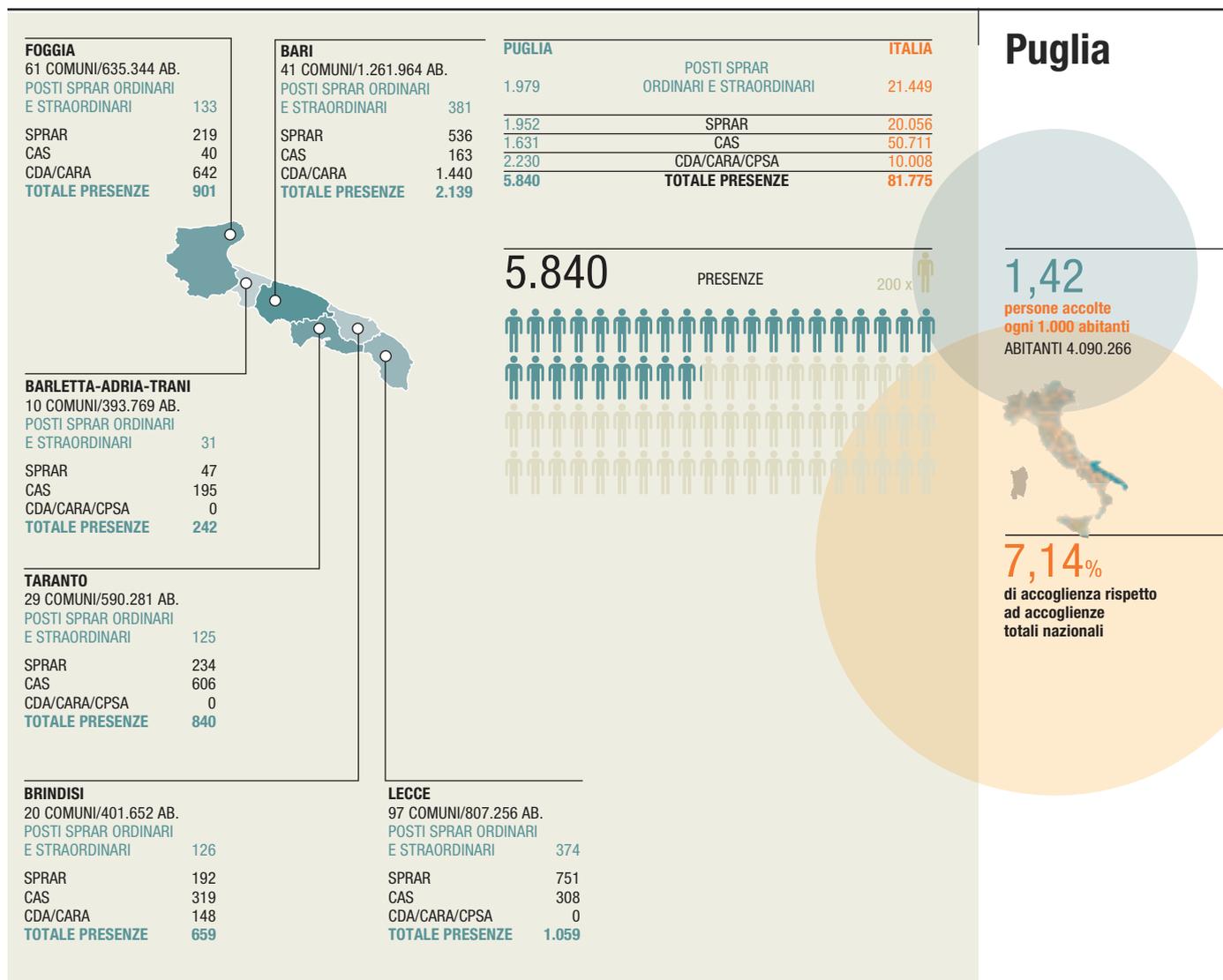
SPRAR 72
CAS 339
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 411

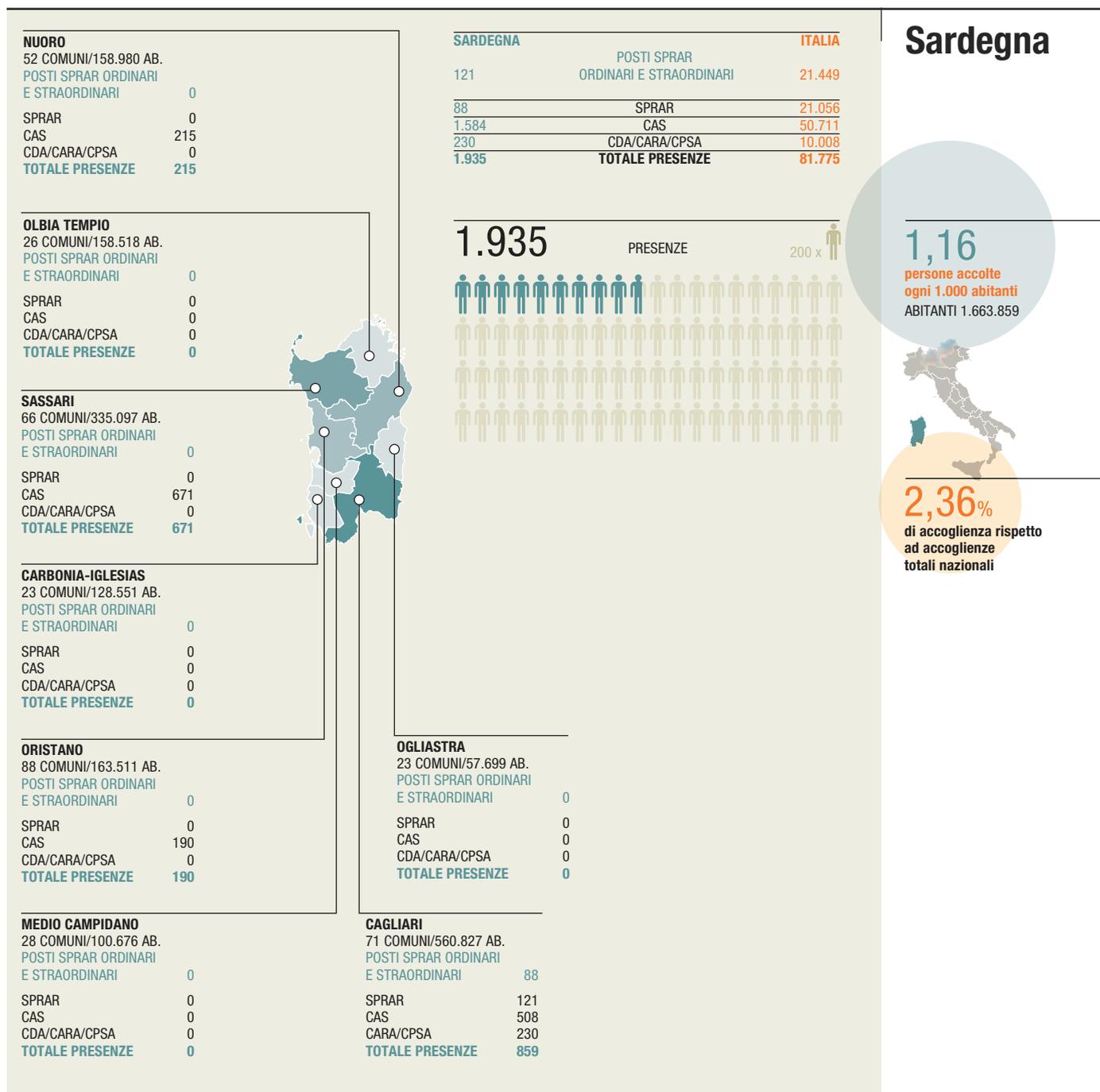
PIEMONTE	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	ITALIA
1.054		21.449
958	SPRAR	21.056
3.768	CAS	50.711
0	CDA/CARA/CPSA	10.008
4.822	TOTALE PRESENZE	81.775

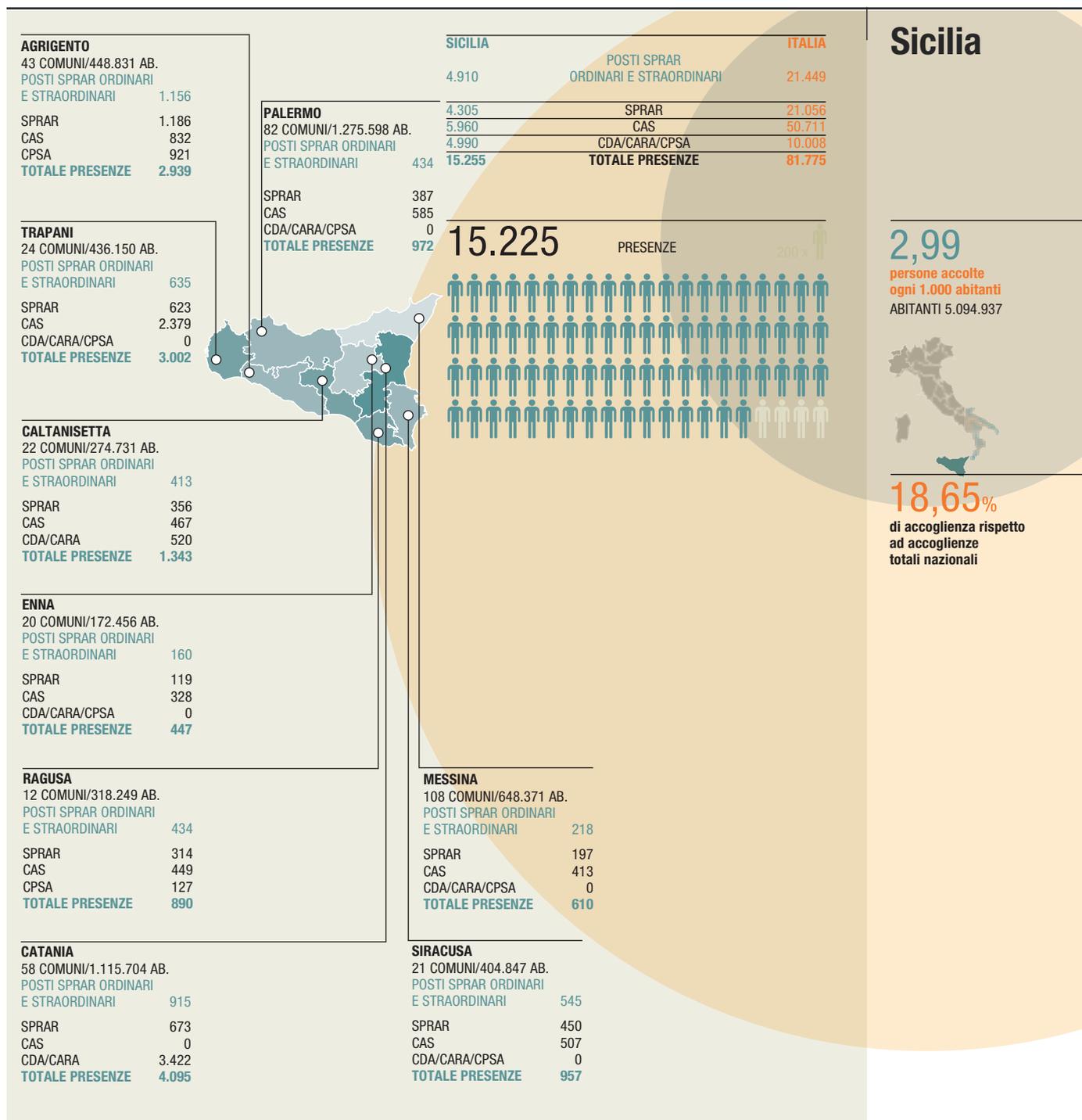


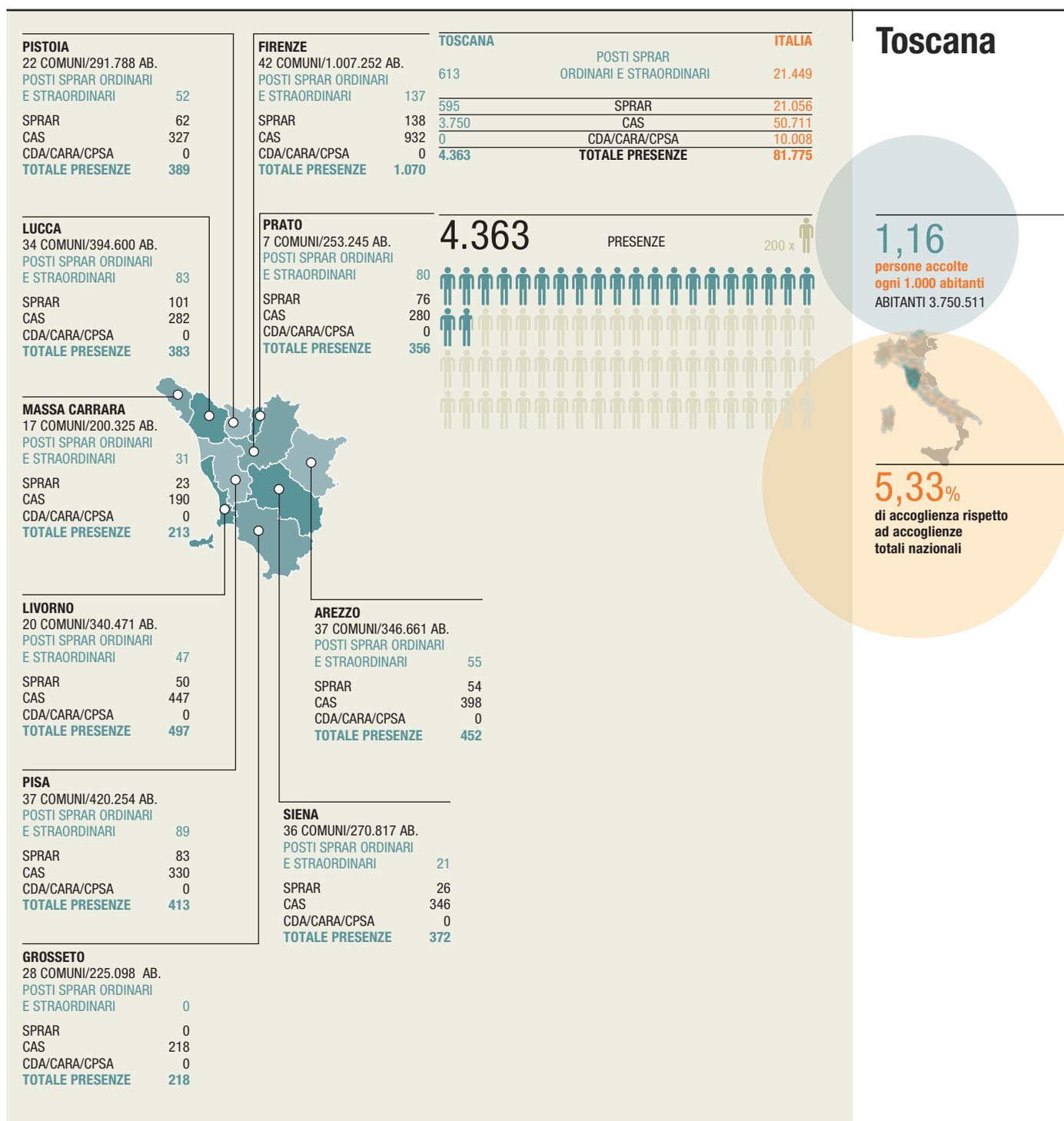
1,08
persone accolte
ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 4.436.798

5,52%
di accoglienza rispetto
ad accoglienze
totali nazionali









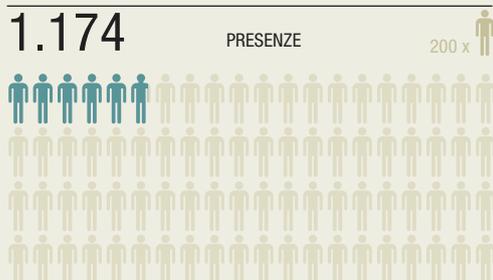
BOLZANO
116 COMUNI/515.714 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 0
SPRAR 0
CAS 617
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 617



TRENTINO-ALTO ADIGE	ITALIA
174	21.449
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	
149	21.056
1.000	50.711
0	10.008
	CDA/CARA/CPSA
1.174	81.775
TOTALE PRESENZE	

Trentino- Alto Adige

TRENTO
216 COMUNI/536.237 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 149
SPRAR 174
CAS 383
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 557

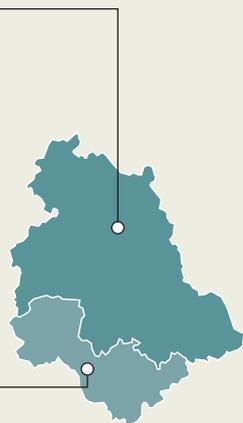


1,11
persone accolte
ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 1.051.951



1,43%
di accoglienza rispetto
ad accoglienze
totali nazionali

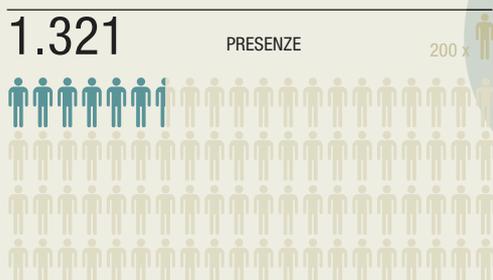
PERUGIA
59 COMUNI/665.217 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 180
SPRAR 216
CAS 681
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 897



UMBRIA	ITALIA
420	21.449
POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	
373	21.056
901	50.711
0	10.008
	CDA/CARA/CPSA
1.321	81.775
TOTALE PRESENZE	

Umbria

TERNI
33 COMUNI/231.525 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 193
SPRAR 204
CAS 220
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 424



1,47
persone accolte
ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 896.742



1,65%
di accoglienza rispetto
ad accoglienze
totali nazionali

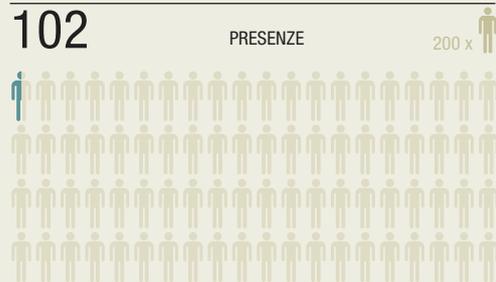
Valle d'Aosta

AOSTA
74 COMUNI/125.591 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 0

SPRAR 0
CAS 102
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 102



VALLE D'AOSTA	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	ITALIA
0		21.449
0	SPRAR	21.056
102	CAS	50.711
0	CDA/CARA/CPSA	10.008
102	TOTALE PRESENZE	81.775



0,79
persone accolte
ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 128.591



0,12%
di accoglienza rispetto
ad accoglienze
totali nazionali

TREVISO
95 COMUNI/887.722 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 0

SPRAR 0
CAS 649
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 649

BELLUNO
67 COMUNI/209.430 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 0

SPRAR 0
CAS 258
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 258

VERONA
98 COMUNI/921.717 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 55

SPRAR 64
CAS 754
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 818

VICENZA
121 COMUNI/869.813 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 39

SPRAR 43
CAS 699
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 742

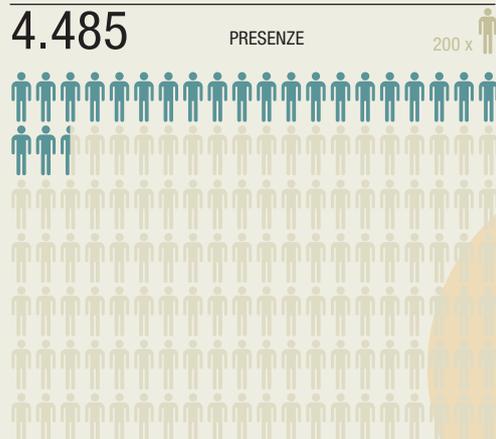
PADOVA
104 COMUNI/936.233 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 57

SPRAR 73
CAS 691
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 764

ROVIGO
50 COMUNI/244.062 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 25

SPRAR 37
CAS 304
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 341

VENETO	POSTI SPRAR ORDINARI E STRAORDINARI	ITALIA
386		21.449
303	SPRAR	21.056
4.099	CAS	50.711
0	CDA/CARA/CPSA	10.008
4.485	TOTALE PRESENZE	87.775



Veneto

BASILICATA

0,091
persone accolte
ogni 1.000 abitanti
ABITANTI 4.926.818



5,48%
di accoglienza rispetto
ad accoglienze
totali nazionali

VENEZIA
44 COMUNI/857.841 AB.
POSTI SPRAR ORDINARI
E STRAORDINARI 127

SPRAR 169
CAS 744
CDA/CARA/CPSA 0
TOTALE PRESENZE 913

Al fine di consentire una lettura ancor più approfondita, a seguito delle mappe regionali si riportano tabelle che ripropongono il confronto tra il 2014 e ai primi sei mesi del 2015 delle presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture temporanee, nelle strutture governative e nei centri dello SPRAR. Dalla distribuzione provinciale di presenze di migranti ospitati nelle strutture temporanee (CAS) emerge come sia nel 2014 che nel 2015 il numero maggiore di presenze di migranti si rileva nelle città capoluogo. Il confronto tra il 2014 e il 2015 mette inoltre in evidenza la grande variabilità nella gestione dei numeri dell'accoglienza nei CAS, dovuta all'esigenza di dare risposte immediate alle contingenze legate al numero di migranti sbarcati sulle coste italiane.

Considerando poi le presenze medie provinciali nei CAS, nel 2014 così come nel 2015 sono le province della Campania a far rilevare il numero più alto di presenze medie: ciascuna provincia accoglie in media nelle strutture temporanee il numero più alto di richiedenti asilo (741 nella

prima e 917 nella seconda annualità). Alle province della Campania seguono quelle della Sicilia (680 e 662). Dal confronto tra il 2014 e i primi sei mesi del 2015, la regione che vede aumentare in modo più consistente il numero medio di presenze al livello provinciale è il Veneto dove le presenze medie provinciali passano da 258 a 585, mentre la regione in cui si registra una contrazione, seppur lieve, di presenze medie è la Sicilia.

Considerando invece, per ciascuna provincia, le presenze di migranti nelle strutture temporanee e nei centri di accoglienza rapportate alla popolazione residente, nel complesso, al livello nazionale, nel 2014, in tali strutture è presente un migrante ogni 1000 residenti. Le province che mostrano il numero più elevato di presenze sono Crotone e Trapani (rispettivamente con 12 e 7 migranti accolti ogni 1000 abitanti). A queste due province seguono quelle di: Vibo Valentia e Caltanissetta (5 migranti); Agrigento, Campobasso, Catania e Isernia (4 migranti). Tutte province del Sud. Dal confronto tra centri di ac-

coglienza, nel loro complesso, al livello nazionale, i CAS fanno registrare le presenze maggiori di migranti nelle proprie strutture; in particolare, le province in cui si registrano le presenze maggiori sono Trapani e Vibo Valentia. In entrambe, ogni 1000 abitanti ci sono poco più di quattro migranti presenti in una delle strutture CAS della provincia. Mentre ce ne sono poco più di due nelle province del Molise (Campobasso e Isernia) e tra uno e due nelle province di: Enna, Trieste, Caltanissetta, Agrigento, Benevento, Gorizia, Rieti, Catanzaro, Crotone, Fermo, Avellino, Nuoro, Ragusa, Sassari, Savona, Siracusa, Sondrio, Taranto e Vercelli.

Nel 2015, al livello nazionale si rileva un lieve aumento nel numero di presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture temporanee (CAS), nei centri governativi e nei centri SPRAR (1,3 ogni 1000 residenti, contro 1,1 del 2014). Le province con il numero maggiore di presenze sono Crotone (11 presenze ogni 1000 residenti), Trapani e Agrigento (7). Dal confronto delle presenze tra il 2014 e il 2015, le province di Agri-

gento e Trieste mostrano nella seconda annualità l'incremento complessivo maggiore, dovuto, in particolare, alle accoglienze nel centro di Lampedusa per Agrigento e nelle strutture dei CAS per la provincia di Trieste. Agrigento è inoltre la provincia con il numero più alto di accolti nei centri SPRAR ogni 1000 abitanti (circa 3), mentre Crotone lo è per il numero di presenze nei CARA/CPSA/CDA (7,5 ogni 1000 abitanti) e Trapani per le presenze nei CAS (5,5), seguito da Campobasso, Isernia e Vibo Valentia (3).

Provincia	2014		2015 al 30 giugno		Provincia	2014		2015 al 30 giugno	
	Presenze complessive	Presenze medie	Presenze complessive	Presenze medie		Presenze complessive	Presenze medie	Presenze complessive	Presenze medie
Chieti	174		423		Campobasso	504		678	
L'Aquila	64		176		Isernia	209		275	
Pescara	149		228		Molise	713	356	953	476
Teramo	250		401		Alessandria	239		446	
Abruzzo	637	160	1.228	307	Asti	185		339	
Matera	151		220		Biella	122		205	
Potenza	298		448		Cuneo	304		536	
Basilicata	449	224	668	334	Novara	215		410	
Catanzaro	368		366		Torino	943		1.354	
Cosenza	299		464		Verbano C. O.	145		255	
Crotone	183		129		Vercelli	190		223	
Reggio Calabria	158		158		Piemonte	2.343	293	3.768	419
Vibo Valentia	675		532		Bari	180		163	
Calabria	1.683	336	1.649	330	BarlettaAndriaTrani	163		195	
Avellino	519		676		Brindisi	173		319	
Benevento	414		564		Foggia	85		40	
Caserta	691		760		Lecce	355		308	
Napoli	1.322		1.700		Taranto	616		606	
Salerno	760		887		Puglia	1.572	262	1.631	272
Campania	3.706	741	4.587	917	Cagliari	241		508	
Bologna	622		855		Nuoro	209		215	
Ferrara	269		403		Oristano	115		190	
Forlì Cesena	233		357		Sassari	329		671	
Modena	307		436		Sardegna	894	223	1.584	396
Parma	215		336		Agrigento	725		832	
Piacenza	226		260		Caltanissetta	464		467	
Ravenna	288		372		Catania	0		0	
Reggio Emilia	264		400		Enna	302		328	
Rimini	219		355		Messina	444		413	
Emilia Romagna	2.643	294	3.774	419	Palermo	715		585	
Gorizia	200		196		Ragusa	395		449	
Pordenone	134		219		Siracusa	457		507	
Trieste	416		689		Trapani	1.938		2.379	
Udine	430		662		Sicilia	5.440	680	5.960	662
Friuli V.G.	1.180	295	1.766	442	Arezzo	261		398	
Frosinone	315		374		Firenze	332		932	
Latina	300		380		Grosseto	143		218	
Rieti	221		235		Livorno	236		447	
Roma	1.860		1.763		Lucca	180		282	
Viterbo	109		196		Massa Carrara	81		190	
Lazio	2.805	561	2.948	590	Pisa	131		330	
Genova	390		448		Pistoia	188		327	
Imperia	114		224		Prato	122		280	
La Spezia	183		239		Siena	213		346	
Savona	269		361		Toscana	1.887	189	3.750	375
Liguria	956	239	1.272	318	Bolzano	198		617	
Bergamo	443		648		Trento	265		383	
Brescia	447		722		Trentino A. A.	463	231	1.000	500
Como	394		632		Perugia	482		681	
Cremona	263		408		Terni	190		220	
Lecco	238		349		Umbria	672	336	901	450
Lodi	131		201		Aosta	62		102	
Mantova	264		383		Valle D'Aosta	62	62	102	102
Milano	946		2.211		Belluno	174		258	
Monza Brianza	293		476		Padova	237		691	
Pavia	373		500		Rovigo	168		304	
Sondrio	219		280		Treviso	229		649	
Varese	322		529		Venezia	270		744	
Lombardia	4.333	361	7.339	611	Verona	338		754	
Ancona	310		455		Vicenza	393		699	
Ascoli Piceno	189		206		Veneto	1.809	258	4.099	585
Fermo	193		254						
Macerata	263		383						
Pesaro Urbino	297		434						
Marche	1.252	250	1.732	346					
					Totale	35.499		50.711	

Tabella 2.21

CAS - Presenze medie provinciali. Anni 2014 e 2015 (al 30 giugno).
Valori assoluti.

Tabella 2.22

Presenze dei richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture temporanee, nei centri governativi e nei centri SPRAR ogni 1000 abitanti. Distribuzione provinciale. Anno 2014.

Provincia	CAS	CARA/CPSA /CDA	SPRAR	Totale	Provincia	CAS	CARA/CPSA /CDA	SPRAR	Totale
	Presenze ogni 1000 abitanti	Presenze ogni 1000 abitanti	Presenze ogni 1000 abitanti			Presenze ogni 1000 abitanti	Presenze ogni 1000 abitanti	Presenze ogni 1000 abitanti	
Agrigento	1,6	-	2,7	4,3	Matera	0,8	-	0,6	1,4
Alessandria	0,6	-	0,3	0,9	Messina	0,7	-	0,3	1,0
Ancona	0,6	0,2	0,6	1,4	Milano	0,3	-	0,1	0,4
Arezzo	0,8	-	0,2	0,9	Modena	0,4	-	0,2	0,7
Ascoli Piceno	0,9	-	0,3	1,2	Monza Brianza	0,3	-	0	0,3
Asti	0,8	-	0,3	1,2	Napoli	0,4	-	0,1	0,5
Avellino	1,2	-	0,5	1,7	Novara	0,6	-	0	0,6
Bari	0,1	1,3	0,5	1,9	Nuoro	1,3	-	0	1,3
Barletta Andria Trani	0,4	-	0,1	0,6	Oristano	0,7	-	0	0,7
Belluno	0,8	-	0	0,8	Padova	0,3	-	0,1	0,3
Benevento	1,5	-	0,6	2,0	Palermo	0,6	-	0,3	0,8
Bergamo	0,4	-	0	0,4	Parma	0,5	-	0,4	0,9
Biella	0,7	-	0,2	0,8	Pavia	0,7	-	0,1	0,8
Bologna	0,6	-	0,2	0,8	Perugia	0,7	-	0,3	1,0
Bolzano	0,4	-	0	0,4	Pesaro Urbino	0,8	-	0,3	1,1
Brescia	0,4	-	0,2	0,5	Pescara	0,5	-	0,1	0,5
Brindisi	0,4	0,3	0,5	1,3	Piacenza	0,8	-	0,1	0,9
Cagliari	0,4	0,5	0,2	1,2	Pisa	0,3	-	0,2	0,5
Caltanissetta	1,7	1,7	1,4	4,9	Pistoia	0,6	-	0,2	0,9
Campobasso	2,2	-	1,4	3,6	Pordenone	0,4	-	0,4	0,8
Caserta	0,7	-	0,3	1,0	Potenza	0,8	-	0,7	1,5
Catania	0	3,1	0,7	3,8	Prato	0,5	-	0,4	0,9
Catanzaro	1,0	-	0,9	1,9	Ragusa	1,2	0,7	1,2	3,1
Chieti	0,4	-	0,1	0,5	Ravenna	0,7	-	0,3	1,0
Como	0,7	-	0	0,7	Reggio Calabria	0,3	-	1,1	1,4
Cosenza	0,4	-	0,5	0,9	Reggio Emilia	0,5	-	0,1	0,6
Cremona	0,7	-	0,2	0,9	Rieti	1,4	-	1,8	3,2
Crotone	1,0	7,1	3,5	11,6	Rimini	0,7	-	0,3	0,9
Cuneo	0,5	-	0	0,5	Roma	0,4	0,2	1,0	1,6
Enna	1,8	-	0,7	2,5	Rovigo	0,7	-	0,2	0,9
Fermo	1,1	-	0,5	1,6	Salerno	0,7	-	0,4	1,0
Ferrara	0,8	-	0,3	1,1	Sassari	1,0	-	0	1,0
Firenze	0,3	-	0,2	0,5	Savona	1,0	-	0,3	1,3
Foggia	0,1	1,1	0,4	1,6	Siena	0,8	-	0,1	0,9
Forlì Cesena	0,6	-	0,2	0,8	Siracusa	1,1	-	1,0	2,1
Frosinone	0,6	-	0,8	1,4	Sondrio	1,2	-	0,2	1,4
Genova	0,5	-	0,3	0,8	Taranto	1,0	-	0,4	1,5
Gorizia	1,4	1,4	0,4	3,3	Teramo	0,8	-	0,6	1,4
Grosseto	0,6	-	0	0,6	Terni	0,8	-	0,9	1,7
Imperia	0,5	-	0	0,5	Torino	0,4	-	0,5	0,9
Isernia	2,4	-	1,2	3,6	Trapani	4,4	0,6	1,9	7,0
La Spezia	0,8	-	0,2	1,0	Trento	0,5	-	0,4	0,9
L'Aquila	0,2	-	0,1	0,3	Treviso	0,3	-	0	0,3
Latina	0,5	-	0,5	1,0	Trieste	1,8	-	0,6	2,4
Lecce	0,4	-	0,9	1,3	Udine	0,8	-	0,3	1,1
Lecco	0,7	-	0,1	0,8	Varese	0,4	-	0,1	0,5
Livorno	0,7	-	0,2	0,9	Venezia	0,3	-	0,2	0,5
Lodi	0,6	-	0,2	0,8	Verbano Cusio Ossola	0,9	-	0	0,9
Lucca	0,5	-	0,3	0,7	Vercelli	1,1	-	0	1,1
Macerata	0,8	-	0,8	1,6	Verona	0,4	-	0,1	0,5
Mantova	0,6	-	0,1	0,8	Vibo Valentia	4,1	-	0,8	4,9
Massa Carrara	0,4	-	0,1	0,6	Vicenza	0,5	-	0,1	0,5
					Viterbo	0,3	-	0,5	0,8
					Totale	0,6	0,2	0,4	1,1

Provincia	CAS	CARA/CPSA /CDA	SPRAR	Totale	Provincia	CAS	CARA/CPSA /CDA	SPRAR	Totale
	Presenze ogni 1000 abitanti	Presenze ogni 1000 abitanti	Presenze ogni 1000 abitanti			Presenze ogni 1000 abitanti	Presenze ogni 1000 abitanti	Presenze ogni 1000 abitanti	
Agrigento	1,9	2,1	2,6	6,6	Medio Campidano	0,0		-	0,0
Alessandria	1,0	-	0,3	1,3	Messina	0,6		0,3	0,9
Ancona	1,0	0,2	0,5	1,7	Milano	0,7		0,1	0,8
Aosta	0,8	-		0,8	Modena	0,6		0,2	0,8
Arezzo	1,1	-	0,2	1,3	Monza e della Brianza	0,6		-	0,6
Ascoli Piceno	1,0	-	0,3	1,3	Napoli	0,5		0,1	0,6
Asti	1,5	-	0,3	1,9	Novara	1,1		-	1,1
Avellino	1,6	-	0,4	2,0	Nuoro	1,4		-	1,4
Bari	0,1	1,1	0,4	1,7	Ogliastra	-		-	-
Barletta-Andria-Trani	0,5	-	0,1	0,6	Olbia-Tempio	-	-	-	-
Belluno	1,2	-		1,2	Oristano	1,2			1,2
Benevento	2,0	-	0,4	2,4	Padova	0,7		0,1	0,8
Bergamo	0,6	-		0,6	Palermo	0,5		0,3	0,8
Biella	1,1	-	0,1	1,3	Parma	0,8		0,4	1,2
Bologna	0,9	-	0,2	1,1	Pavia	0,9		0,1	1,0
Bolzano	1,2	-		1,2	Perugia	1,0		0,3	1,4
Brescia	0,6	-	0,2	0,7	Pesaro e Urbino	1,2		0,2	1,4
Brindisi	0,8	0,4	0,5	1,6	Pescara	0,7		0,1	0,8
Cagliari	0,9	0,4	0,2	1,5	Piacenza	0,9		0,1	1,0
Caltanissetta	1,7	1,9	1,3	4,9	Pisa	0,8		0,2	1,0
Campobasso	3,0	-	1,4	4,4	Pistoia	1,1		0,2	1,3
Carbonia-Iglesias	-	-	-	-	Pordenone	0,7		0,4	1,1
Caserta	0,8	-	0,3	1,1	Potenza	1,2		0,7	1,9
Catania	0,0	3,1	0,6	3,7	Prato	1,1		0,3	1,4
Catanzaro	1,0	-	0,9	1,9	Ragusa	1,4	0,4	1,0	2,8
Chieti	1,1	-	0,1	1,1	Ravenna	0,9		0,2	1,2
Como	1,1	-		1,1	Reggio di Calabria	0,3		1,1	1,4
Cosenza	0,6	-	0,4	1,1	Reggio nell'Emilia	0,8		0,1	0,9
Cremona	1,1	-	0,2	1,3	Rieti	1,5		1,5	3,0
Crotone	0,7	7,5	2,7	10,9	Rimini	1,1		0,2	1,3
Cuneo	0,9	-		0,9	Roma	0,4	0,2	0,9	1,5
Enna	1,9	-	0,7	2,6	Rovigo	1,3		0,2	1,4
Fermo	1,4	-	0,4	1,9	Salerno	0,8		0,2	1,0
Ferrara	1,1	-	0,3	1,4	Sassari	2,0			2,0
Firenze	0,9	-	0,1	1,1	Savona	1,3		0,3	1,6
Foggia	0,1	1,0	0,3	1,4	Siena	1,3		0,1	1,4
Forlì-Cesena	0,9	-	0,1	1,0	Siracusa	1,3		1,1	2,4
Frosinone	0,8	-	0,8	1,5	Sondrio	1,5		0,1	1,7
Genova	0,5		0,2	0,8	Taranto	1,0		0,4	1,4
Gorizia	1,4	1,8	0,3	3,5	Teramo	1,3		0,5	1,8
Grosseto	1,0		-	1,0	Terni	1,0		0,9	1,8
Imperia	1,0		-	1,1	Torino	0,6		0,4	1,0
Isernia	3,2		1,1	4,3	Trapani	5,5		1,4	6,9
La Spezia	1,1		0,1	1,2	Trento	0,7		0,3	1,0
L'Aquila	0,6	-	0,1	0,7	Treviso	0,7			0,7
Latina	0,7		0,4	1,1	Trieste	2,9		0,7	3,6
Lecce	0,4		0,9	1,3	Udine	1,2		0,3	1,5
Lecco	1,0		0,1	1,1	Varese	0,6		0,1	0,7
Livorno	1,3		0,1	1,5	Venezia	0,9		0,2	1,1
Lodi	0,9		0,2	1,0	Verbano-Cusio-Ossola	1,6			1,6
Lucca	0,7		0,3	1,0	Vercelli	1,3			1,3
Macerata	1,2		0,6	1,8	Verona	0,8		0,1	0,9
Mantova	0,9		0,1	1,0	Vibo Valentia	3,3		1,1	4,4
Massa-Carrara	1,0		0,1	1,1	Vicenza	0,8			0,9
Matera	1,1		0,7	1,8	Viterbo	0,6		0,4	1,0
Totale	0,8	0,2	0,3	1,3					

Tabella 2.23

Presenze dei richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture temporanee, nei centri governativi e nei centri SPRAR ogni 1000 abitanti. Distribuzione provinciale. Anno 2015 (al 30 giugno).



3

Capitolo 3 /

I migranti forzati nel mondo¹

¹ A cura di UNHCR in collaborazione con Cittalia.

I migranti forzati nel mondo

13,9 milioni

I nuovi migranti forzati nel 2014 a causa di conflitti o persecuzioni 11 milioni sono sfollati all'interno del loro stesso paese. 2,9 milioni sono nuovi rifugiati.

59,5

Milioni di migranti forzati al mondo

10 milioni

Gli apolidi nel 2014

42.500 Persone al giorno

costrette a lasciare le proprie case a causa di conflitti e persecuzioni. Il numero è aumentato di quattro volte negli ultimi quattro anni.

5,9 milioni

di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR (42%) risiedevano in paesi con un PIL pro capite inferiore ai 5.000 dollari USA.

Principali paesi d'asilo

1. Turchia	1,59 milioni
2. Pakistan	1,51 milioni
3. Libano	1,15 milioni
4. Repubblica islamica dell'Iran	982.000
5. Etiopia	659.500
6. Giordania	654.100

19,5

milioni di rifugiati

14,4 milioni sotto il mandato dell'UNHCR

5,1 milioni di rifugiati palestinesi registrati dall'UNRWA

38,2 milioni di sfollati interni²

1,8 milioni di richiedenti asilo

l' 86%

dei rifugiati di tutto il mondo è ospitato in Regioni in via di sviluppo

232/1000

Il Libano ospita il più elevato numero di rifugiati in rapporto alla popolazione nazionale, con 232 rifugiati ogni 1000 abitanti.

Il **53%** dei rifugiati di tutto il mondo proviene da:

Repubblica araba siriana 3,88 milioni
Afghanistan 2,59 milioni
e Somalia 1,11 milioni

126.800

Rifugiati ritornati al loro paese d'origine nel 2014

1,7 milioni

nel 2014 le domande di asilo

34.300 nel 2014

domande d'asilo di minori non accompagnati presentate in 82 paesi, principalmente afgani, eritrei, siriani e somali.

51%

Dei rifugiati nel 2014 erano minori

3.1 I migranti forzati nel mondo

- 2 Tra questi, 19,5 milioni di rifugiati: 14,4 milioni sotto il mandato dell'UNHCR e 5,1 milioni di profughi palestinesi registrati presso l'Ente soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA). La cifra globale comprende anche 38,2 milioni di sfollati interni (fonte: IDMC) e vicino a 1,8 milioni di persone le cui domande di asilo non era stata ancora pronunciata entro la fine del periodo di riferimento.
- 3 Fonte per le popolazioni nazionali: Nazioni Unite, Divisione Popolazione, World Population Prospects: The 2012 Revision, New York, 2013. Ai fini di questo confronto, la popolazione media variante di fertilità del 2014 è stata presa in considerazione.

3.1.1 Introduzione

Il 2014 è stato caratterizzato da una crescita drammatica e continua di esodi di massa provocati da guerre e conflitti, tanto da toccare ancora una volta livelli senza precedenti nella storia recente. Un anno fa, l'UNHCR aveva annunciato che il numero di migranti forzati a livello globale aveva raggiunto quota 51,2 milioni, un livello mai visto in precedenza nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale. Dodici mesi più tardi, questa cifra è cresciuta fino all'incredibile dato di 59,5 milioni,² pari all'incirca alla popolazione dell'Italia o del Regno Unito. Persecuzioni, conflitti, violenza generalizzata e violazioni dei diritti umani hanno prodotto una 'nazione di migranti forzati' tanto che, se si trattasse davvero di un paese, sarebbe il ventiquattresimo al mondo per numero di abitanti.³

Nel corso di quest'anno di crisi vorticoso, con milioni di persone già costrette a fuggire dalle proprie case e migliaia tra di esse che hanno perso la vita nel tentativo di trovare sicurezza, il sistema umanitario globale è stato gravemente posto sotto pressione. Nuove crisi sono scoppiate in Medio Oriente e Africa, aggravate dalla prosecuzione di conflitti irrisolti in Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo, Somalia e altrove. Oltre alla crisi in corso nella Repubblica Araba Siriana, nuovi conflitti nella Repubblica Centrafricana, Sudan meridionale, l'Ucraina, e l'Iraq, tra gli altri, hanno causato sofferenze e massicci spostamenti forzati. Di conseguenza,

il numero complessivo dei rifugiati e degli sfollati interni assistiti dall'UNHCR nel 2014 è aumentato di 11,0 milioni di persone, raggiungendo alla fine dell'anno il livello record di 46,7 milioni di persone.

A essere sconcertante non è solo la scala delle migrazioni forzate a livello globale, ma anche la sua rapida accelerazione negli ultimi anni. Per la maggior parte degli ultimi dieci anni, i dati relativi alle migrazioni forzate variavano tra i 38 e i 43 milioni di persone ogni anno. Dal 2011, però, quando si è raggiunto il livello di 42,5 milioni, questi numeri sono cresciuti fino agli attuali 59,5 milioni – con un incremento del 40 per cento in un arco di tempo di soli tre anni.

Tale crescita pone serie difficoltà alla ricerca di risposte adeguate a queste crisi, che comportano sempre più migrazioni forzate multiple di singoli individui o movimenti secondari in cerca di sicurezza.

Quasi la metà di questi arrivi proveniva dalla Repubblica Araba Siriana e dall'Eritrea. Secondo le informazioni in possesso dell'UNHCR, sarebbero oltre 3.500 le donne, gli uomini e i bambini che hanno perso la vita o che risultano dispersi nel Mar Mediterraneo durante l'anno, dato che dimostra chiaramente quanto questa situazione sia diventata pericolosa e imprevedibile.

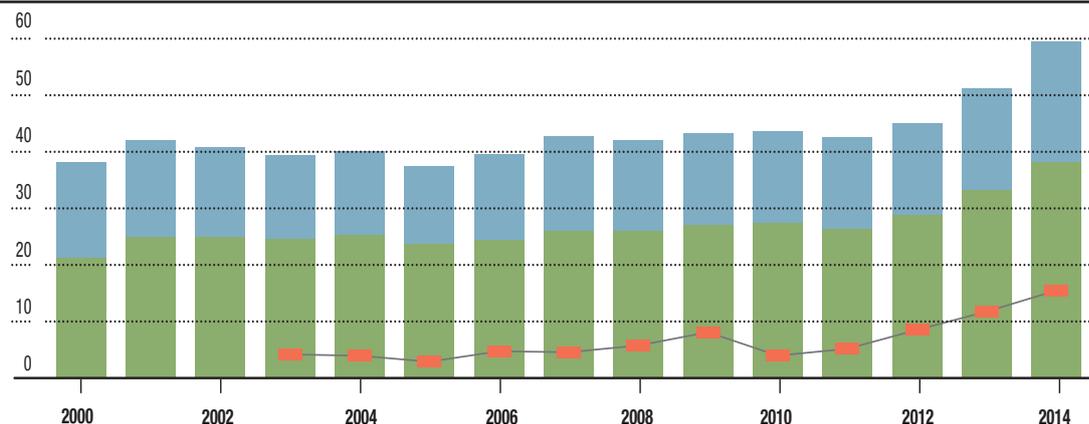
Le persone che hanno cercato rifugio all'estero, soprattutto in paesi limitrofi a quello di origine, sono stati 2,9 milioni, mentre gli sfollati all'interno dei confini dei propri paesi sono stati 11

Figura 3.1

Migrazioni forzate nel XXI secolo 2000-2014 (fine dell'anno).
Valori in milioni.

■ Rifugiati e richiedenti asilo
■ Nuovi migranti forzati nel corso dell'anno *
■ Sfollati interni

* Sfollati interni e migranti forzati internazionali. Dati disponibili dal 2003.



Popolazioni di competenza dell'UNHCR per categoria. Fine del 2014

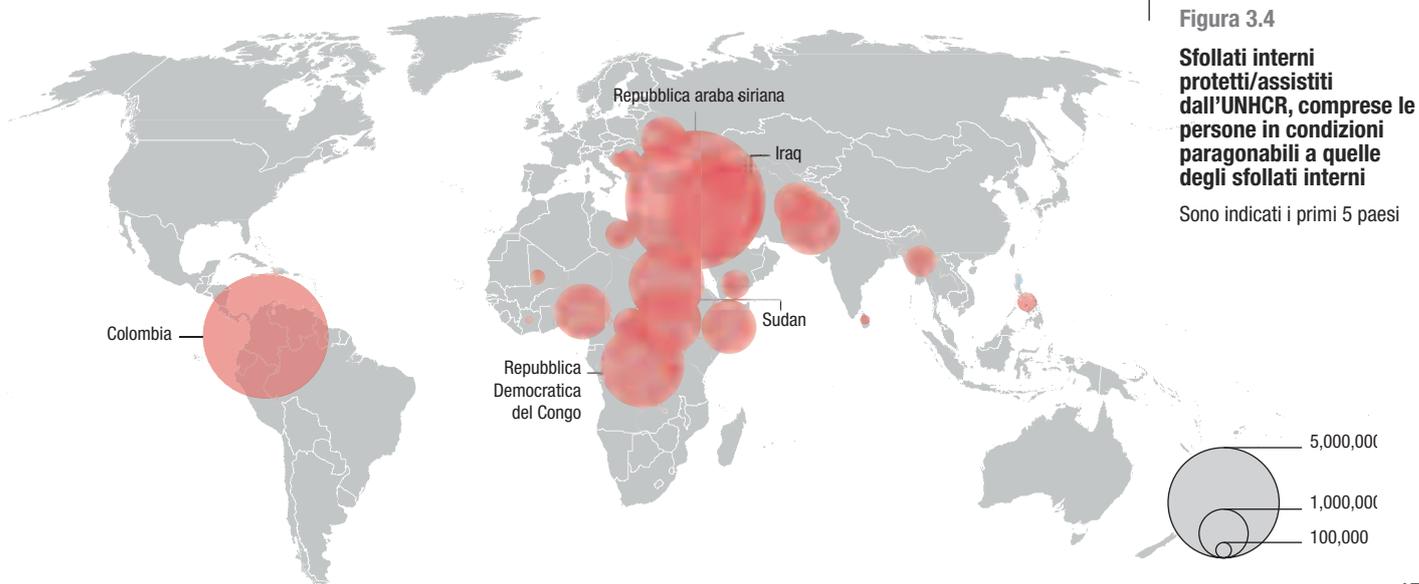
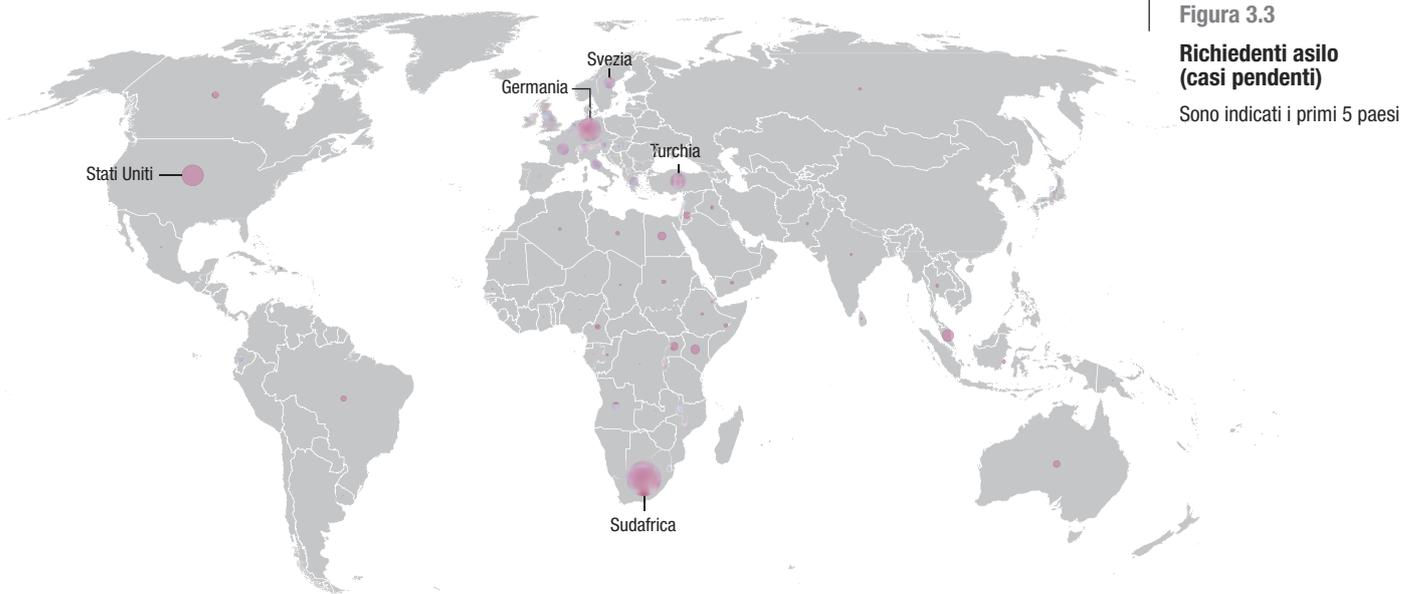
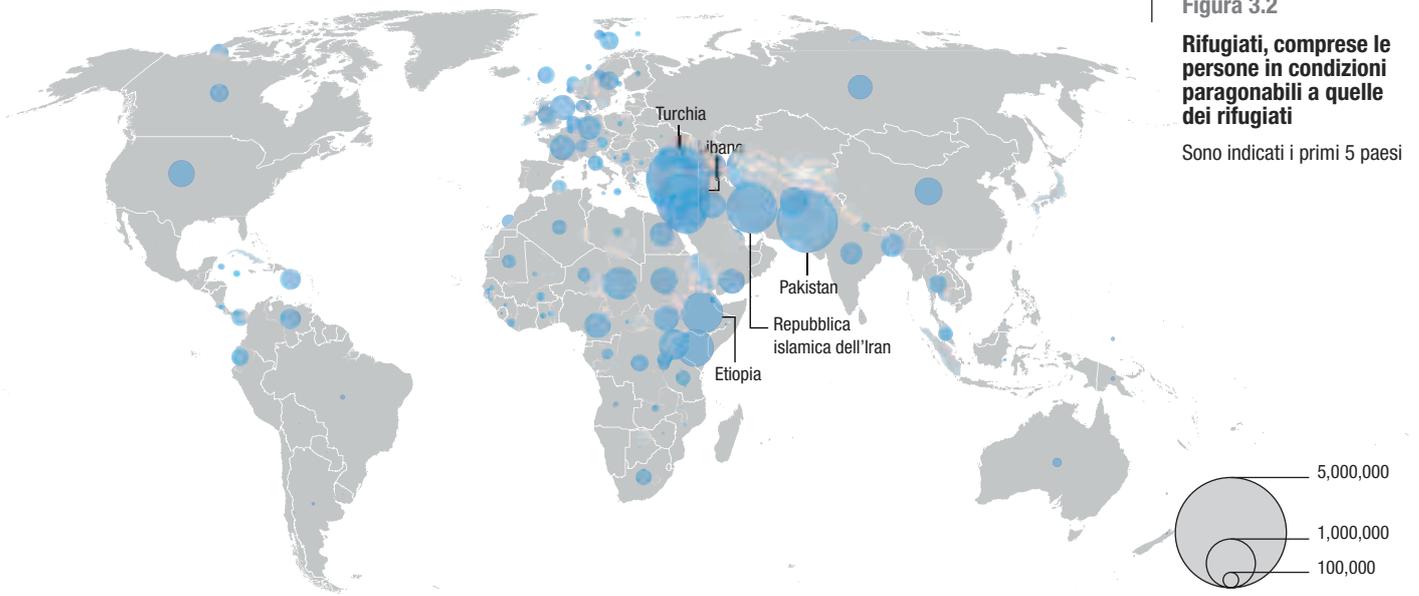


Figura 3.5

Rifugiati ritornati, sfollati interni ritornati

Sono indicati i primi 5 paesi

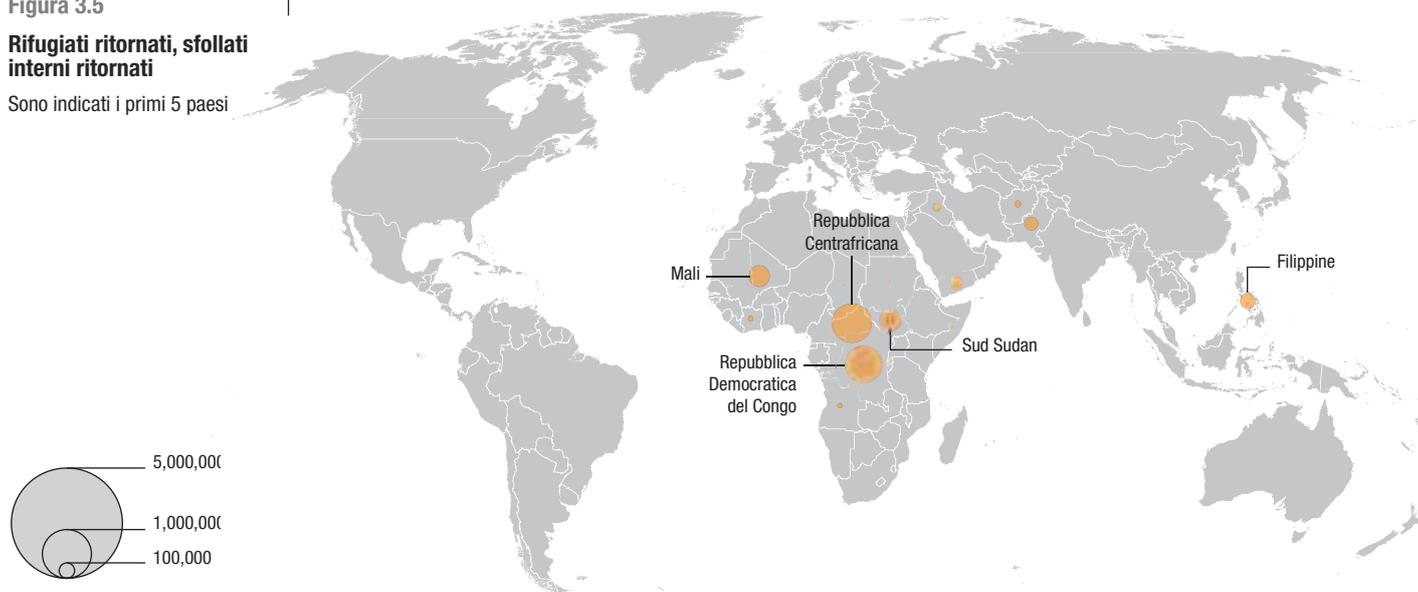


Figura 3.6

Persone apolide sotto il mandato dell'UNHCR

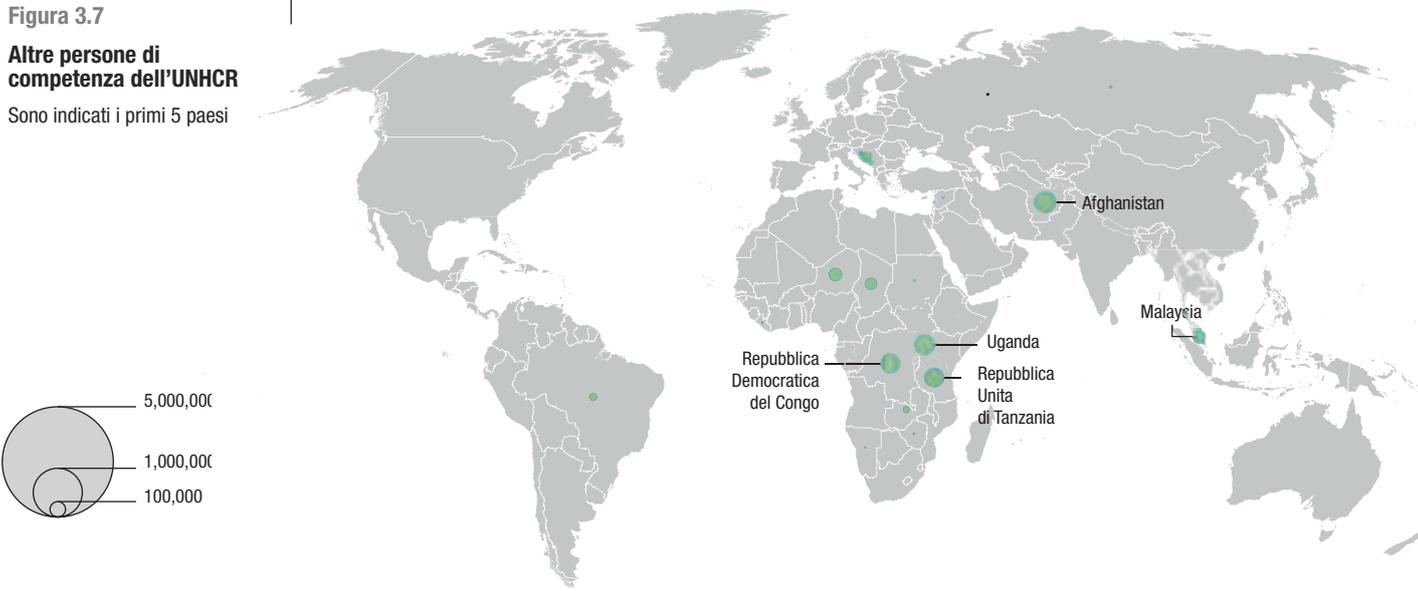
Sono indicati i primi 5 paesi



Figura 3.7

Altre persone di competenza dell'UNHCR

Sono indicati i primi 5 paesi





S. HURO/DOMI

milioni.⁴ A questi si aggiunge il numero record di quasi 1,7 milioni di persone che hanno presentato domanda di asilo su base individuale durante il 2014. I conflitti e le persecuzioni hanno pertanto costretto una media di 42.500 persone al giorno a lasciare le proprie case nel corso del 2014, a fronte delle 32.200 di un anno prima. Un dato che corrisponde a un aumento di quattro volte superiore rispetto al 2010 (10.900).

La guerra nella Repubblica Araba Siriana, entrata nel suo quarto anno nel 2014, è stata una delle cause principali di questo incremento a livello globale. Con almeno 7,6 milioni di siriani sfollati all'interno della propria patria a fine anno, la dimensione globale delle migrazioni forzate è stata pesantemente influenzata dalla situazione di questo paese. A livello globale, è siriano uno su cinque dei migranti forzati in tutto il mondo. Durante il 2014 il paese è anche diventato il più grande paese di origine di rifugiati, superando l'Afghanistan, che ha tenuto la vetta della classifica per più di 30 anni. Il costante peggioramento della crisi nella Repubblica Araba Siriana ha portato la Turchia a diventare il più grande paese di asilo al mondo, una posizione che era stata occupata dal Pakistan per più di un decennio.

Sebbene nel 2014 alcune novità avvenute in Africa abbiano gettato una luce nuova sulle prospettive di alcuni rifugiati, il raggiungimento di soluzioni durevoli rimane un sogno lontano per la stragrande maggioranza di essi. A livello globale, nel corso dell'anno sono stati solo 126.800 i rifugiati in grado di tornare al proprio paese d'origine, il livello annuale più basso degli ultimi

trent'anni. Per contro, nel 2014 l'UNHCR ha proposto per il reinsediamento 103.800 rifugiati, circa 10.000 in più rispetto al 2013. Tuttavia, a fine anno il numero di rifugiati considerati in situazioni protratte⁵ è stato di 6,4 milioni.

Oggi, più della metà dei rifugiati nel mondo sono minori, una cifra che è aumentata costantemente. Anche il numero di minori non accompagnati o separati che hanno presentato una domanda d'asilo durante l'anno ha continuato ad aumentare, superando la cifra di 34.000 per la prima volta da quando l'UNHCR ha iniziato a raccogliere sistematicamente tali informazioni nel 2006. Negli anni precedenti, questa cifra aveva mai superato le 25.000 unità.

Nel mese di novembre 2014, l'UNHCR ha lanciato una campagna globale per porre fine all'apolidia entro dieci anni, facendo affidamento sullo slancio suscitato da una più spiccata consapevolezza pubblica del problema e da una maggiore disponibilità da parte degli Stati di far fronte al problema. Si è trattato solamente del primo passo di quello che sarà uno sforzo costante che porterà a lavorare a stretto contatto con i governi e la società civile per realizzare le modifiche legislative necessarie per prevenire nuovi casi di apolidia e per risolvere le situazioni esistenti entro il 2024. Nonostante i progressi degli ultimi anni, la raccolta di statistiche affidabili sulla popolazione di apolidi rimane problematica. L'UNHCR stima che a livello globale gli apolidi nel 2014 fossero almeno 10 milioni, ma le statistiche incluse in questo rapporto riguardano solo circa 3,5 milioni di persone che sono state ufficialmente segnalate all'UNHCR.⁶

4 Fonte: IDMC.

5 Vengono definite come situazioni protratte quelle situazioni in cui 25.000 o più rifugiati della stessa nazionalità si trovano in esilio da cinque o più anni in un determinato paese di asilo.

6 Rifugiati, richiedenti asilo e sfollati interni che sono anche apolidi non sono ricompresi in questo dato, ma sono inclusi nei dati relativi al gruppo corrispondente (rifugiati, richiedenti asilo e sfollati interni).

3.1.2 Rifugiati

A fine del 2014 si stimava un numero globale di 14,4 milioni di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR, comprese le persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati,⁷ circa 2,7 milioni in più rispetto alla fine del 2013 (+ 23%). Si tratta del livello più alto dal 1995, quando a fine anno si stimava un numero di 14,9 milioni di persone rifugiate. La serie storica di dati relativi ai rifugiati indica che un tale incremento annuale netto sia quasi senza precedenti nella vita dell'UNHCR. Solo nel 1980 e nel 1990 gli incrementi netti sono stati superiori ai 2 milioni di rifugiati registrati durante l'anno (rispettivamente +2,2 e +2,7 milioni).

Nel corso dell'anno sono stati circa 1,55 milioni i rifugiati siriani registrati per la prima volta e che hanno ottenuto protezione temporanea, soprattutto nei paesi limitrofi, mentre altri 96.100 hanno ricevuto la protezione internazionale su base individuale. Il conflitto armato, le violazioni dei diritti umani e le violenze hanno anche colpito pesantemente l'Africa sub-sahariana, dove centinaia di migliaia di persone sono fuggite dal loro paese nel corso del 2014, in particolare dal Sud Sudan, dalla Repubblica Centrafricana, dall'Eritrea, dalla Repubblica Democratica del Congo e dalla Somalia. Sono state 283.500 le persone fuggite dagli episodi di violenza in Pakistan e rifugiate in Afghanistan, e lo stesso vale per centinaia di migliaia di ucraini che sono fuggiti nella Federazione Russa e in altri paesi europei. Ulteriori incrementi delle cifre relative ai rifugiati a livello globale sono il risultato di revisioni nelle stime dei rifugiati nella Repubblica islamica dell'Iran, come verrà spiegato più avanti. Il numero dei rifugiati si è invece ridotto grazie al ritorno in patria di 126.800 rifugiati, principalmente nella Repubblica Democratica del Congo, in Mali, in Afghanistan e in Angola. La tabella 1 mostra che 3,8 milioni di rifugiati, ovvero circa un quarto (27%) del totale mondiale, risiedevano nella regione che l'UNHCR denomina Asia e Pacifico. Tra di essi, si contavano quasi 2,5 milioni di afgani (64%) accolti in Pakistan e nella Repubblica islamica dell'Iran. L'Africa sub-sahariana ha ospitato 3,7 milioni di rifugiati (26%), provenienti soprattutto dalla Somalia (753.000), dal Sudan (627.000), dal Sud Sudan (615.300), dalla Repubblica Democratica del Congo (487.800), dalla Repubblica Centrafricana (410.400) e dall'Eritrea (239.600). L'Europa ha ospitato circa 3,1 milioni di rifugiati (22%), provenienti in particolare dalla Repubblica Araba Siriana (1,7 milioni), dall'Ucraina (234.600) e dall'Iraq (132.200), con la Turchia da sola ne ospita 1,6 milioni (51%). La regione del Medio Oriente e del Nord Africa ha ospitato

circa 3 milioni (21%) dei rifugiati di tutto il mondo, provenienti soprattutto dalla Repubblica Araba Siriana (2,2 milioni). Infine, con 769.000 rifugiati, la regione delle Americhe ha ospitato la quota più bassa (5%) dei rifugiati a livello globale, con i colombiani (357.900) che continuano a costituire la percentuale più elevata.⁸

La crisi siriana ha continuato ad avere un grande impatto sulle cifre relative alla presenza di rifugiati nella regione del Medio Oriente e del Nord Africa. Il conflitto in corso nel paese ha portato il numero di rifugiati siriani in Egitto, Iraq, Giordania, Libano e in altri paesi della regione a raggiungere quasi quota 2,2 milioni alla fine dell'anno. Questo dato va confrontato con gli 1,8 milioni all'inizio del 2014.

Con 1 milione di nuovi rifugiati siriani registrati in Turchia nel corso del 2014, la popolazione dei rifugiati in Europa è aumentata bruscamente a 3,1 milioni. Altri 79.700 richiedenti asilo siriani hanno ricevuto il riconoscimento della protezione internazionale, su base individuale, in altri paesi europei. Parallelamente, tra i principali fattori che hanno provocato nuove migrazioni forzate va citato il primo conflitto armato su larga scala sul suolo europeo dopo la fine delle guerre balcaniche. I combattimenti nella parte orientale dell'Ucraina hanno portato il numero totale di rifugiati nella Federazione Russa a raggiungere la cifra di 231.800 alla fine dell'anno, con una crescita netta rispetto al dato di 3.400 persone solo un anno prima. Gli ucraini rappresentano il 98% di tutti i rifugiati presenti nella Federazione Russa.

Nell'Africa sub-sahariana, il numero dei rifugiati è aumentato per il quinto anno consecutivo, attestandosi alla fine dell'anno a 3,7 milioni, circa 759.000 in più rispetto all'anno precedente. Le crisi multiple che negli ultimi anni hanno prodotto rifugiati in tutta l'Africa sub-sahariana hanno portato il numero dei rifugiati al livello più alto tra quelli osservati dal 1996, quando più di 4,1 milioni di persone hanno beneficiato dello status di rifugiato nella regione.

L'esplosione di violenza in Sud Sudan ha spinto all'esodo interno 1,5 milioni di persone e indotto

7 Tre quarti delle 694.500 persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati erano collocate in Bangladesh, nella Repubblica bolivariana del Venezuela, in Ecuador e in Thailandia.

8 Questa cifra comprende 257.100 colombiani presenti in Ecuador, nella Repubblica bolivariana del Venezuela, in Costa Rica e a Panama considerati in condizioni simili a quelle dei rifugiati.

Tabella 3.1

Rifugiati nelle regioni definite dall'UNHCR. Anno 2014.

* Escluso Nord Africa

Regioni definite dall'UNHCR	Inizio 2014			Fine 2014			Differenza (totale)	
	Rifugiati	Persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati	Totale rifugiati	Rifugiati	Persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati	Totale rifugiati	Valore assoluto	Valore percentuale
Africa centrale e Grandi Laghi	508.600	7.400	516.000	625.000	37.600	662.600	146.600	28,4%
Africa orientale e Corno d'Africa	2.003.400	35.500	2.038.900	2.568.000	33.400	2.601.400	562.500	27,6%
Africa meridionale	134.500	-	134.500	174.700	-	174.700	40.200	29,9%
Africa occidentale	242.300	-	242.300	252.000	-	252.000	9.700	4,0%
Totale Africa*	2.888.800	42.900	2.931.700	3.619.700	71.000	3.690.700	759.000	25,9%
Americhe	514.700	291.200	805.900	509.300	259.700	769.000	-36.900	-4,6%
Asia e Pacifico	3.267.500	279.500	3.547.000	3.568.500	280.100	3.848.600	301.600	8,5%
Europa	1.771.100	11.400	1.782.500	3.089.400	18.200	3.107.600	1.325.100	74,3%
Medio Oriente e Nord Africa	2.556.600	74.000	2.630.600	2.898.500	65.400	2.963.900	333.300	12,7%
Totale	10.998.700	699.000	11.697.700	13.685.400	694.400	14.379.800	2.682.100	22,9%

mezzo milione di persone a varcare un confine internazionale per raggiungere i paesi circostanti tra cui Etiopia (188.500), Uganda (128.400), Sudan (115.500) e Kenya (67.000). Allo stesso modo, la ripresa dei combattimenti nella Repubblica Democratica del Congo ha provocato 1 milione di nuovi sfollati interni, oltre che la fuga di migliaia di congolesi in Uganda (13.300), Burundi (7.500) e Kenya (6.000)⁹. La Repubblica Centrafricana è rimasto un altro punto caldo durante l'anno, con la migrazione forzata di 160.300 persone, soprattutto in Camerun (116.600), Repubblica Democratica del Congo (19.500), Ciad (14.200) e Repubblica del Congo (11.300). È continuato l'afflusso di rifugiati eritrei in Etiopia, con circa 40.000 persone riconosciute come rifugiati nel corso dell'anno, quasi il doppio rispetto all'anno precedente (21.400). Ciò ha portato a quota 123.800 il numero di rifugiati eritrei presenti nel paese alla fine dell'anno. Come osservato negli anni precedenti, la violenza protratta e la siccità in Somalia meridionale e centrale hanno continuato a costringere le persone a fuggire da quelle zone. Nel 2014, 35.900 somali sono stati riconosciuti come rifugiati, soprattutto in Kenya (11.500), Etiopia

(6.300) e Yemen (17.600).

Nelle Americhe, la popolazione dei rifugiati è diminuita di circa il 5%, arrivando a 769.000 unità. Questo calo è principalmente il risultato di una revisione che ha portato da 200.000 a 168.500 il numero di colombiani in condizioni simili a quelle dei rifugiati, revisione avvenuta nella Repubblica Bolivariana del Venezuela in vista di una campagna di sensibilizzazione congiunta condotta dall'UNHCR e dalla Commissione Nazionale per i Rifugiati nel 2014.

Nel complesso, gli Stati Uniti d'America hanno ospitato un terzo dei rifugiati in questa regione, ovvero 267.200 persone secondo le stime dell'UNHCR.¹⁰ Oltre la Repubblica bolivariana del Venezuela, con 173.600 rifugiati a fine anno, l'Ecuador è stato l'altro grande paese che ospita rifugiati nella regione, con una stima di 122.200 rifugiati¹¹. Nella regione Asia e Pacifico, alla fine del 2014, considerando anche gli individui in una condizioni simile a quella dei rifugiati, si stimava un numero totale pari a oltre 3,8 milioni di rifugiati, con un incremento netto di circa 300.000 persone. Questa crescita si spiega in parte con il fatto che il governo della Repubblica islamica dell'Iran ha rivisto al rialzo la stima del

9 Circa 13.300 congolesi arrivati in Uganda hanno ricevuto lo status di rifugiato *prima facie*, mentre 13.700 hanno chiesto asilo su base individuale. I cittadini congolesi giunti in Burundi e in Kenya hanno intrapreso una procedura individuale di determinazione dello status di rifugiato.

10 In assenza di statistiche ufficiali relative ai rifugiati, l'UNHCR si trova a dover stimare il numero di rifugiati presenti in molti paesi industrializzati. La stima dei rifugiati per gli Stati Uniti d'America è attualmente in fase di revisione, e ciò potrà portare ad un adeguamento nei prossimi rapporti.

11 La cifra relativa all'Ecuador comprende 68.300 colombiani che si trovano in condizioni simili a quelle dei rifugiati. Tutti i dati dell'Ecuador si riferiscono alla fine del 2013, in assenza di statistiche aggiornate.

numero di rifugiati afgiani nel paese da 814.000 a 950.000, mentre sono 283.500 le persone che dal Pakistan hanno attraversato il confine per raggiungere le aree tribali nelle province afgane di Khost e Paktika a causa di operazioni militari in corso in Pakistan nel Waziristan del Nord. D'altra parte i dati relativi ai rifugiati si sono ridotti a seguito del mancato rinnovo di 135.700 documenti che dimostravano la registrazione dei rifugiati afgiani in Pakistan. Inoltre, un ulteriore calo di questi numeri è da imputarsi al rimpatrio volontario di 17.500 rifugiati afgiani dal Pakistan e dalla Repubblica islamica dell'Iran, così come alle partenze per il reinsediamento di oltre 30.800 rifugiati provenienti da Malesia, Nepal, e Thailandia, avvenuto con i buoni uffici dell'UNHCR.

L'anno 2014 è stato caratterizzato da un cambio di equilibrio dei due principali paesi di asilo e di origine dei rifugiati, provocato da una combinazione della crisi siriana e delle migrazioni forzate su larga scala in alcune parti dell'Africa. La Turchia è diventata il paese che ospita il maggior numero di rifugiati nel 2014, andando a sostituirsi al Pakistan, che ha occupato la vetta della classifica per più di dieci anni. Il fattore che determina l'ordine dei quattro principali paesi di asilo dei rifugiati del mondo è la relativamente recente crisi siriana, insieme con l'Afghanistan, che – per quanto riguarda i rifugiati – risulta essere la più imponente situazione protratta al mondo. Complessivamente, Turchia, Pakistan, Libano e la Repubblica islamica dell'Iran hanno ospitato più di 5,2 milioni, ovvero il 36%, di tutti i rifugiati a livello mondiale. Nel loro insieme i primi 10 paesi di asilo di rifugiati hanno accolto il 57% di tutti i rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR. In otto di questi paesi si è assistito a un aumento drammatico di rifugiati durante l'anno. In Turchia un milione di rifugiati siriani sono

stati registrati nel corso dell'anno e hanno ricevuto una protezione temporanea da parte del governo. In combinazione con altre popolazioni di rifugiati, il numero totale di rifugiati presenti in Turchia, pari a quasi 1,6 milioni, rende per la prima volta questo paese il principale paese di asilo al mondo. La popolazione di rifugiati in Pakistan è diminuita di 111.000 persone, principalmente come effetto del mancato rinnovo di 135.700 documenti che dimostravano la registrazione dei rifugiati afgiani. I rimpatri volontari e le partenze per il reinsediamento hanno a loro volta contribuito a questo calo. Di conseguenza, il Pakistan si è trovato ad ospitare 1,5 milioni di rifugiati a fine anno, quasi tutti provenienti dall'Afghanistan. È la prima volta dal 2002 che il paese non ricopre il posto nella classifica dei principali paesi d'asilo al mondo.

Con 403.600 rifugiati siriani registrati per la prima volta nel corso dell'anno, il Libano continua a essere il terzo paese di asilo. Alla fine del 2014, il Libano accoglieva 1,15 milioni di rifugiati, dato che porta al limite la capacità socio-economica di assorbimento del paese. Questo dato va confrontato con la presenza di soli 8.000 rifugiati nel paese prima dello scoppio della crisi siriana all'inizio del 2011.

Il governo della Repubblica islamica dell'Iran ha rivisto la sua stima del numero di rifugiati afgiani nel paese da 814.000 a 950.000. Nonostante questo aumento significativo, è sceso da secondo a quarto paese di asilo alla fine dell'anno, con un totale di 982.000 rifugiati. Dall'inizio dell'esodo di massa dall'Afghanistan nel 1979, il Pakistan o la Repubblica islamica dell'Iran si sono classificati in cima alla classifica dei paesi d'asilo in 33 degli ultimi 36 anni. Il Pakistan è stato il primo paese per 22 anni, mentre la Repubblica islamica dell'Iran ha tenuto questa posizione per altri 11 anni.

* Il dato relativo ai rifugiati siriani in Turchia è una stima governativa.

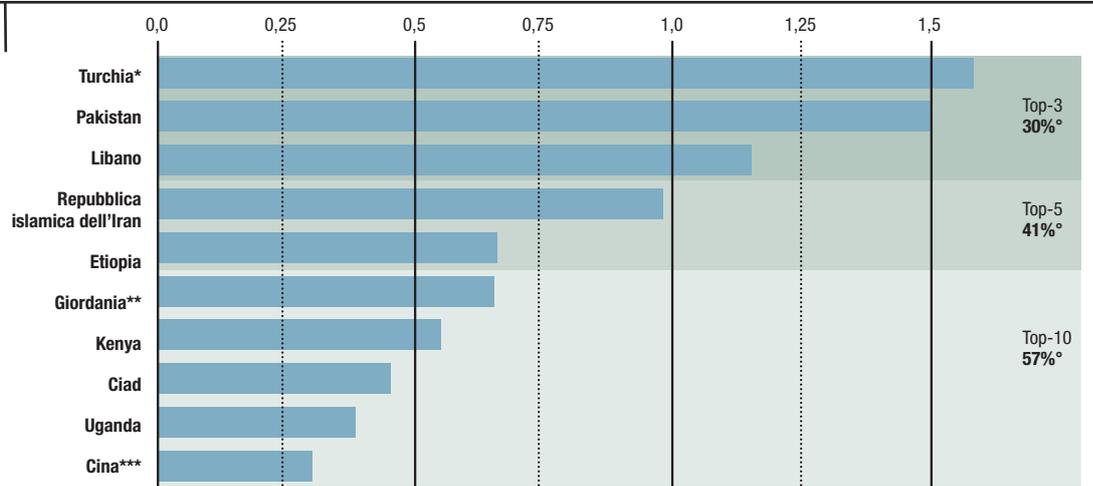
** Comprende anche 29.300 rifugiati iracheni registrati presso l'UNHCR in Giordania. Alla fine di marzo 2015 il governo stima una presenza di 400.000 iracheni. Questo dato include i rifugiati e altre categorie di iracheni.

*** I 300.000 rifugiati vietnamiti sono ben integrati e, in pratica, ricevono protezione da parte del governo cinese.

° Rispetto al numero globale dei rifugiati a fine 2014.

Figura 3.8

Principali paesi di asilo.
Anno 2014.
Valori in milioni



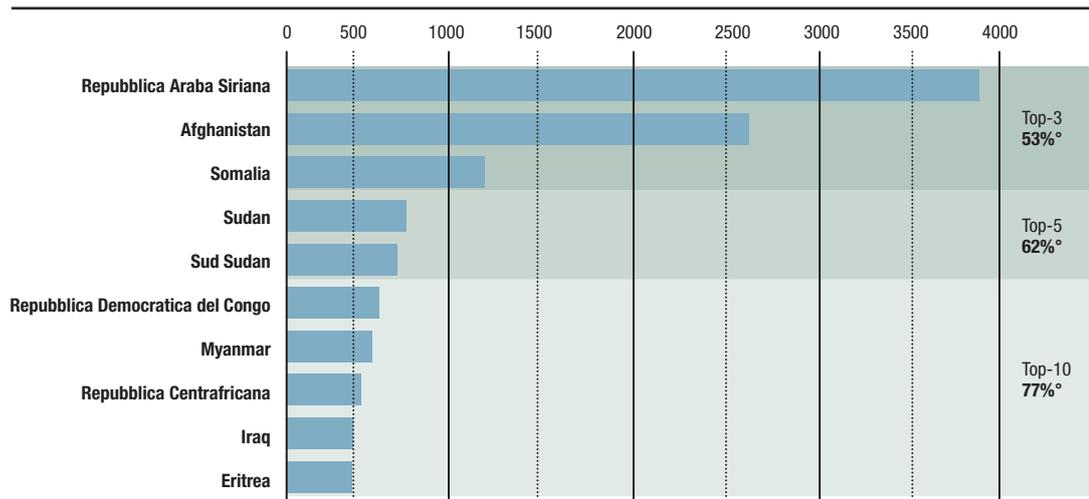


Figura 3.9

Principali paesi di origine di rifugiati, fine 2014
Valori in milioni

° Rispetto al numero globale dei rifugiati a fine 2014.

L'Etiopia ha continuato a ricevere nuovi arrivati nel 2014, con 235.800 persone riconosciute come rifugiati durante l'anno, per lo più provenienti dal Sud Sudan (188.500), dall'Eritrea (40.000) e dalla Somalia (6.300). Dal 2008, più di 582 mila rifugiati sono arrivati in Etiopia e alla fine del 2014 la popolazione di rifugiati aveva raggiunto quota 659.500 – portando l'Etiopia a essere il quinto paese d'asilo al mondo e il principale paese di asilo di tutta l'Africa, una posizione che era stata ricoperta dal Kenya dal 2010. La Giordania, che ha effettuato la registrazione di quasi 119.000 rifugiati siriani nel corso dell'anno, è stata pesantemente colpita dalla crisi siriana. Alla fine del 2014, la popolazione totale di rifugiati presenti in Giordania era pari a 654.100 e comprendeva anche 29.300 rifugiati iracheni.¹² Il paese si è classificato al sesto posto dei principali paesi d'asilo al mondo. Alla fine dell'anno, con un totale di 551.400 rifugiati, il Kenya era il secondo paese di asilo dell'Africa sub sahariana. Questa cifra comprendeva 78.500 rifugiati che sono stati riconosciuti *prima facie* durante l'anno, la maggior parte dei quali provenienti dal Sud Sudan (67.000). L'aumento della popolazione dei rifugiati a causa dei nuovi arrivati è stato in parte compensato da una verifica dei registri di iscrizione tra i rifugiati somali nei campi di Dadaab, che ha portato alla cancellazione di decine di migliaia di singoli registrazioni. Si presume che molti di questi individui siano tornati spontaneamente in Somalia. La popolazione di rifugiati in Ciad è aumentata per il tredicesimo anno consecutivo, raggiungendo alla fine del 2014 il nuovo livello massimo di 452.900. La crescita è dovuta principalmente all'afflusso di rifugiati dalla Repubblica Centrafricana (14.200). I combattimenti in corso in Sud Sudan e nella parte orientale della Repubblica Democratica del Congo hanno avuto pesanti effetti anche sull'Uganda. Circa 128.400

sud sudanesi sono stati riconosciuti *prima facie* come rifugiati nel corso del 2014, così come è accaduto per 13.300 congolesi. Alla fine dell'anno, l'Uganda è stato il nono paese di asilo nel mondo, con una presenza di 385.500 persone, il livello più alto mai registrato.

Infine, il numero di rifugiati in Cina (301.000) è rimasto sostanzialmente invariato sin dal 1980, classificando il paese al decimo posto nella classifica dei paesi d'asilo nel 2014.

Paesi di origine

Alla fine del 2014, la Repubblica Araba Siriana è diventato il principale paese di origine di rifugiati al mondo, superando l'Afghanistan, che ha ricoperto questa posizione per più di trent'anni. Con la Somalia che è il terzo in classifica, questi tre paesi hanno complessivamente contribuito con 7,6 milioni, ovvero più della metà (53%), al numero totale di tutti i rifugiati sotto la responsabilità dell'UNHCR alla fine del 2014. Mentre l'Afghanistan e la Somalia si trovano da molti anni nei primi tre posti di questa graduatoria, la Repubblica Araba Siriana non entrava nemmeno nei primi 30 paesi d'origine fino a tre anni fa. Questa inversione di tendenza dimostra chiaramente il rapido deterioramento della situazione in quel paese. Con quasi 3,9 milioni di rifugiati presenti in 107 paesi, nel 2014 la Repubblica Araba Siriana è diventata il primo paese di origine dei rifugiati. A questi vanno a sommarsi i circa 7,6 milioni di sfollati all'interno del paese, dati che portano i siriani a essere la più grande popolazione di migranti forzati in tutto il mondo. Oggi, in media, quasi un rifugiato su quattro è siriano, con il 95% di essi che si trova nei paesi limitrofi. L'ultima volta che è stato registrato un numero di rifugiati così elevato è stato nel 2001, quando in tutto il mondo si contavano 3,8 milioni di rifugiati afgani. Al di fuori della regione, la Germania ha ospitato il maggior numero di siriani nel 2014,

12 Il governo della Giordania ha stimato che alla fine di marzo 2015 il numero di iracheni presenti nel paese fosse pari a 400.000 persone. Questo dato comprende i rifugiati e altre categorie di iracheni.



un numero stimato di 41.000 persone. Nel 2014 il conflitto nella Repubblica Araba Siriana ha costretto alla fuga all'estero 1.550.000 persone, soprattutto verso i paesi confinanti. Turchia (1,56 milioni; stima del governo), Libano (1,15 milioni), Giordania (623.100), Iraq (234.200) ed Egitto (138.400) si sono trovati ad accogliere il numero più elevato di rifugiati siriani a fine del 2014. Inoltre, circa 175.000 siriani hanno avviato la procedura individuale di asilo in tutto il mondo durante l'anno, la maggior parte dei quali in Europa.

Alla fine del 2014 i rifugiati afgani erano il secondo gruppo per ampiezza sotto il mandato dell'UNHCR, con circa 2,6 milioni di persone. Come negli anni precedenti, il Pakistan e la Repubblica islamica dell'Iran sono stati i principali paesi ospitanti, con rispettivamente 1,5 milioni e 950.000 rifugiati. Complessivamente, questi due paesi hanno accolto il 95% di tutti i rifugiati afgani a livello mondiale. Inoltre, la Germania ha ospitato 27.800 rifugiati afgani. Nella Repubblica Islamica dell'Iran la revisione al rialzo da parte del governo del numero di rifugiati afgani

presenti nel paese (da 814.000 a 950.000) è stata in parte compensata dall'effetto combinato dei rimpatri e delle partenze volontarie per il reinserimento di circa 20.000 afgani. Il mancato rinnovo di 135.700 documenti che dimostravano la registrazione dei rifugiati afgani in Pakistan ha diminuito ulteriormente la dimensione di questa popolazione.

I somali continuano a classificarsi in terza posizione tra i gruppi di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR, con circa 1,11 milioni di persone alla fine del 2014, una cifra quasi invariata rispetto alla fine del 2013 (1,12 milioni). Gli arrivi su larga scala di centinaia di migliaia di somali in Kenya ed Etiopia che avevano caratterizzato gli anni scorsi sono rallentati considerevolmente nel 2014. Ciononostante, sono stati complessivamente 35.900 i somali che hanno chiesto protezione internazionale nel corso dell'anno, in particolare in Yemen (17.600), Kenya (11.500) ed Etiopia (6.300). Con una stima a fine anno di 666 mila rifugiati, il numero di rifugiati sudanesi è rimasto relativamente stabile rispetto all'inizio dell'anno (648.900). Il Sudan si è pertanto classificato in

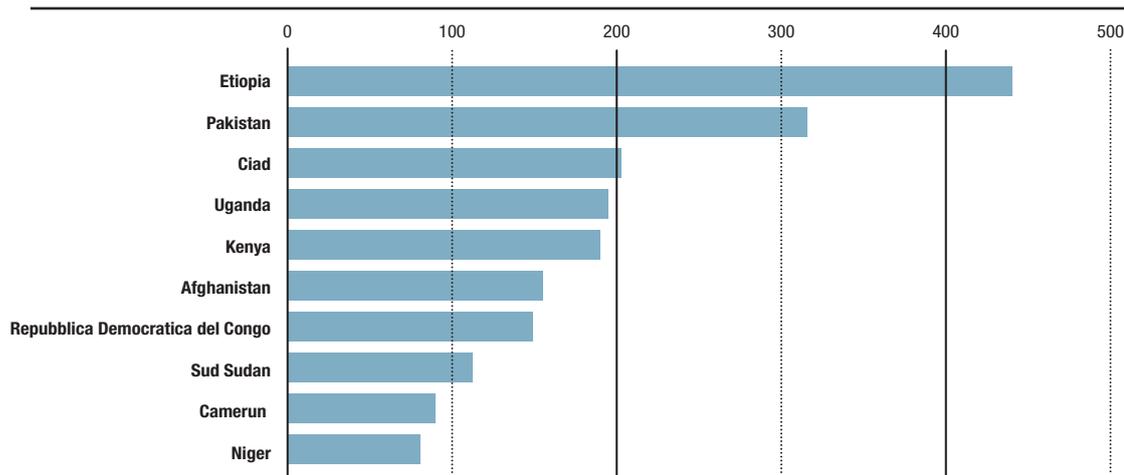


Figura 3.10

Numero di rifugiati per dollaro di PIL pro capite. Anno 2014

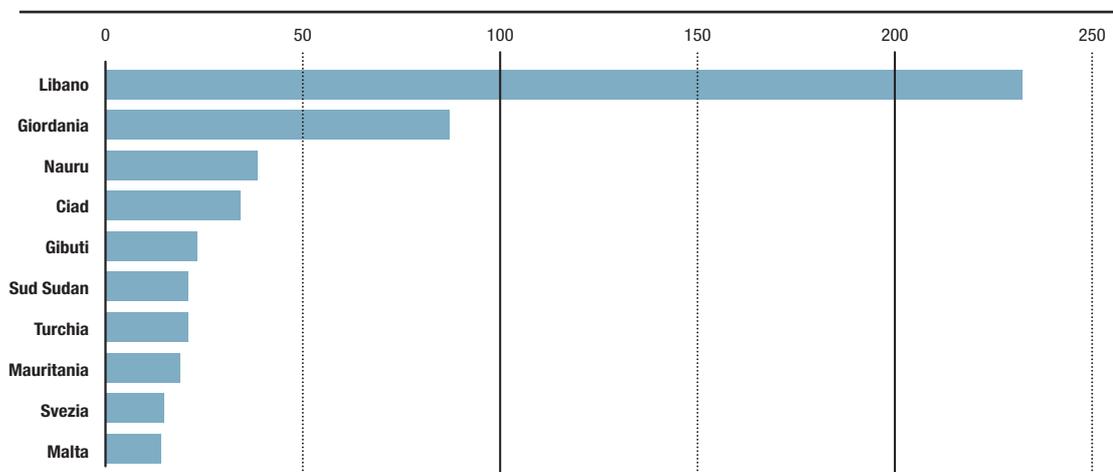


Figura 3.11

Numero di rifugiati ogni 1.000 abitanti Anno 2014

quarta posizione tra i paesi di origine dei rifugiati. Al contrario, l'esplosione di violenza in Sud Sudan, iniziata nel dicembre 2013, ha innescato un maggiore flusso in uscita verso i paesi limitrofi. Il numero complessivo di rifugiati sud sudanesi è cresciuto da 114.400 a 616.200 nell'arco di soli 12 mesi. Alla fine dell'anno, le persone in fuga dal Sud Sudan avevano trovato rifugio prevalentemente in Etiopia (251.800), Uganda (157.100), Sudan (115.500) e Kenya (89.200). Di conseguenza, il Sud Sudan è stato il quinto paese d'origine dei rifugiati a livello mondiale. Con 516.800 persone a fine del 2014, il numero di rifugiati provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo ha raggiunto il livello più alto di tutti i tempi. Questo dato va confrontato con i 499.500 rifugiati di inizio anno ed è in parte il risultato del riconoscimento nel corso del 2014 dello status di rifugiato a 44.000 congolesi, in particolare in Uganda (25.600)¹³, Burundi (6.800) e Kenya (3.400). Questi aumenti sono stati parzialmente compensati dal ritorno di 25.100 congolesi nel loro paese, oltre che da 6.700 partenze per il reinsediamento in paesi terzi. Mentre le stime dei ri-

fugiati provenienti da Myanmar (il settimo paese di origine) sono rimaste praticamente invariate (479.000 persone), il numero di rifugiati provenienti dalla Repubblica Centrafricana è cresciuto con il protrarsi del conflitto e delle violenze nel paese. Pertanto, il loro numero è aumentato da 252.900 a 412.000 nel periodo di riferimento, portando la Repubblica Centrafricana all'ottavo posto della classifica dei principali paese di origine dei rifugiati. Questo drammatico sviluppo è stato particolarmente avvertito in Camerun, dove 116.600 persone hanno ottenuto lo status di rifugiato nel corso dell'anno. La Repubblica Democratica del Congo (19.500), il Ciad (14.200) e la Repubblica del Congo (11.300) sono stati gli altri paesi prevalentemente colpiti dall'afflusso. Nel 2014 l'Iraq scende al nono posto per dimensione del gruppo di rifugiati, con 369.900 persone presenti soprattutto nella Repubblica Araba Siriana (146.200), in Germania (41.200), nella Repubblica islamica dell'Iran (32.000)¹⁴, e in Giordania (29.300)¹⁵. Si tratta di un dato inferiore rispetto a quanto registrato alla fine del 2013 (401.500), dal momento che il governo

13 Circa 13.200 congolesi sono stati riconosciuti *prima facie*, mentre 12.400 sono stati riconosciuti attraverso una procedura individuale di determinazione dello status di rifugiato.

14 Le cifre relative ai rifugiati iracheni nella Repubblica Araba Siriana e nella Repubblica islamica dell'Iran sono stime del governo.

15 Il governo della Giordania ha stimato in 400.000 il numero di iracheni nel paese alla fine di marzo 2015. Tra di essi sono ricompresi anche i rifugiati e altre categorie di iracheni.

- 16 Questa cifra comprende i rifugiati e anche le persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati in Ecuador, nella Repubblica bolivariana del Venezuela, Costa Rica e Panama.
- 17 Si veda <https://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#ftnc> per una lista dei paesi compresi in ciascuna regione.
- 18 Ibid.
- 19 Fonte per il Prodotto Interno Lordo (PIL) (a parità del potere di acquisto): Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook Database, aprile 2015 (ultimo accesso 6 maggio 2015).
- 20 Fonte per le popolazioni nazionali: Nazioni Unite, Divisione Popolazione, World Population Prospects: The 2012 Revision, New York, 2013. Ai fini di questa analisi, è stata presa in considerazione variante media di fertilità della popolazione del 2014.

della Repubblica islamica dell'Iran ha ridimensionato il numero di rifugiati iracheni nel paese, passando da 43.300 a 32.000. Con 363.100 rifugiati alla fine del periodo di riferimento, l'Eritrea occupava il decimo posto tra i principali paesi di origine. Questo dato è aumentato per il sesto anno consecutivo, a partire dal 2008, quando si stimava un numero dei rifugiati eritrei pari a 186.400. Da allora, alla luce dei continui arrivi in particolare in Etiopia e Sudan, questo numero è quasi raddoppiato. La maggior parte dei rifugiati eritrei risiede in Etiopia (123.800), Sudan (109.200), Israele (32.700) e in Paesi europei (81.100). Tra gli altri principali paesi di origine dei rifugiati si annoverano Colombia, Pakistan e Ucraina. Il numero di rifugiati colombiani (360.300)¹⁶ è diminuito di 36.300 persone rispetto all'inizio dell'anno, principalmente a causa di una revisione del numero nella Repubblica bolivariana del Venezuela. Al contrario, i dati sia per il Pakistan che per l'Ucraina sono aumentati drammaticamente. Dal Pakistan circa 283.500 individui sono fuggiti in Afghanistan a causa del conflitto armato scoppiato nel loro paese nel corso dell'anno; allo stesso modo, i combattimenti in Ucraina orientale non solo hanno provocato la migrazione forzata all'interno del paese di più di 800.000 persone, ma hanno anche spinto 271.200 persone a presentare domanda dello status di rifugiato o di protezione temporanea nella Federazione Russa.

Ai paesi in via di sviluppo gran parte dell'onere dell'accoglienza

Le regioni in via di sviluppo¹⁷ hanno continuato a ricevere milioni di nuovi rifugiati - e, nel corso degli ultimi anni, in numero sempre crescente. Vent'anni fa, le regioni in via di sviluppo ospitavano circa il 70% dei rifugiati di tutto il mondo. A fine del 2014, questa percentuale era salita all'86% - 12,4 milioni di persone, la cifra più alta degli ultimi vent'anni e più. I paesi in assoluto meno sviluppati¹⁸ davano da soli asilo a 3,6 mi-

lioni di rifugiati, ovvero il 25% del totale mondiale.

Il confronto con le dimensioni della popolazione di rifugiati in rapporto al Prodotto Interno Lordo (PIL) (a parità del potere di acquisto, PPP)¹⁹ - pro capite o in rapporto alle dimensioni della popolazione nazionale²⁰ (22) - fornisce una prospettiva diversa. Quando il numero di rifugiati per dollaro di PIL (PPP) pro capite è alto, anche il contributo relativo e lo sforzo da parte dei paesi, in relazione alla loro economia nazionale, possono essere considerati alti.

Nel 2014, i 30 paesi con il maggior numero di rifugiati per dollaro di PIL (PPP) pro capite facevano tutti parte delle regioni in via di sviluppo, e tra di essi vi erano anche i 18 paesi meno sviluppati. Più di 5,9 milioni di rifugiati, che rappresentano il 42% dei rifugiati nel mondo, risiedevano in paesi in cui il PIL (PPP) pro capite era inferiore a 5.000 dollari.

Durante l'anno l'Etiopia ha avuto il più alto numero di rifugiati in relazione alla sua economia nazionale, ospitando 440 rifugiati per dollaro di PIL (PPP) pro capite [si veda Figura 5]. Al secondo posto c'era il Pakistan con 316 rifugiati per dollaro di PIL (PPP) pro capite, seguito da Ciad (203), Uganda (195), Kenya (190) e Afghanistan (155). Il paese sviluppato con il più alto numero di rifugiati in relazione alla sua economia nazionale è stata la Federazione Russa, al 34° posto, con nove rifugiati per dollaro di PIL (PPP) pro capite.

Queste classifiche cambiano quando il numero di rifugiati viene confrontato con la popolazione nazionale del paese ospitante. Qui la crisi siriana mostra a pieno il suo effetto, con il Libano e la Giordania che continuano ad occupare i primi due posti. Il Libano è in cima alla classifica con 232 rifugiati ogni 1.000 abitanti, seguito da Giordania (87), Nauru (39), Ciad (34) e Gibuti (23) [si veda Figura 6]. In altre parole, alla fine del 2014 in Libano quasi un abitante ogni quattro era un rifugiato.

3.1.3 Soluzioni durevoli in favore dei rifugiati

Nel nucleo principale del mandato dell'UNHCR c'è l'obiettivo di proteggere i rifugiati e trovare soluzioni durevoli. Di conseguenza, anche quest'anno l'UNHCR ha continuato a perseguire le sue tre tradizionali possibilità di soluzioni durevoli per la popolazione dei rifugiati nell'ambito del suo mandato - il rimpatrio volontario, il reinsediamento e l'integrazione locale. È importante sottolineare che l'obiettivo finale di tutti i rifugiati è quello di trovare una soluzione duratura alla loro condizione. Purtroppo,

molti continuano a rimanere in esilio, in un contesto in cui tali obiettivi sono lontani dal realizzarsi. Ciò è stato particolarmente vero negli ultimi anni e si correla direttamente con la diminuzione del numero complessivo di rimpatri di rifugiati.

Rimpatrio dei rifugiati

Quando vengono completamente ripristinate le condizioni di protezione nazionale, i rifugiati possono in genere ritornare volontariamente nel proprio paese d'origine in sicurezza e dignità. Si può essere tentati, quindi, di supporre che il numero totale dei rimpatriati dia una misura precisa delle condizioni di sicurezza nel loro luogo di origine. In linea di principio, tuttavia, il processo di rimpatrio volontario coinvolge molti attori e diverse parti interessate. Non è raro che guerre civili e instabilità politica, oltre che i livelli generali di insicurezza, impediscano o limitino il numero dei rimpatri dei rifugiati in un determinato paese o in una specifica località di ritorno.

È opinione dell'UNHCR che il rimpatrio volontario dei rifugiati dovrebbe essere basato esclusivamente su decisioni libere e informate e solo quando è garantita la protezione nazionale dei propri diritti. Quando le condizioni nel paese d'origine sono considerate giuste e sicure,

l'UNHCR in collaborazione con i propri partner promuove e facilita il ritorno volontario dei rifugiati. Questi processi possono variare da operazioni di registrazione e monitoraggio, ad accordi di rimpatrio e pacchetti di assistenza, ad accordi sui trasporti e accoglienza nei paesi di origine. Nel corso dei processi di rimpatrio, particolare attenzione è rivolta ai rimpatriati con esigenze specifiche, al fine di assicurarsi che siano loro garantite la necessaria protezione, assistenza e cura. Ciò può riguardare tra gli altri donne in stato di gravidanza e bambini. Delle tre tradizionali soluzioni durevoli, il rimpatrio volontario si classifica sempre al primo posto in termini numerici. I dati disponibili indicano che, nel corso degli ultimi quarant'anni, il numero di rimpatri dei rifugiati è sempre stato superiore al numero totale di rifugiati reinsediati. Tuttavia, considerato che il numero di rifugiati rimpatriati ha raggiunto il suo minimo storico degli ultimi trent'anni, il reinsediamento sta guadagnando sempre più terreno sia in quanto ripartizione degli oneri che in quanto strumento di protezione, come mostrato dalla Figura 8. Nel corso degli ultimi vent'anni, circa 18,2 milioni di rifugiati hanno fatto ritorno al loro paese di origine, 10,8 milioni dei quali con l'assistenza dell'UNHCR (60%).

Nello stesso periodo, il maggior numero di rim-

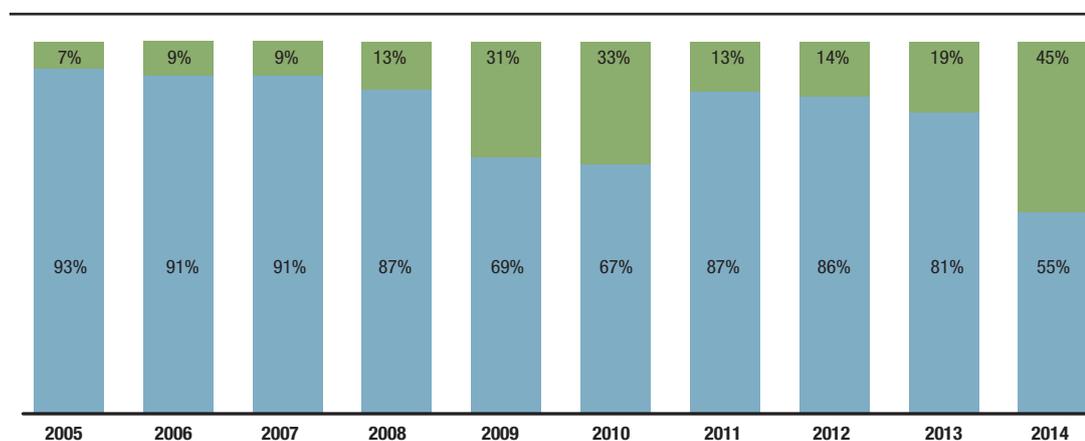


Figura 3.12
Distribuzione degli arrivi attraverso reinsediamento e rifugiati rimpatriati. Anni 2005-2014

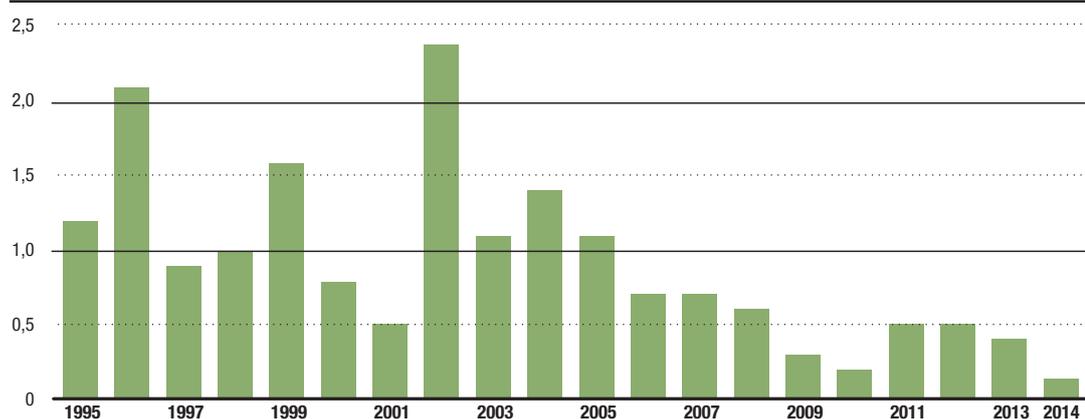


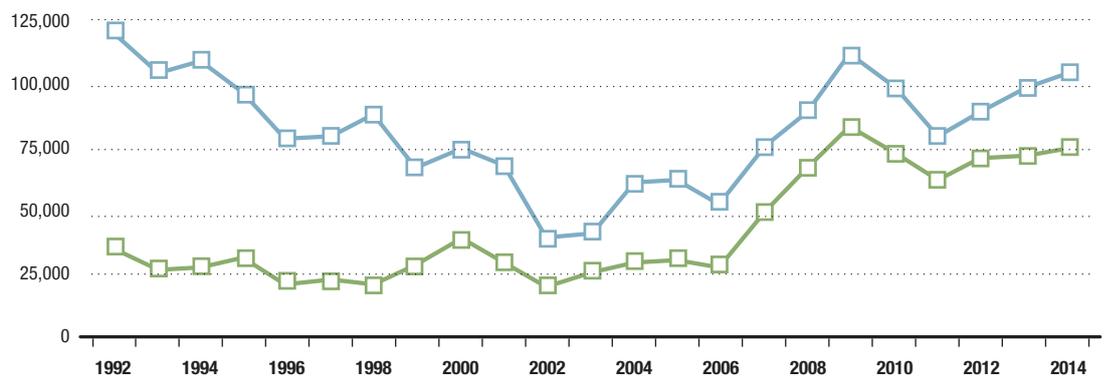
Figura 3.13
Rimpatri di rifugiati. Anni 1995-2014
Valori in milioni

UNHCR/A. MCCONNELL



Figura 3.14
Reinsediamento di rifugiati. Anno 1992-2014
 Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).

■ Totale di arrivi attraverso reinsediamento
 ■ Partenze avvenute con l'assistenza dell'UNHCR





patriati è stato registrato nel 2002, quando 2,4 milioni di rifugiati sono stati in grado di tornare a casa. In generale, negli ultimi dieci anni si è assistito a un numero significativamente inferiore di rimpatri dei rifugiati (5,2 milioni) rispetto al decennio precedente (13,0 milioni). Ciò implica che molti più rifugiati rimangono in esilio e in una situazione protratta.

Durante il 2014, un totale di 126.800 rifugiati hanno fatto ritorno al loro paese di origine, quasi tutti con l'assistenza dell'UNHCR²¹. Si tratta del numero più basso registrato dal 1983, quando nel corso dell'anno avevano fatto ritorno 103.000 rifugiati. Il dato del 2014 è significativamente inferiore al livello osservato un anno prima (414.600). Chiaramente, le guerre e l'insicurezza politica generale a cui si assiste negli ultimi anni in tutto il mondo hanno contribuito a rafforzare queste tendenze.

Secondo i dati in possesso, i rifugiati rientrati nelle proprie case nel 2014 provenivano da 37

paesi. I paesi con il maggior numero di rimpatriati sono stati la Repubblica democratica del Congo (25.200), il Mali (21.000), l'Afghanistan (17.800), l'Angola (14.300), il Sudan (13.100), la Costa d'Avorio (12.400), l'Iraq (10.900) e il Rwanda (5.800). Complessivamente questi otto paesi hanno avuto il 95% del totale dei rimpatri di rifugiati durante l'anno.

Il numero dei paesi che ha segnalato la partenza di almeno un rifugiato dal suo paese è sceso da 93 nel 2013 a 90 in 2014. I paesi di asilo con un numero significativo di partenze di rifugiati sono stati la Repubblica democratica del Congo (19.000), il Ciad (13.100), il Pakistan (13.000), la Liberia (12.200), la Repubblica del Congo (10.300), il Burkina Faso (7.700) e la Repubblica Centrafricana (7.200).

Nel mese di agosto 2014, un convoglio che trasportava 81 rifugiati originari della Repubblica Democratica del Congo che vivevano nella Repubblica del Congo ha attraversato il confine con la Repubblica Democratica del Congo, segnando per il gruppo la fine di cinque anni in esilio e il definitivo rimpatrio volontario dei rifugiati congolesi dalla Repubblica del Congo. Questo gruppo è stato l'ultimo dei 119.000 rifugiati congolesi rimpatriati dalla Repubblica del Congo con l'aiuto dell'UNHCR dal maggio 2012. Facevano parte delle 160.000 persone fuggite nei paesi vicini - 140.000 nella Repubblica del Congo e 20.000 nella Repubblica Centrafricana - quando nel 2009 sono scoppiati degli scontri sui diritti tradizionali di pesca. Il ritorno dei 20.000 rifugiati congolesi dalla Repubblica Centrafricana si è concluso nel maggio del 2014. Altri 100.000 congolesi erano diventati sfollati interni nella provincia di Equateur della Repubblica Democratica del Congo, dove sono iniziati gli scontri, ma la maggior parte di essi è tornata alle proprie case quando le condizioni sono migliorate nel corso del 2011.

Reinsediamento

Per definizione, il reinsediamento comporta il trasferimento dei rifugiati da un paese di asilo a un altro Stato che ha accettato di accoglierli come rifugiati e di concedere loro la possibilità di insediamento permanente. Sulla base del suo Statuto e delle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, l'UNHCR ha il mandato di promuovere il reinsediamento come una delle tre soluzioni durature.

Il reinsediamento è uno strumento unico in quanto si tratta dell'unica soluzione durevole che prevede il trasferimento dei rifugiati da un paese d'asilo in un paese terzo. L'UNHCR, in collaborazione con gli Stati, sostiene e negozia l'attuazione del reinsediamento come soluzione durevole. Nel 2014, il numero totale di paesi

21 Sulla base dei rapporti consolidati provenienti da paesi d'asilo (partenza) e di origine (ritorno).

che hanno offerto il reinsediamento è rimasto invariato (27) rispetto all'anno precedente. L'UNHCR continua a chiedere che siano di più i paesi che offrono posti di reinsediamento, in particolare alla luce delle crisi umanitarie in corso in molte parti del mondo.

Nel 2014, gli uffici dell'UNHCR in 80 paesi hanno presentato più di 103.800 rifugiati agli Stati affinché fossero presi in considerazione per il reinsediamento.²² I principali beneficiari sono stati rifugiati provenienti dalla Repubblica Araba Siriana (21.200), dalla Repubblica democratica del Congo (18.800), dal Myanmar (15.200), dall'Iraq (11.800) e dalla Somalia (9.400). Le donne e le ragazze a rischio rappresentano oltre il 12% del totale delle domande presentate, superando per il quarto anno consecutivo l'obiettivo del 10% fissato per dare attuazione alla Conclusione n° 105 (2006) del Comitato Esecutivo²³. Oltre quattro quinti delle domande presentate appartenevano a tre categorie: protezione giuridica e/o fisica (33%), mancanza di prevedibili soluzioni durevoli alternative (26%) e vittime di violenza e/o tortura (22%). Secondo le statistiche governative, 26 paesi hanno ammesso un totale di 105.200 rifugiati nel 2014. Si tratta non solo di un aumento di cinque paesi rispetto al 2013, ma anche del livello più alto dal 2009. Il livello del 2014 conta 6.800 rifugiati reinsediati in più rispetto ai 98.400 dell'anno precedente. Il numero cumulativo di rifugiati reinsediati (900.000) nell'ultimo decennio è quasi pari a quello del decennio precedente, 1995-2004 (923.000). Tra i 105.200 rifugiati ammessi nel corso dell'anno, i rifugiati iracheni costituiscono il gruppo più numeroso (25.800). Sono seguiti dai rifugiati provenienti dal Myanmar (17.900), dalla Somalia (11.900), dal Bhutan (8.200), dalla Repubblica Democratica del Congo (7.100) e dalla Repubblica Araba Siriana (6.400). Nel quadro del loro programma di reinsediamento, gli Stati Uniti d'America hanno continuato ad ammettere il maggior numero di rifugiati in tutto il mondo. Hanno ammesso 73.000 rifugiati durante il 2014, più di due terzi (70%) del totale delle ammissioni per reinsediamento²⁴. Tra gli altri paesi che hanno ammesso un elevato numero di rifugiati si possono annoverare il Canada (12.300), l'Australia (11.600), la Svezia (2.000), la Norvegia (1.300) e la Finlandia (1.100)²⁵.

Più di 80 uffici dell'UNHCR in tutto il mondo sono stati impegnati in attività di reinsediamento nel corso dell'anno. Il maggior numero di partenze di rifugiati gestite dall'UNHCR hanno riguardato la Malaysia (11.000), la Turchia (8.900), il Nepal (8.500), la Thailandia (7.100), il Libano (6.200) e il Kenya (4.900).

22 Per informazioni dettagliate sulle attività di reinsediamento assistite, si veda <http://unhcr.org/5568600f9.html>.

23 Si veda <http://www.unhcr.org/pages/49e6e6dd6.html>.

24 Nel corso dell'anno fiscale 2014, circa 70.000 sono stati reinsediati negli Stati Uniti d'America.

25 Secondo l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati, sono stati 280 i rifugiati reinsediati in Germania nel 2014. Altre 7.403 persone sono arrivate nell'ambito di uno speciale programma di ammissione umanitaria (HAP) per i rifugiati siriani. Il governo tedesco non considera l'HAP come un programma di reinsediamento. Altre 6.120 persone sono arrivate nel quadro di programmi di ammissione stabiliti dagli Stati federali tedeschi.

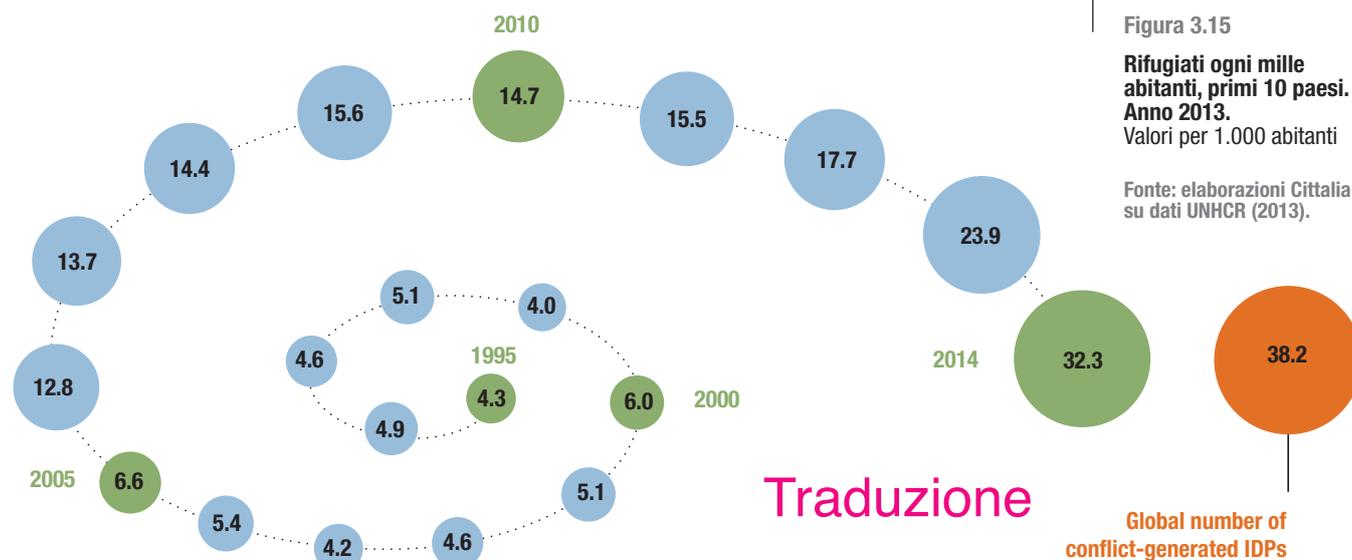
UNHCR/F. MALAVOLTA



Figura 3.15

Rifugiati ogni mille abitanti, primi 10 paesi. Anno 2013. Valori per 1.000 abitanti

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).



Traduzione

Integrazione locale

L'UNHCR ritiene che l'integrazione locale si realizzi quando i rifugiati si integrano pienamente come membri della comunità ospitante attraverso processi legali, economici, sociali e culturali. È importante notare che l'integrazione locale dei rifugiati pone obblighi sia ai rifugiati che ai governi ospitanti. Estendendo titolarità e diritti ai rifugiati integrati localmente, implicitamente il governo ospite richiede ai rifugiati di vivere seguendo le norme, le regole e i regolamenti del paese ospitante. Sia i paesi ospitanti che i rifugiati hanno bisogno di trovare un equilibrio nell'accettare culture, credenze e vita sociale diverse. Da un lato, ai rifugiati può essere richiesto di adeguarsi alle norme culturali del paese ospitante, pur senza perdere la propria identità. D'altra parte, il paese d'asilo dovrà accogliere popolazioni nuove e diverse che sono potenzialmente sconosciute ai suoi cittadini.

La componente giuridica del processo di integrazione garantisce ai rifugiati gli stessi diritti e privilegi di cui godono i cittadini del paese. In alcuni paesi, il processo legale comporta la naturalizzazione e l'eventuale acquisizione della cittadinanza. Il processo di integrazione economica, nel frattempo, richiede ai rifugiati di diventare autosufficienti, spesso perseguendo attività sostenibili di sussistenza commisurate con la vita economica del paese di accoglienza. Come in ogni processo sociale e culturale, i rifugiati vivono fianco a fianco con la popolazione ospitante, liberi da discriminazioni e sfruttamento. Solo un numero limitato di paesi pubblicano statistiche sui rifugiati naturalizzati. Nel 2014, lo hanno fatto 27 paesi, cinque in meno rispetto all'anno precedente. Di conseguenza, misurare l'integrazione locale attraverso statistiche ufficiali resta una sfida, in quanto i dati sulla natu-

ralizzazione dei rifugiati sono spesso assenti. Allo stesso modo, la disponibilità di dati sulle naturalizzazioni è limitata dal fatto che i paesi spesso non distinguono tra rifugiati naturalizzati e non rifugiati nei loro sistemi statistici nazionali. Di conseguenza, anche un'analisi statistica efficace sull'integrazione locale è fortemente limitata. Nel 2014, 27 paesi hanno riferito di aver concesso la cittadinanza a circa 32.100 rifugiati, in particolare in Canada (27.200), Francia (2.400), Repubblica unita di Tanzania (1.500) e Irlanda (560).

3.1.4 Sfollati interni (IDPs)

Il numero globale di sfollati interni, così come di quelli assistiti dall'UNHCR, ha continuato a crescere nel corso dell'anno, riflettendo il peggioramento della situazione in molti paesi. A fine del 2014 l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) ha stimato in circa 38,2 milioni il numero globale di persone sfollate a causa di conflitti armati, violenza generalizzata o violazioni dei diritti umani. Si tratta di un dato senza precedenti a partire dal 1989, il primo anno per il quale sono disponibili dati statistici globali sugli sfollati interni²⁶.

Il numero di sfollati interni, compresi quelli che si trovano in situazioni simili a quelle degli sfollati²⁷, che ha beneficiato delle attività di protezione e assistenza dell'UNHCR si è attestato a 32,3 milioni alla fine del 2014. Non si tratta solamente del dato più alto mai registrato - e 8,3 milioni in più rispetto alla fine del 2013 (23,9 milioni) - ma rappresenta anche un aumento pari a cinque volte da quando nel gennaio 2006 è stato avviato un approccio di cluster inter-agenzie²⁸. Nel corso dell'anno gli uffici UNHCR hanno riportato una

26 Per statistiche dettagliate sugli esodi interni a livello globale, si consulti il sito dell'IDMC: www.internal-displacement.org.

27 Rilevate in Myanmar (35.000), Sud Sudan (155.200) e Sudan (77.300).

28 Nel dicembre del 2005, il Comitato permanente inter-agenzie (Inter-Agency Standing Committee) ha approvato l'approccio a "cluster" per la gestione di situazioni di esodo interno. In base a questo accordo, l'UNHCR si assume la principale responsabilità per tre cluster diversi: protezione, alloggi di emergenza, e coordinamento e gestione dei campi.

Tabella 3.2
Nuove richieste e ricorsi registrati. Anni 2011-2014

* Dato provvisorio.
** Si fa riferimento alla determinazione dello status di rifugiato condotta congiuntamente dall'UNHCR e dai governi.

	2011	2012	2013	2014*
Stati	734.100	781.400	870.700	1.401.700
UNHCR	98.800	125.500	203.200	245.700
Congiuntamente**	31.700	22.800	5.800	12.900
Totale	864.600	929.700	1.079.700	1.660.300
% solo UNHCR	11%	13%	19%	15%

stima di 8,6 milioni di nuovi sfollati, in particolare in Iraq, Repubblica Araba Siriana, la Repubblica Democratica del Congo, Ucraina, Sud Sudan e Pakistan. Tra i paesi in cui l'UNHCR era operativo, circa 1,8 milioni di sfollati interni sono tornati a casa nel periodo di riferimento, circa un quarto dei quali con l'assistenza dell'UNHCR. I dati relativi alla fine del 2014 riguardavano popolazioni di sfollati in un totale di 24 paesi. Diversi anni di guerra civile e conflitto armato nella Repubblica Araba Siriana hanno portato a fine 2014 a stimare un numero di sfollati interni nel paese pari a 7,6 milioni di persone, il numero più alto di tutto il mondo. Nonostante i vincoli in termini di accesso e sicurezza, l'UNHCR è stato in grado di assistere circa 4,5 milioni di persone nel paese durante l'anno.

Con 6 milioni di sfollati interni registrati dal governo a fine 2014, anche la Colombia ha continuato a dover far fronte a un'imponente situazione di migrazione forzata interna. Secondo le stime del governo, circa 137.000 colombiani sono stati sfollati nel corso dell'anno.

L'Iraq ha assistito a una nuova massiccia ondata di esodi interni a causa dell'offensiva dello Stato Islamico (o 'ISIS') in più parti del paese. Oltre ai 1.000.000 sfollati interni già esistenti che erano fuggiti dalle violenze negli anni precedenti, almeno 2,6 milioni di persone sono diventate sfollati interni nel corso del 2014, portando il dato di fine anno a 3,6 milioni di sfollati.

Il riaccendersi del conflitto nella Repubblica Democratica del Congo ha provocato l'esodo interno di 1 milione di persone nel corso dell'anno, portando il numero degli sfollati interni nel paese a 2,8 milioni a fine anno. Come elemento positivo, si stima che 561.000 sfollati congolese siano stati in grado di tornare a casa nel corso del

2014, non troppo tempo dopo la loro fuga. Secondo il Servizio di emergenza statale ucraino, i combattimenti scoppiati in Ucraina orientale nei primi mesi del 2014 hanno costretto nel corso dell'anno 823 mila persone a lasciare le proprie case. Nel mese di dicembre 2013, le milizie anti-Balaka hanno preso il controllo di Bangui, la capitale della Repubblica Centrafricana, provocando l'esodo forzato interno di quasi 1 milione di persone – pari a quasi un quinto della popolazione del paese. Le condizioni di sicurezza nella Repubblica centrafricana sono rimaste instabili per tutto il 2014, con episodi sporadici di violenza, che a volte hanno portato a flussi in uscita verso i paesi limitrofi. Circa 438.000 persone sono rimaste in condizioni di sfollati interni, mezzo milione in meno rispetto a fine dicembre 2013. Il conflitto in Sud Sudan, scoppiato nel dicembre 2013, ha provocato la migrazione forzata di più 1,5 milioni di persone all'interno del paese. Nonostante il ritorno di circa 200.000 sfollati nel corso dell'anno, a fine 2014 si stimava un numero di sfollati interni pari a 1,5 milioni, tra cui alcuni individui che erano già sfollati da un periodo precedente. L'effetto combinato tra il conflitto in corso e il peggioramento della situazione umanitaria nel paese ha anche alimentato un esodo di rifugiati verso Etiopia, Kenya, Sudan e Uganda, dove hanno trovato rifugio centinaia di migliaia di sud sudanesi.

Nel 2014 il riaccendersi del conflitto e i timori per la sicurezza hanno provocato l'esodo interno di almeno 156.000 persone in Afghanistan e alla fine dell'anno si stimava un numero di sfollati interni nel paese pari a 805.000. Nel 2014 livelli significativi di nuovi sfollati interni a causa di conflitti o violenze sono stati segnalati anche in Nigeria (837 mila persone)²⁹, Pakistan (704 mi-

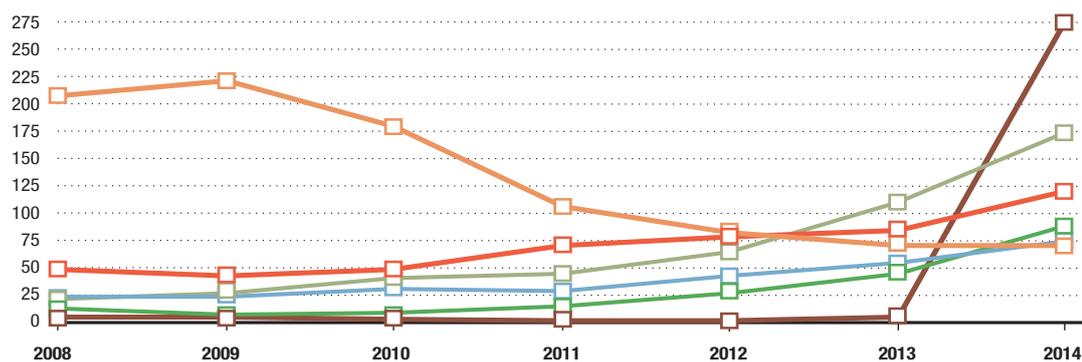


Figura 3.16

Principali paesi di destinazione dei nuovi richiedenti asilo. Anni 2008-2014

■ Federazione russa
■ Germania
■ Stati Uniti d'America
■ Turchia
■ Svezia
■ Sud Africa

	2012	2013	2014
Turchia**	26.500	44.800	87.800
Giordania	2.500	6.700	29.100
Malesia	19.400	53.600	25.700
Libano	1.800	2.800	14.500
Kenia	20.000	19.200	12.100
Egitto***	6.700	10.800	10.000
Camerun	3.500	5.800	9.100
India	2.900	5.600	7.000
Pakistan***	3.900	5.200	5.800
Indonesia	7.200	8.300	5.700

* Escludendo ricorsi/domande di revisione.

** Comprende i richiedenti asilo registrati presso l'UNHCR e i richiedenti asilo che sono stati pre-registrati, ma che sono in attesa di registrazione ufficiale presso l'UNHCR.

*** Comprende le domande di ricorso (2012-2013).

la) e Libia (309.000).

Anche se milioni di persone sono state indotte all'esodo interno nel corso del 2014, molti altri sono stati in grado di tornare al loro luogo di residenza abituale. In Mali, per esempio, circa 155.000 sfollati interni sono stati in grado di rientrare a casa, provocando un calo significativo nel livello complessivo di sfollati interni a fine anno (99.800). Anche la Repubblica Centrafricana (611.000), il Sud Sudan (200.000) e lo Yemen (85.000) hanno riferito un numero elevato di ritorni da parte degli sfollati.

3.1.5 Richiedenti asilo

Il peggioramento della situazione umanitaria in numerosi paesi nel corso dell'anno si riflette chiaramente nei dati statistici relativi alle persone che presentano domanda di asilo nel periodo di riferimento. Nel corso del 2014 sono state presentate agli Stati o all'UNHCR più di 1,66 milioni³⁰ di singole domande di asilo o dello status di rifugiato in 157 paesi e territori, ovvero il livello più alto mai registrato³¹. Il dato provvisorio relativo al 2014 mostra un aumento del 54% per quanto rispetto alle domande di asilo presentate globalmente nel 2013 (1,08 milioni); inoltre, si stima un aumento nei paesi industria-

lizzati pari a circa il 45%.³² Sul totale provvisorio di 1,66 milioni di domande di asilo, si stima che 1,47 milioni fossero domande iniziali³³ presentate attraverso procedure di primo grado. Le restanti 189.000 richieste sono state presentate in seconda istanza, presso tribunali o corti d'appello. Nei paesi in cui non esistono sistemi nazionali di asilo o in cui gli Stati non sono in grado o non vogliono valutare le richieste di asilo in modo equo e efficiente, l'UNHCR può effettuare la determinazione dello status di rifugiato ai sensi del suo mandato. Negli ultimi anni, l'UNHCR ha registrato un crescente numero di singole domande di asilo, ma il massimo storico è stato raggiunto nel 2014, quando l'organizzazione ha registrato 245.700 richieste di asilo individuali, tra cui 11.200 in seconda istanza.

Nuove domande individuali di asilo registrate³⁴

Con un totale di 274.700 domande di asilo individuali registrate, la Federazione Russa è diventata nel 2014 il paese con il maggior numero di nuove domande di asilo individuali in tutto il mondo. Questa cifra comprende circa 7.000 domande di status di rifugiato e circa 267.800 domande di asilo temporaneo. Negli anni precedenti, il dato combinato non aveva mai superato

Tabella 3.3

Nuove domande di asilo registrate nei primi 10 uffici dell'UNHCR*. Anno 2014

29 Si fa riferimento agli sfollati interni identificati più di recente, alcuni dei quali potevano essere sfollati già prima del 2014.

30 Poiché al momento in cui scriviamo alcuni paesi europei non hanno ancora pubblicato tutti i loro dati nazionali in materia di asilo, c'è la possibilità che questa cifra venga rivista entro la fine dell'anno.

31 Questa sezione non comprende informazioni sugli afflussi massicci di rifugiati, né informazioni relative ai rifugiati riconosciuti come gruppo o *prima facie*.

32 Per un'analisi dettagliata delle tendenze in materia di asilo nei paesi industrializzati, si veda il Rapporto *Asylum Trends, 2014*, UNHCR Ginevra, marzo 2015, consultabile all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/551128679.html>.

33 I dati di alcuni paesi comprendono un numero significativo di richieste ripetute, che implicano cioè che il richiedente ha presentato almeno una domanda precedente nello stesso o in un altro paese.

34 Le cifre citate in questa sezione si riferiscono a nuove domande di asilo presentate in primo grado. Ricorsi, procedure giudiziarie, domande ripetute o riaperte sono, per quanto possibile, esclusi.

la soglia di 5.000. Lo scoppio del conflitto nella parte orientale dell'Ucraina ha avuto un forte impatto sui dati del 2014, in considerazione del fatto che 271.200, ovvero circa il 99% delle domande presentate nella Federazione Russa sono state sottoposte da ucraini. L'ultima volta che un paese ha registrato una cifra comparabile è stato nel 2009, quando il Sudafrica aveva reso noto che 222.300 persone, molte delle quali provenienti dallo Zimbabwe, avevano presentato domande di asilo individuali.

La Federazione Russa è stata seguita dalla Germania, con 173.100 nuove domande di asilo individuali registrate durante il 2014. Questa cifra è significativamente superiore a quella registrata un anno prima (109.600) e rappresenta il settimo aumento annuale consecutivo per la Germania. Rispetto al picco più basso raggiunto nel paese nel 2007 (19.200 nuove domande) queste cifre mostrano un aumento pari a nove volte in soli sette anni. Il livello del 2014 è in parte attribuibile a un maggior numero di persone provenienti dalla Repubblica Araba Siriana, da Serbia e Kosovo (S / RES / 1244 (1999)),³⁵ e dall'Eritrea che hanno presentato domande di asilo individuali in Germania. Il numero delle richieste di asilo sottoposte da siriani in Germania è più che triplicato, passando da 11.900 nel 2013 a 39.300 l'anno successivo. Anche le domande di asilo di eritrei sono quasi quadruplicate, passando da 3.600 a 13.200 unità nello stesso periodo, mentre le domande presentate da persone provenienti da Serbia e Kosovo (S / RES / 1244 (1999)) sono aumentate passando da 14.900 a 24.100³⁶ (+ 62%). Nel complesso, la Repubblica Araba Siriana è stato il primo paese di origine dei richiedenti asilo in Germania, seguita da Serbia e Kosovo (S / RES / 1244 (1999)), Eritrea, Afghanistan (9.100 domande), e l'Albania (7.900 domande). Secondo le stime, gli Stati Uniti d'America hanno registrato nel 2014 121.200 domande d'asilo individuali, con un aumento pari al 44% (36.800) rispetto all'anno precedente³⁷. Circa il 42% di tutte le domande di asilo nel paese sono state presentate da richiedenti asilo provenienti da Messico e America Centrale. Questo



35 I riferimenti al Kosovo vanno intesi nel contesto della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 (1999), di seguito citata in questo documento con la formula Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

36 Circa il 29% di questi richiedenti asilo proveniva dal Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

37 Il numero stimati di individui si basa sul numero di nuovi casi (63.913) moltiplicato per 1,393, corrispondente al numero medio di individui per ogni caso (Fonte: Dipartimento statunitense della sicurezza nazionale); e numero di nuove domande d'asilo "difensive" depositate presso l'*Executive Office of Immigration Review* (32.239 individui segnalati).

dato va confrontato con il 30% di un anno prima e dimostra la crescente importanza di questo gruppo tra i richiedenti asilo in questa parte del mondo, in fuga soprattutto da violenze e persecuzioni perpetrate da gruppi criminali transnazionali organizzati. Per la prima volta, con 14.000 domande, il Messico è diventato il principale paese di origine dei richiedenti asilo negli Stati Uniti d'America, seguito dalla Cina (13.700 domande) e da El Salvador (10.100 domande).

Alla fine del 2014 la Turchia ospitava oltre 1,5 milioni di rifugiati siriani registrati, tutti coperti dal Regime di protezione temporanea emesso dal Governo. Al di là di questo, però, la Turchia ha assistito a un forte aumento del numero di domande d'asilo individuali registrate presso l'UNHCR in questi ultimi anni. L'Agenzia ha registrato 87.800 nuove domande d'asilo individuali in Turchia nel corso del 2014, la cifra più alta in assoluto e quasi il doppio rispetto al 2013



UNHCR/S.BALTAGANNIS

(44.800 domande).³⁸ Sulla base di questi dati la Turchia si è classificata quarta per di domande di asilo individuali a livello mondiale. Un aumento principalmente dovuto ai richiedenti asilo iracheni, il cui numero è raddoppiato, passando da 25.300 nel 2013 a 50.500 l'anno successivo. Di conseguenza, più della metà (58%) di tutte le domande di asilo registrate dall'UNHCR in Turchia sono state presentate dagli iracheni. Altri importanti paesi di origine delle domande di asilo sono state l'Afghanistan (15.700 domande), la Repubblica islamica dell'Iran (8.200) e il Pakistan (1.600). La Svezia si è posizionata al quinto posto con 75.100 nuove domande di asilo individuali ricevute durante l'anno, con un incremento del 38% rispetto al 2013 (54.300 domande). Nel 2014 si è raggiunto uno dei livelli più alti mai registrati, secondo solo a quanto rilevato nel 1992, quando più di 84.000 persone, molte delle quali in fuga dalla ex Jugoslavia, hanno

chiesto asilo in Svezia. L'incremento è il risultato del quasi raddoppio delle richieste di asilo presentate dai siriani, passate da 16.300 nel 2013 a 30.300 nel 2014. Da quanto nei primi mesi del 2011 la violenza è esplosa nella Repubblica Araba Siriana, circa 55.000 siriani hanno cercato protezione internazionale in Svezia, facendola diventare il secondo maggior destinatario di richiedenti asilo siriani in Europa, dopo la Germania (59.500 richieste da parte di siriani). Tra il 2008 e il 2012 il Sudafrica è stato il paese più importante per numero di nuovi richiedenti asilo in tutto il mondo, posizione che ha perso sia nel 2013 che nel 2014. Nel 2014, sono state registrate 71.900 nuove richieste di asilo, circa il 3% in più rispetto al 2013 (70.000), portando il Sudafrica alla sesta posizione per numero di domande presentate. I livelli di asilo sono gradualmente scesi dal picco del 2009, quando sono state presentate 222.300 richieste, anche se,

³⁸ Tali cifre comprendono i richiedenti asilo registrati presso l'UNHCR così come i richiedenti asilo che sono stati pre-registrati, ma che sono in attesa di registrazione formale presso l'UNHCR.

Tabella 3.4

**Decisioni.
Anni 2012-2014**

* Dato provvisorio.

** Si riferisce alla determinazione dello status di rifugiato condotta congiuntamente da UNHCR e governi.

	2012	2013	2014*
Stati	627.200	590.200	941.800
UNHCR	54.400	72.100	99.600
Decisioni congiunte**	18.200	500	4.400
Totale	699.800	662.800	1.045.800
% solo UNHCR	8%	11%	10%

come negli anni precedenti, sono stati ancora i cittadini dello Zimbabwe ad aver depositato il maggior numero di nuove domande di asilo nel 2014 (20.400).

Il numero di nuove domande di asilo individuali (63.700) registrate in Italia nel 2014 ha rappresentato il punto più alto mai registrato in questo paese. Il dato – che porta l'Italia alla settima posizione per numero di domande ricevute nel periodo di riferimento - mostra un aumento del 148% rispetto al 2013 (25.700 domande). Il Mali è stato il principale paese di origine dei richiedenti asilo in Italia (9.800 domande), seguito da Nigeria (9.700), Gambia (8.500) e Pakistan (7.100). Se da un lato i siriani e gli eritrei sono stati i primi per nazionalità tra coloro che sono arrivati via mare in Italia, solo un numero molto basso di queste persone ha chiesto asilo in Italia nel corso dell'anno (rispettivamente 500 e 480). La Francia si è classificata all'ottavo posto per numero di nuove domande di asilo, con 59.000 nuove richieste individuali registrate nel corso del 2014 e una diminuzione del 2% rispetto al 2013 (60.200 domande). Questa diminuzione, se pur modesta, è in parte attribuibile a un dimezzamento del numero di richiedenti asilo dalla Serbia e Kosovo (S / RES / 1244 (1999))³⁹ (-49%) e dall'Albania (-43%). Nel complesso, la Repubblica Democratica del Congo è stato il primo paese di origine dei richiedenti asilo in Francia con 5.200 domande, seguita dalla Federazione Russa (3.600 domande) e dalla Repubblica Araba Siriana (3.100).

In Ungheria durante l'anno il numero di domande di asilo individuali è più che raddoppiato, come mostra la registrazione di circa 41.100 nuove richieste di asilo, il dato più alto mai registrato nel paese e un numero significativamente maggiore rispetto all'anno precedente (18.600). L'Ungheria risulta pertanto nona a li-

vello mondiale, soprattutto a causa dell'aumento dei richiedenti asilo dalla Serbia e Kosovo (S / RES / 1244 (1999)), dall'Afghanistan e dalla Repubblica Araba Siriana. Nel caso della Serbia e del Kosovo (S / RES / 1244 (1999)), le cifre sono aumentate passando da 6.200 domande alle 21.000 dell'anno successivo (+240%).⁴⁰ Le domande di asilo degli afgani sono quasi quadruplicate, passando da 2.300 a 8.500, mentre le richieste presentate dai siriani sono passate da 960 a 6.700 nello stesso periodo. Questi tre gruppi sono stati i principali paesi di origine dei richiedenti asilo in Ungheria, tanto che circa 9 domande registrate su 10 provenivano da richiedenti di queste nazionalità.

Tuttavia, è molto elevato il numero di persone che dopo aver chiesto asilo in Ungheria si sposta in un breve lasso di tempo per raggiungere altri paesi dell'Unione Europea. Con un numero record di 32.400 domande d'asilo individuali registrate durante l'anno (rispetto alle 18.800 domande di asilo registrate un anno prima), nel 2014 l'Uganda si è classificata al decimo posto a livello mondiale. La Repubblica Democratica del Congo è stato il più importante paese d'origine dei richiedenti asilo in Uganda, con 13.700 domande di asilo registrate dal governo durante l'anno. Somalia (8.400 domande) ed Eritrea (3.700 domande) sono stati altri importanti paesi di origine dei richiedenti asilo in Uganda nel 2014. Nel 2014, gli uffici dell'UNHCR hanno registrato 234.500 nuove domande individuali dello status di rifugiato e 11.200 casi in ricorso o in procedura di revisione. L'ufficio presente in Turchia ha ricevuto il maggior numero di nuove richieste (87.800), seguito da quelli in Giordania (29.100), Malaysia (25.700), Libano (14.500) e Kenya (12.100)⁴¹. In sei casi su dieci dei principali destinatari delle domande di asilo individuali nel

39 Circa l'81% di questi richiedenti asilo proveniva dal Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

40 Praticamente tutti questi richiedenti asilo provengono dal Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

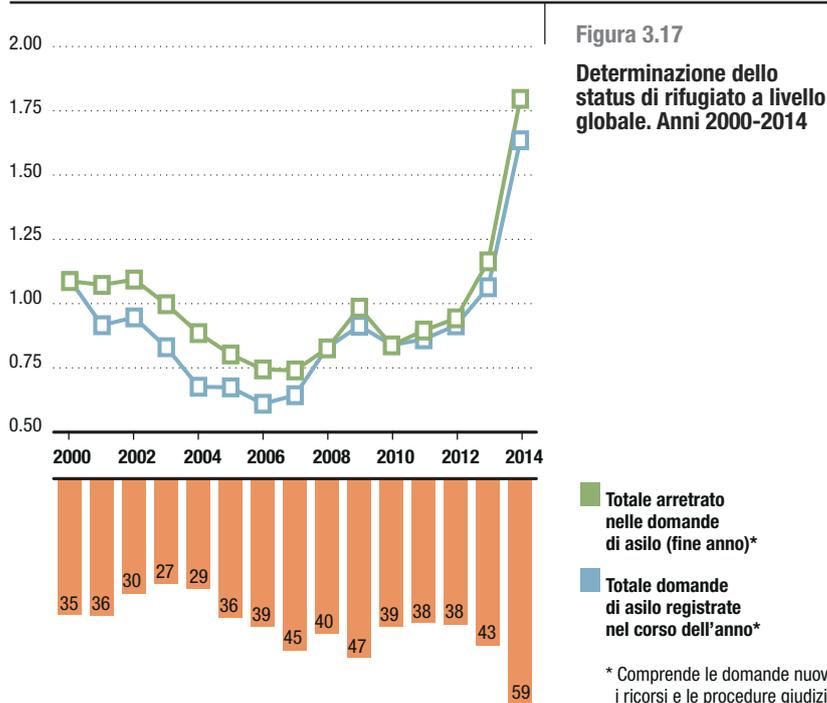
41 L'UNHCR in Kenya sta trasferendo al Governo la responsabilità per la determinazione dello status di rifugiato. A metà 2014, la procedura di determinazione dello status di rifugiato veniva condotta congiuntamente dall'UNHCR e dal governo del Kenya. Il dato di 12.100 si limita alle nuove domande di asilo individuali registrate dall'UNHCR prima dell'inizio del trattamento comune delle domande di asilo. Durante la seconda metà del 2014 sono state registrate attraverso la procedura congiunta circa 9.500 nuove domande di asilo individuali.

2014 (di cui alla tabella 3) si è registrato un aumento nel corso dell'anno. I primi cinque uffici dell'UNHCR per numero di domande di asilo ricevute nel 2014 hanno registrato il 72% di tutte le nuove domande. Inoltre, il lavoro svolto dall'UNHCR per la determinazione dello status di rifugiato (in termini di nuove domande registrate) si è concentrato per quattro quinti in soli sette paesi.

Nazionalità

Tra gli 1,47 milioni di domande di asilo individuali registrate per la prima volta nel 2014 presso l'UNHCR o negli Stati membri a livello mondiale, 288.600 sono state presentate da cittadini ucraini – ovvero, in media, una domanda ogni cinque. Anche se i richiedenti asilo ucraini hanno presentato le loro domande di asilo in 67 paesi e territori, il 94% di tutte le domande è stato registrato dalla Federazione Russa. Altri destinatari importanti di domande di asilo da parte di cittadini ucraini sono stati la Germania (2.700 domande), la Polonia (2.100), l'Italia (2.100) e la Francia (1.400). I tassi totali di riconoscimento per i richiedenti asilo ucraini mostrano un approccio fortemente divergente, tanto che si va da oltre il 90% nella Federazione Russa e nella Bielorussia a un dato si attesta intorno o al di sotto del 10% in Belgio, Finlandia, Francia, Polonia e Regno Unito. In Canada, Repubblica Ceca, Germania, Italia e Stati Uniti d'America, i tassi totali di riconoscimento sono stati tra il 35% e il 65%⁴².

Nel corso del periodo di riferimento i cittadini siriani hanno presentato 171.200 nuove domande di asilo individuali in 109 paesi e territori diversi, a dimostrazione della portata globale del fenomeno. Tuttavia, se si esclude la regione del Medio Oriente, dove i siriani godono di una forma di protezione temporanea, il maggior numero di richieste di asilo da parte di siriani si è concentrato in Europa, in particolare Germania (39.300) e Svezia (30.300), ma anche in Serbia e in Kosovo (S / RES / 1244 (1999)) (9.800 domande), Paesi Bassi (8.700) e Austria (7.700). In generale, nella maggior parte dei paesi i tassi di riconoscimento per i richiedenti asilo siriani hanno superato il 90%. Il terzo gruppo di richiedenti asilo è stato rappresentato dai cittadini iracheni, con un totale di 100.000 nuove domande registrate nel corso del 2014, la maggior parte delle quali in Turchia (50.500), Giordania (20.500), Libano (6.300), Germania (5.300) e Svezia (1.700). Spesso nella maggior parte dei principali paesi riceventi i tassi totali di riconoscimento hanno superato l'80% o il 90%. Le uniche rimarcabili eccezioni a questa tendenza sono state la Svezia (52%), la Georgia (39%) e il Regno Unito (37%). I ri-



42 In assenza di una metodologia concordata a livello internazionale per il calcolo dei tassi di riconoscimento, l'UNHCR utilizza due tassi diversi per calcolare la percentuale di domande di asilo accolte durante l'anno. Il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato divide il numero dei richiedenti asilo cui è stato concesso lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione per il

numero totale delle decisioni prese (status ai sensi della Convenzione, protezione sussidiaria e dinieghi). Il tasso totale di riconoscimento divide il numero dei richiedenti asilo cui è stato concesso lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione o una forma sussidiaria di protezione per il numero totale delle decisioni prese (status ai sensi della Convenzione, protezione sus-

sidiaria e dinieghi). Le decisioni prese non sul merito sono, per quanto possibile, escluse da entrambi i calcoli. Ai fini della comparabilità a livello mondiale, l'UNHCR utilizza solo questi due tassi di riconoscimento e non riporta i tassi calcolati dalle autorità nazionali.

43 Circa due terzi di questi richiedenti asilo proveniva dal Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

chiedenti asilo afgani si sono classificati al quarto posto per numero di nuove domande (73.500), presentate in particolare in Turchia (15.700), Germania (9.100), Ungheria (8.500), Pakistan (5.700), Austria (5.100) e Indonesia (3.600). Anche in questo caso, i tassi totali di riconoscimento sono stati superiori al 75% in Turchia, Indonesia, Italia e Svezia, ma al di sotto del 25% in Bulgaria, Ungheria e Grecia. Dopo gli afgani, si segnalano per numero i richiedenti asilo provenienti dall'Eritrea (60.000 domande), da Serbia e Kosovo (S / RES / 1244 (1999)) (55.500),⁴³ dalla Repubblica democra-

Minori stranieri non accompagnati o separati richiedenti asilo (MSNARA)

I DATI PROVVISORI indicano che il numero di minori non accompagnati o separati che chiedono asilo su base individuale ha raggiunto livelli senza precedenti almeno dal 2006, quando l'UNHCR ha iniziato la raccolta sistematica di questi dati.

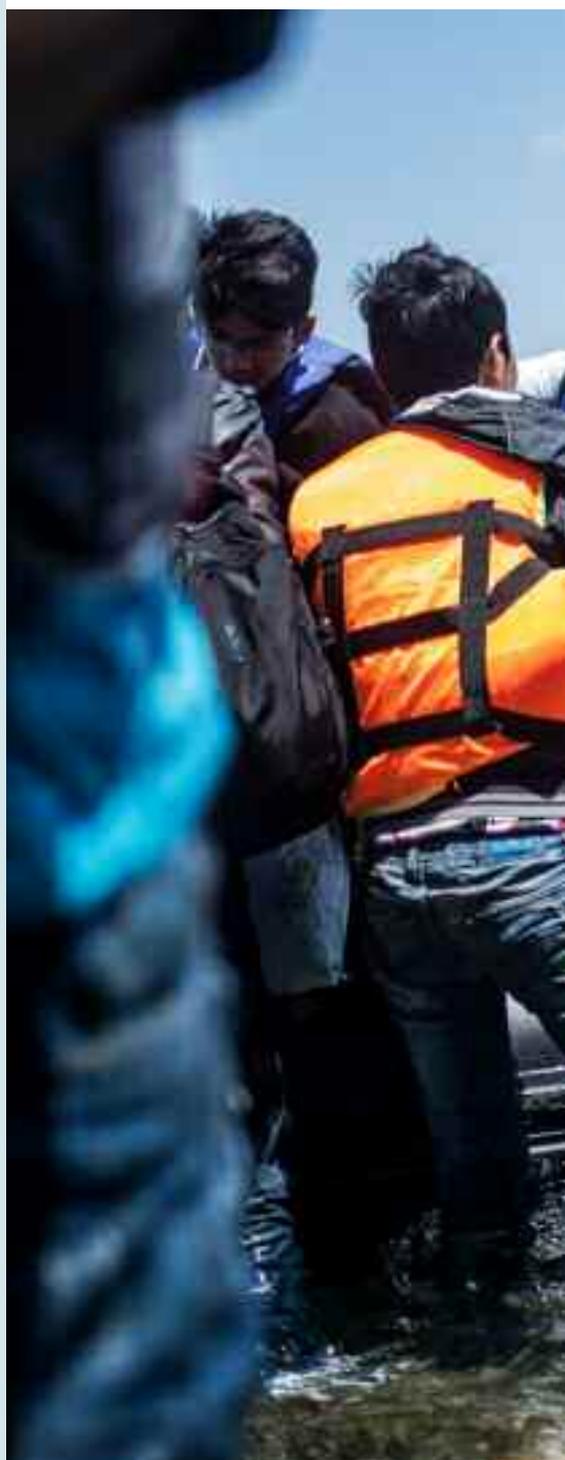
Nel 2014 sono stati più di 34.300 gli MSNARA che hanno presentato nuove domande di asilo individuali in 82 paesi, di gran lunga il numero più alto rispetto agli anni precedenti. Sono molti i paesi che hanno riferito di non aver registrato nel corso dell'anno alcuna domanda di asilo da parte di un minore non accompagnato o separato, ma ci sono anche alcuni paesi – compresi il Sud Africa e gli Stati Uniti d'America – che non sono stati in alcun modo in grado di riportare tali informazioni. Svezia e Germania non hanno solamente ricevuto in totale il maggior numero di domande di asilo in tutta l'Unione Europea, ma hanno anche accolto il maggior numero di MSNARA tra gli 82 paesi che hanno condiviso tali statistiche. Sono stati circa 7.000 gli MSNARA che hanno cercato asilo in Svezia durante l'anno, quasi il 10% del totale. Nella maggior parte dei casi si trattava di domande di asilo sottoposte da afgani (1.500), eritrei (1.500), siriani (1.200) e somali (1.100). Le autorità tedesche hanno registrato 4.400 domande da parte di MSNARA e le nazionalità principali sono state nuovamente gli afgani (1.050 domande), gli eritrei (920), i siriani (660) e i somali (570). Complessivamente Svezia e

Germania hanno registrato un terzo di tutte le domande di asilo di MSNARA a livello mondiale (sulla base dei dati disponibili). Tra gli altri paesi europei che hanno riportato un numero significativo di MSNARA si può nominare l'Italia (2.600), l'Austria (2.100), il Regno Unito (1.900), la Serbia e il Kosovo (S / RES / 1244 (1999)) (1.600).

Gli uffici dell'UNHCR in Indonesia e Malaysia hanno riferito di aver registrato rispettivamente circa 1.100 e 450 domande di asilo individuali presentate da MSNARA, mentre nelle Americhe il Canada ha registrato 210 richieste. Si immagina che il numero di richieste d'asilo individuali di MSNARA negli Stati Uniti d'America possa essere relativamente significativo, anche se purtroppo non sono disponibili statistiche ufficiali.

Nell'Africa sub-sahariana, il maggior numero di domande da parte di MSNARA è stato presentato in Kenya e Camerun, con rispettivamente 2.200 e 330 richieste d'asilo. I dati relativi agli MSNARA in Sudafrica, il principale destinatario di nuove domande d'asilo nel continente, non sono disponibili. A quanto risulta nella regione del Medio Oriente sarebbero Egitto e Yemen ad aver avuto il maggior numero di domande presentate da MSNARA, rispettivamente 540 e 390.

L'analisi dei dati disponibili sugli MSNARA mostra che il principale gruppo di MSNARA ad aver presentato domanda individuale di asilo nel 2014 è rappresentato dagli afgani, con più di 8.600 domande registrate, seguiti da eritrei (4.800), siriani (3.600) e somali (3.000).



- 44 Si fa riferimento alle decisioni prese a tutti i livelli della procedura d'asilo.
- 45 Vengono anche indicate come decisioni "non di merito", il che può accadere, tra l'altro, a causa della morte del richiedente, della non reperibilità per l'intervista, del ritiro della domanda, della rinuncia alla domanda di asilo, o della determinazione che vi è un altro paese responsabile per l'esame della domanda (Procedura di 'Dublino II').



UNHCR/S. BALTAGIANIS

tica del Congo (48.100), dalla Somalia (41.100), dal Pakistan (35.200) e dalla Nigeria (32.100). In nove casi su dieci tra i primi paesi d'origine per le domande di asilo, i paesi stanno attualmente affrontando guerre, conflitti o gravi violazioni dei diritti umani. Tuttavia, queste cifre dovrebbero essere considerate solo come indicative, dal momento che il paese d'origine di alcuni richiedenti asilo è sconosciuto o mantenuto riservato da parte di alcuni Stati.

Decisioni

I dati provvisori indicano che nel corso del 2014 gli Stati e l'UNHCR hanno preso più di 1 milione di decisioni sulle singole domande di asilo⁴⁴. Queste cifre non comprendono i casi che sono stati chiusi per motivi amministrativi senza che venisse presa alcuna decisione⁴⁵; tra questi sono stati segnalati all'UNHCR almeno 350.000 casi nel 2014.

Il personale dell'UNHCR ha esaminato 99.600 domande, pari al 10% del totale delle decisioni di merito, in termini assoluti la cifra più alta nella storia recente. Tuttavia, i dati relativi alle singole decisioni sono incompleti, poiché alcuni Stati non hanno ancora pubblicato le loro statistiche ufficiali. Pertanto, i dati relativi alle decisioni prese nel 2014 citati in questo documento non sono del tutto confrontabili con quelli degli anni precedenti. Nel corso del 2014 circa 615.000 richiedenti asilo sono stati riconosciuti come rifugiati (278.000) o è stata concessa loro una forma sussidiaria di protezione (337.000). Per contro, sono state circa 430.800 le richieste che sono state respinte per ragioni di merito, un numero che comprende le decisioni negative sia in primo grado che in appello. Può accadere che i richiedenti asilo respinti sia in prima che in seconda istanza risultino segnalati due volte, a seconda dei metodi utilizzati dai governi per la segnalazione delle decisioni in materia di asilo. A livello globale (considerando le procedure di asilo gestite dall'UNHCR e quelle condotte dagli Stati) il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato è stato pari a circa il 27% su tutte le decisioni prese nel corso del 2014 mentre il tasso

totale di riconoscimento è stato del 59%. Il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato è stato inferiore rispetto al 2013 (32%), mentre il tasso totale di riconoscimento è stato significativamente più alto (43% nel 2013). Entrambi i valori sono influenzati dal livello e dal tipo di riconoscimento ricevuto dai richiedenti asilo ucraini nella Federazione Russa è cui è stata prevalentemente concessa la protezione temporanea, piuttosto che lo status di rifugiato. Al netto di tali valori, il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato è stato pari al 35% e il tasso totale di riconoscimento al 46%, sostanzialmente in linea con gli anni precedenti. In questo momento, tuttavia, i tassi di riconoscimento globali sono ancora indicativi, in quanto alcuni Stati non hanno ancora reso noto i dati in questione.

Alla fine dell'anno, erano quasi 1,8 milioni le persone ancora in attesa di decisioni sulle loro richieste di asilo, un dato che comprende richiedenti in ogni fase della procedura di asilo. Si è trattato della cifra più alta degli ultimi quindici anni. Il maggior numero di domande pendenti considerando ogni livello della procedura di asilo risultava essere in Sud Africa (463.900), seguita da Germania (226.200), Stati Uniti d'America (187.800), Turchia (106.400) e Svezia (56.800). Va notato che, nonostante il miglioramento delle relazioni statistiche sulle domande di asilo ancora pendenti, il vero numero di casi di richieste di asilo non ancora determinate è sconosciuto, dal momento che molti paesi non rilevano questa informazione.

3.1.6 Apolidi

Riconoscendo gli effetti devastanti della condizione di apolidia, l'UNHCR ha lanciato il *Piano d'azione globale per porre fine all'apolidia: 2014-2024*⁴⁶. Questo piano è stato sviluppato attraverso consultazioni con gli Stati, la società civile e le organizzazioni internazionali e definisce un quadro di orientamento composto da 10 azioni che devono essere prese in considerazione per realizzare l'obiettivo di porre fine all'apolidia entro dieci anni. Per avere successo il piano dovrà essere supportato da un miglioramento nella raccolta dei dati demografici.

Due delle azioni formali del Piano hanno direttamente a che fare con l'identificazione dei migranti apolidi e il miglioramento dei dati quantitativi e qualitativi sulle dimensioni dell'apolidia e la situazione delle persone apolidi. Al fine di prevenire l'apolidia, il Piano d'azione globale mira anche a migliorare la registrazione delle nascite, fatto che potrebbe anche contribuire alla disponibilità di dati quantitativi relativi all'apolidia. Le statistiche dell'UNHCR relative ai soggetti sotto il suo mandato sull'apolidia com-

prendono principalmente gli apolidi e coloro che non vengono considerati cittadini di nessuno Stato sulla base della legislazione nazionale. Tuttavia, i dati trasmessi da alcuni paesi comprendono anche persone di nazionalità indeterminata. I dati utilizzati in questo rapporto sono quelli pubblicati nel documento *World Population and Housing Census Programme* del 2010, laddove i paesi abbiano pubblicato le statistiche relative alle persone apolidi. Inoltre, l'Ufficio ha lavorato di concerto con diversi organi delle Nazioni Unite, in particolare a livello regionale, per affinare ulteriormente le raccomandazioni sulle popolazioni apolidi da inserire nel *World Population and Housing Census Programme* del 2020. Di conseguenza, l'UNHCR si aspetta per i prossimi anni ulteriori miglioramenti nella qualità dei dati e nella copertura territoriale. Questo rapporto comprende solamente i dati relativi a paesi che hanno reso accessibili statistiche ufficiali o stime attendibili sulle popolazioni apolidi. Nonostante l'aumento del numero dei paesi che si sono impegnati a fornire i dati e la loro maggiore affidabilità, l'UNHCR non è stato in grado di fornire statistiche complete sulle persone apolidi in tutti i paesi. Permane un considerevole divario tra i dati riportati in questo rapporto e la popolazione di apolidi stimata a livello mondiale, che conta almeno 10 milioni di persone⁴⁷.

Alla fine del 2014, sono stati 77 - due in più rispetto al 2013 (cfr. Figura 14) - i paesi che hanno reso disponibili le loro statistiche sulle persone che rientrano sotto il mandato dell'UNHCR sull'apolidia. Questo dato va confrontato con i soli 30 paesi che avevano elaborato statistiche in merito nel 2004 e riflette gli sforzi degli uffici dell'UNHCR per raccogliere dati migliori sull'apolidia. Per il 2014, gli uffici dell'UNHCR hanno calcolato una cifra pari a circa 3,5 milioni di apolidi. Sono stati compiuti nuovi progressi nella riduzione del numero degli apolidi attraverso l'acquisizione o la conferma della cittadinanza. Secondo le informazioni disponibili al momento della stesura del presente rapporto, almeno 37.100 persone apolidi in 23 paesi hanno acquisito la cittadinanza nel corso del 2014. Tuttavia è probabile che questa cifra venga aggiustata al rialzo nel momento in cui saranno resi disponibili i dati statistici annuali definitivi.

3.1.7 Altri gruppi o persone di competenza

L'UNHCR ha continuato ad estendere le sue attività di protezione o assistenza quelle persone che ritiene essere di sua "competenza", ma che non rientrano in nessuna delle precedenti categorie di persone. Queste attività si fondano su

46 Si veda <http://www.unhcr.org/54621bf49.html> and <http://ibelong.unhcr.org>.

47 Si veda 2013 *Statistical Yearbook*, pp. 41-47, per una discussione sulle difficoltà connesse al calcolo delle persone in condizioni di apolidia in tutto il mondo.



motivi umanitari o altre ragioni particolari, e hanno coinvolto per esempio ex rifugiati che sono stati aiutati ad integrarsi a livello locale, così come richiedenti asilo diniegati dagli Stati ma che l'UNHCR ha ritenuto essere bisognosi di assistenza umanitaria.

Alla fine dell'anno il numero di persone appartenenti a questa categoria ha superato il milione. Un quinto di essi erano ex rifugiati afgani che continuano ad affrontare difficoltà economiche e di sicurezza durante il processo di reinserimento. L'UNHCR continua a fornire assistenza alla parte più vulnerabile della popolazione. La situazione è simile per i 109.000 ex rifugiati congolesi che sono tornati dalla Repubblica del Con-

go e che continuano ad essere assistiti dall'UNHCR e dai suoi partner.

Questa categoria comprendeva anche gli ex rifugiati angolani che non godevano più dello status di rifugiato in seguito alla cessazione avvenuta nel 2012, ma la cui integrazione locale ha continuato ad essere monitorata dall'UNHCR, in particolare nella Repubblica democratica del Congo (43.900) e in Zambia (18.200). Sono sempre di più le comunità di accoglienza, direttamente o indirettamente coinvolte nelle migrazioni forzate, ad essere incluse nella categoria di "altri gruppi o persone di competenza dell'UNHCR", come nel caso dell'Uganda (180.000 persone).

I rifugiati e richiedenti asilo in Europa

626.715

le domande di protezione internazionale

presentate nei 28 Stati Membri, pari al 29,6% in più rispetto al 2012. Un terzo delle domande è stato presentato da donne.

490.475

le decisioni prese in merito alle richieste presentate: il 37% delle decisioni in prima istanza sono risultate positive (183.385) mentre il 63% delle domande ha avuto esito negativo

Quasi il **72%**

le domande presentate in cinque Paesi

Germania (202.815), Svezia (81.325), Italia (64.625), Francia (64.310), Ungheria (42.775)

23.065

le domande di protezione internazionale presentate da minori stranieri non accompagnati



La metà delle decisioni positive è stata registrata in 3 Stati membri

Germania (25,9%)
Svezia (18%)
Francia (11%)

**Siria, Afghanistan,
 Kosovo, Eritrea,
 Serbia e Pakistan**

Tra i principali Paesi di origine
 dei richiedenti asilo



11%

dei richiedenti ha
 ottenuto il permesso
 di soggiorno per
 motivi umanitari
 (20.300)

32,4%

dei richiedenti ha
 ottenuto protezione
 sussidiaria (59.470)

56,3%

dei richiedenti ha
 ottenuto lo status di
 rifugiato (103.600)

3.2 I rifugiati e richiedenti asilo in Europa

3.2.1 Le richieste di protezione internazionale in Europa

Nel 2014 sono state presentate, nei 28 Paesi membri dell'Unione Europea, 626.715 domande di protezione internazionale, con un incremento di quasi 200mila domande rispetto all'anno precedente. Tale valore copre quasi il 95% di tutte le domande presentate all'intero continente europeo. Ad esclusione dell'anno 2010, dal 2008 il trend di domande presentate è sempre stato crescente, con un'accelerata nell'ultimo biennio (2013 e 2014). La crescita annuale, infatti, si attesta ad un 10% medio nel periodo 2008-2012, per poi salire al 28,6% nel 2013 e 45,1% nell'ultimo anno. Se analizziamo, invece, la crescita percentuale tenendo come base il 2008, nel 2013 le domande presentate sono cresciute del 90,9% e nel 2014 del 176,9%, sottoponendo chiaramente l'Unione a flussi di persone persistenti.

La Germania appare il Paese con la più alta richiesta di domande di protezione internazionale nell'Unione (202.815, pari al 32,4% del totale), incrementando il numero di domande del quasi 60% rispetto all'anno precedente. A notevole distanza seguono la Svezia (81.325), l'Italia (64.625), la Francia (64.310) e l'Ungheria (42.775). I primi 3 Paesi per numero di domande accolte, ovvero Germania, Svezia e Italia, coprono più della metà (55,6%) di tutte le domande ricevute dall'Unione nel corso del 2014. Confrontando i dati rispetto all'anno passato, però, è possibile notare come l'Italia registri la crescita maggiore di domande presentate (+142,8%), passando da 26.620 a 64.625, seguita da Ungheria (+126,3%, 18.900 contro 42.775) e Danimarca (+103,5%, 7.230 contro 17.715). Mentre Paesi che tradizionalmente hanno sempre ricevuto un numero elevato di domande – quali Germania o Svezia – registrano crescite attorno al 50%, il Regno Unito è, tra i Paesi demograficamente importanti, quello che registra un numero costante di domande (30.110 nel 2013 e

31.945 nel 2014), mentre la Francia segnala addirittura una diminuzione pari a -3,0%, passando da 66.265 a 64.310 domande.

Se mettiamo in relazione il numero delle domande di protezione internazionale alla popolazione residente nel Paese in cui la domanda è stata presentata, scopriamo come la situazione si capovolga. Ad eccezione della Svezia (8,4 ‰) e dell'Ungheria (4,3‰), entrambi tra i primi 5 Paesi per numero di domande nell'UE, troviamo Austria, Malta e Danimarca quali Paesi con valori attorno alle 3 domande ogni 1.000 abitanti. La Germania, invece, accoglie un numero più limitato di domande ogni mille abitanti (2,5), l'Italia 1,1 e la Francia 1,0.

Il numero più elevato di domande di protezione internazionale da parte di minori stranieri non accompagnati appare in Svezia (7.050), seguita da Germania (4.400), Italia (2.505), Austria (1.975) e Regno Unito (1.860), per un totale di 23.065 domande verso l'Unione, pari al 3,7% di tutte le domande presentate nel 2014.

Osservando la nazionalità dei richiedenti protezione internazionale, appare chiaro come gli ultimi eventi in Medio Oriente abbiano e stiano tutt'ora influenzando non solo le popolazioni locali, ma anche l'intero territorio dell'Unione. Infatti, tra il 2013 e il 2014 la crescita di domande provenienti da persone con nazionalità siriana è cresciuta del +144,3%, passando da 49.980 a 122.115. Seguono l'Afghanistan (41.370, +57,8%), il Kosovo (37.895, +87,4%), l'Eritrea (36.925, +154,9%) e la Serbia (30.840, +37,9%). È da notare come siano crollate le domande provenienti da persone con cittadinanza russa: sino al 2013 infatti tali richiedenti erano sempre tra le prime 5 nazionalità, mentre nell'ultimo anno le domande si sono fermate a quota 19.815 rispetto alle 41.470 dell'anno precedente, con un calo pari a -52,2%.

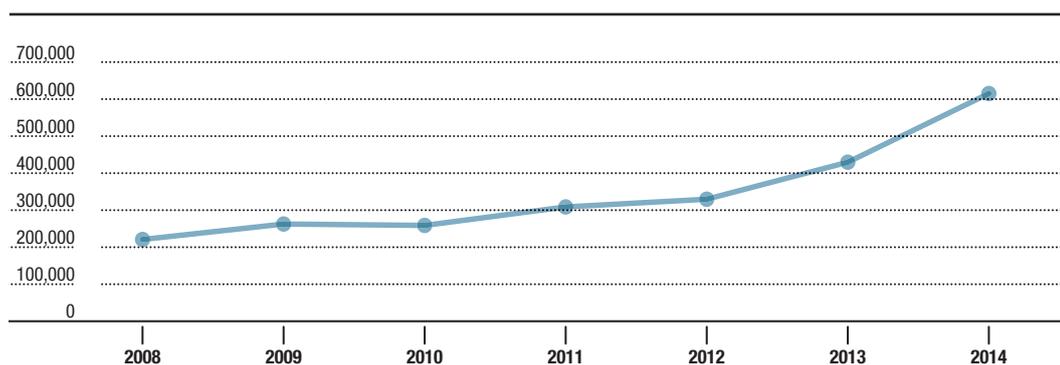


Figura 3.18

Domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati). Anni 2008-2014
Valori assoluti

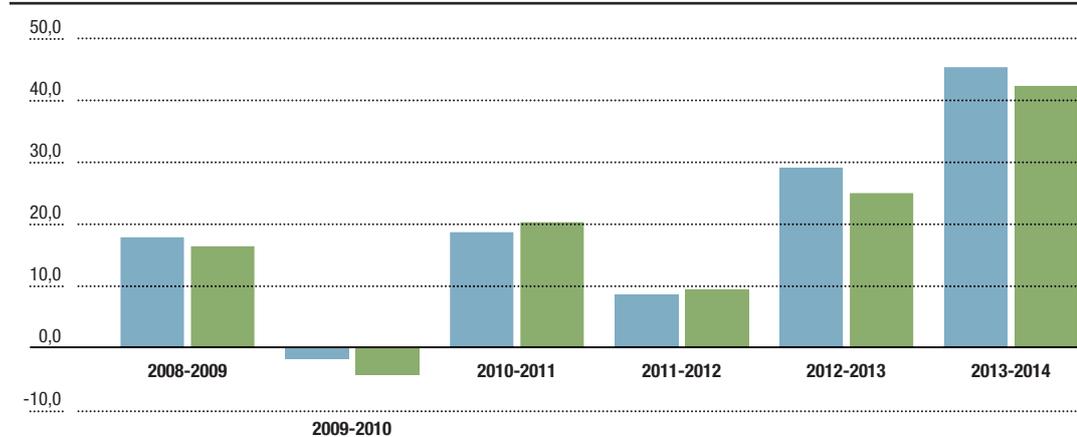


Figura 3.19a

Variazione delle domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati) e in Europa. Anni 2008-2014.
Valori percentuali

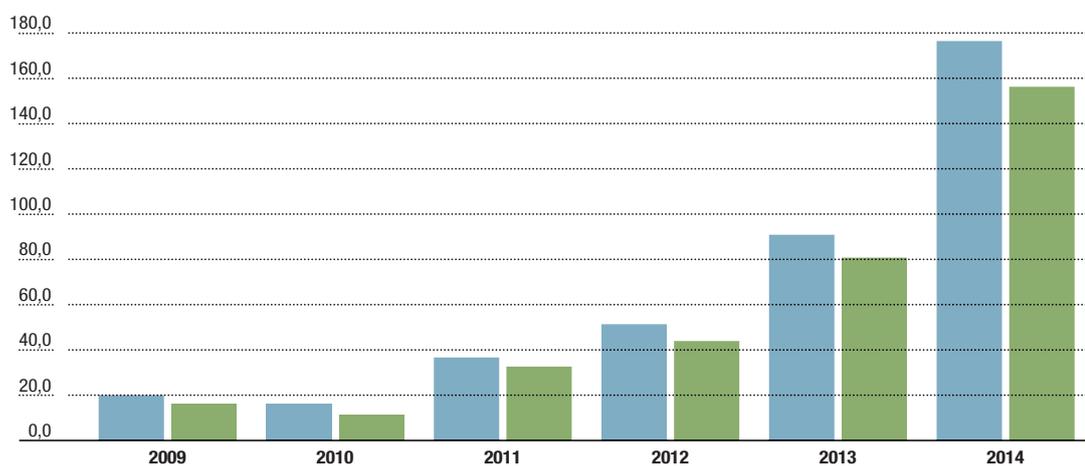


Figura 3.19b

Variazione delle domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati) e in Europa. Anni 2009-2014.
Valori percentuali

Figura 3.20

Domande di protezione internazionale in Europa per Paese. Anno 2014
Valori percentuali

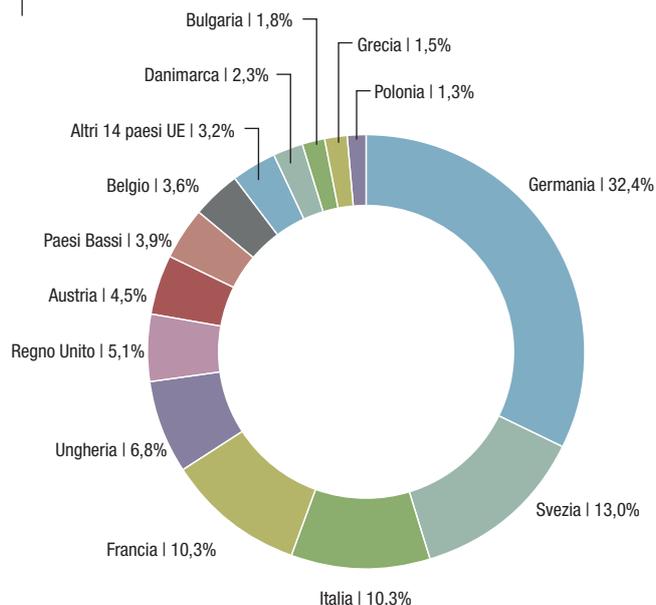
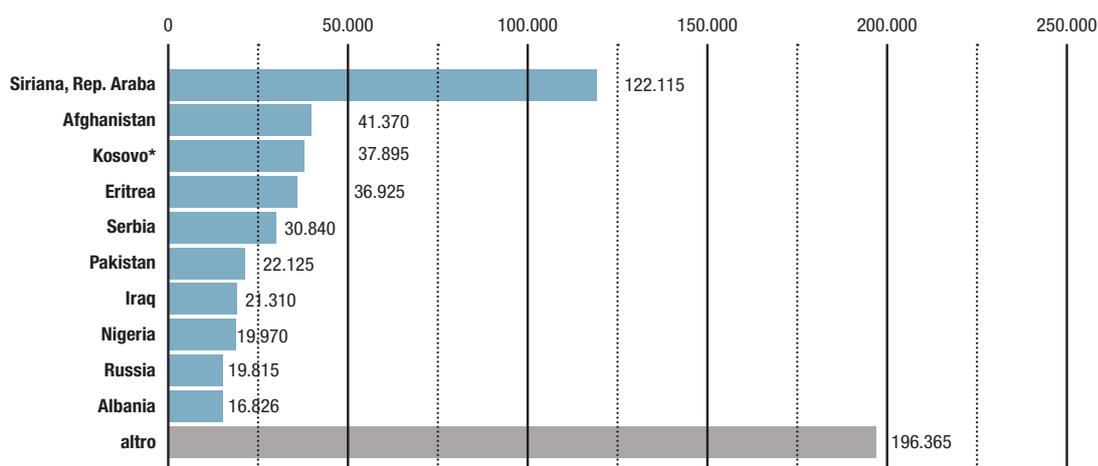


Figura 3.21

Primi 10 paesi di provenienza dei richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati). Anno 2014.
Valori assoluti

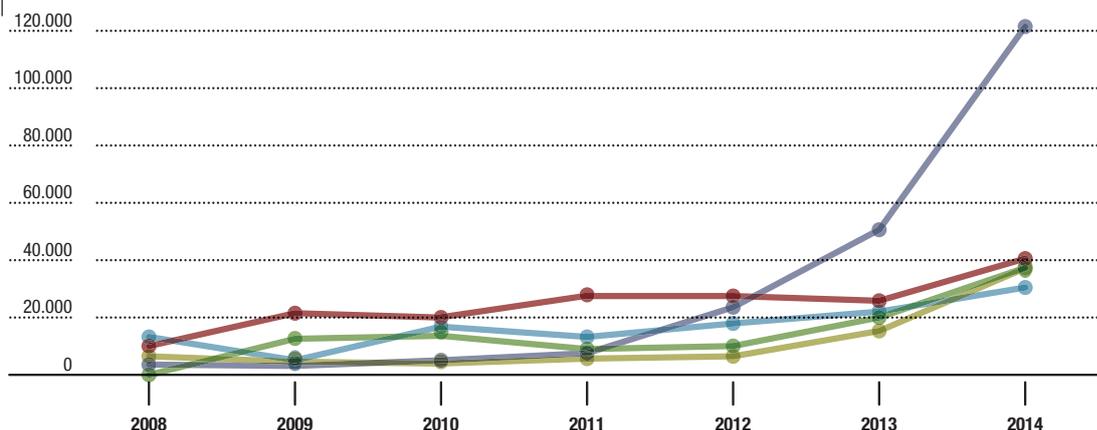


* United Nations Security Council Resolution 1244/99

Figura 3.22

Richieste di protezione internazionale in Unione Europea (28 stati), primi 5 paesi al 2014. Anni 2008-2014.
Valori assoluti

- Siriana, Rep. Araba
- Serbia
- Eritrea
- Kosovo*
- Afghanistan



* United Nations Security Council Resolution 1244/99

Figura 3.23

Domande di protezione internazionale in Unione Europea (28 stati). Anno 2014.
Valori assoluti

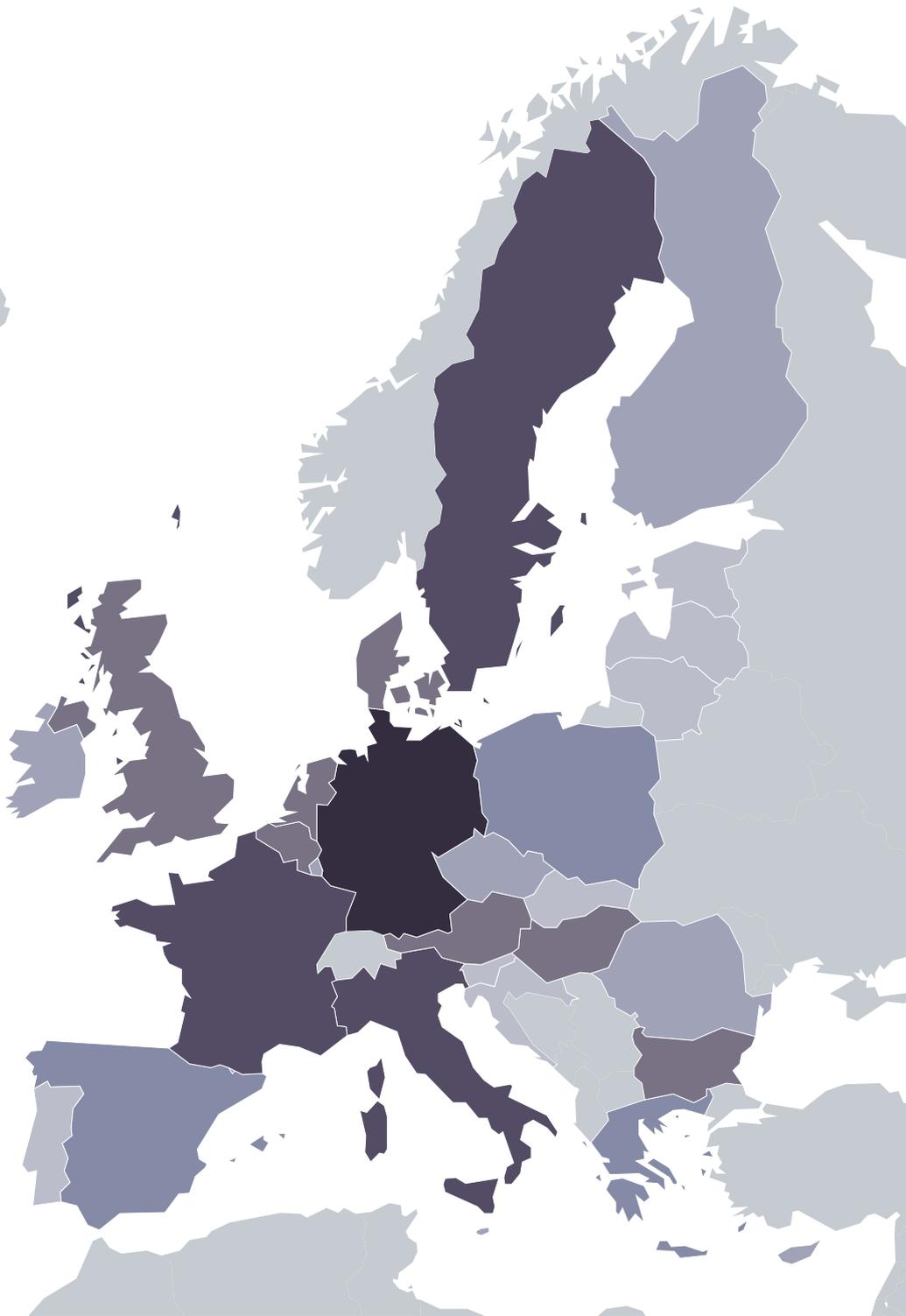
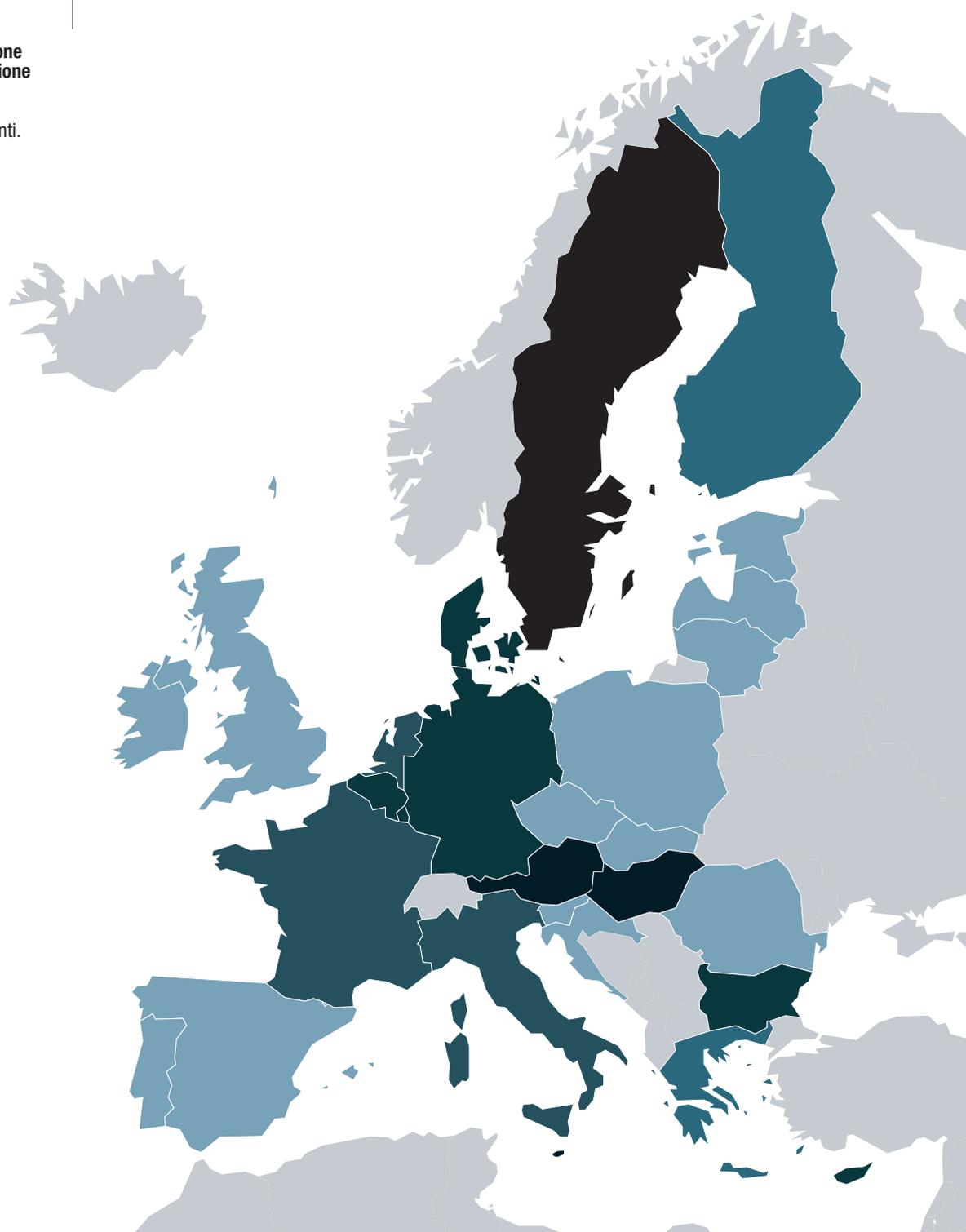


Figura 3.24

Domande di protezione internazionale in Unione Europea (28 stati). Anno 2014.
Valori per 1.000 abitanti.

- 6,01 e più
- Da 3,01 a 6,00
- Da 1,51 a 3,00
- Da 1,01 a 1,50
- Da 0,51 a 1,00
- Da 0,01 a 0,50



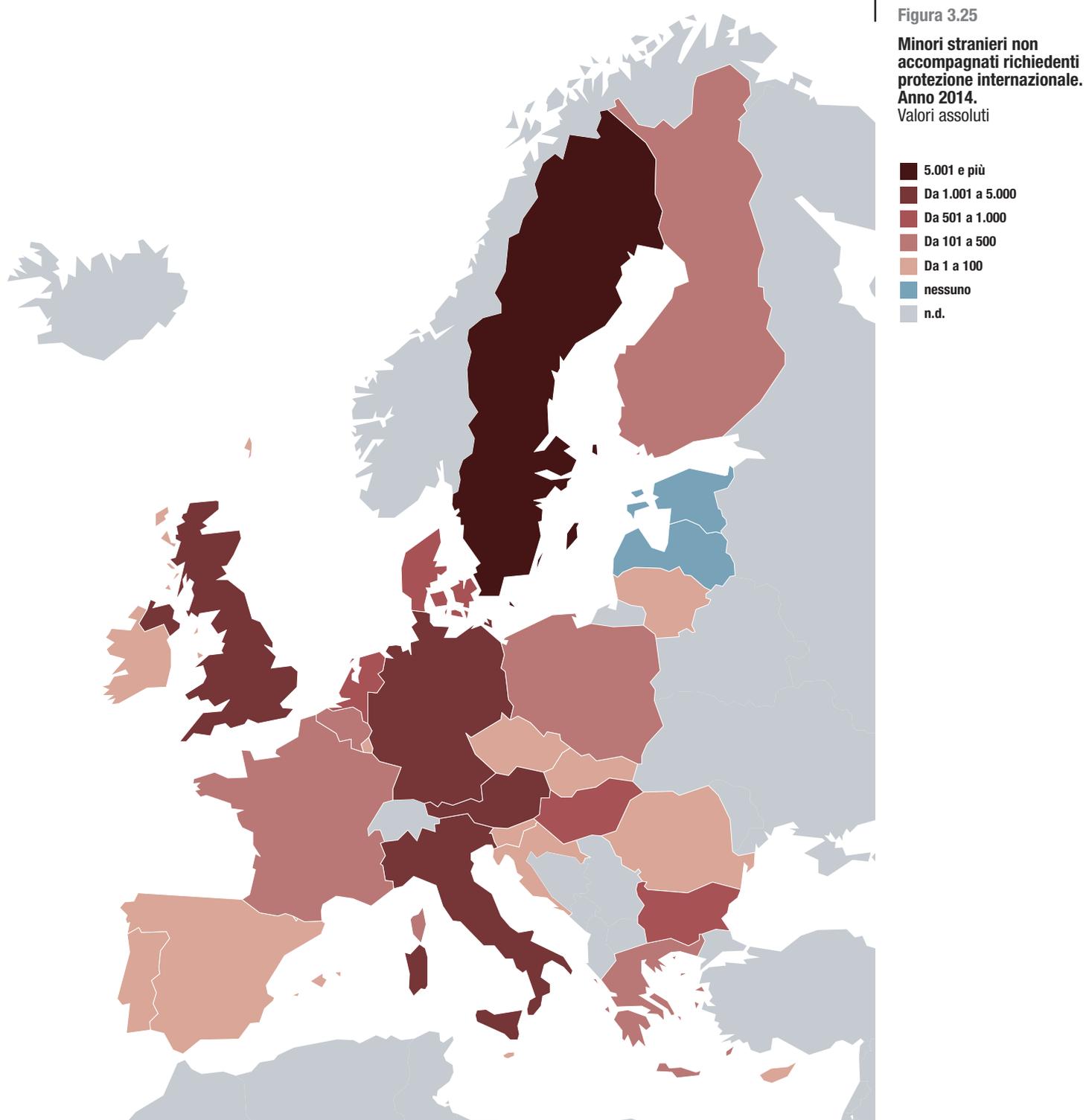


Figura 3.26

Primi 10 paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale nell'unione Europea (28 stati). Anno 2014.



* United Nations Security Council Resolution 1244/99

3.2.2 Decisioni sulle domande di protezione internazionale

Nel 2014, il numero di decisioni prese in merito alle domande di protezione internazionale è stato di 490.475, +6,1% rispetto alle 462.445 dell'anno precedente (per l'anno 2014 non è disponibile il valore per l'Austria, quindi possiamo ipotizzare che il numero reale di decisioni prese sia più elevato). Di queste, il 72,9% sono state prese in primo grado e il 27,1% in appello, a seguito di un ricorso contro diniego. Le decisioni in prima istanza hanno avuto un esito positivo nel 44,7% dei casi, mentre solo nel 17,6% nel caso di ricorsi. Nello specifico, 183.385 sono state le domande (primo appello e ricorso) accolte positivamente nel 2014 nell'Unione, che hanno quindi portato ad una forma di protezione internazionale – ri-

fugiato, protezione umanitaria o sussidiaria. Di queste, il 55,2% degli esiti positivi hanno avuto luogo in Germania (25,9%), Svezia (18,0%) e Francia (11,3%), seguite da Italia (11,3%), Regno Unito (7,7%) e Paesi Bassi (7,2%).

Delle 183.385 persone che nel 2014 hanno ottenuto una qualche forma di riconoscimento, 103.600 sono stati accolti come rifugiati (56,5%), 20.300 (11,1%) con protezione umanitaria e 59.470 (32,4%) con protezione sussidiaria. È da notare, però, che non tutti i Paesi dell'UE hanno nella propria legislazione la protezione umanitaria, e tale situazione concorre nel mantenere basso il numero di coloro che ottengono tale status.

Figura 3.27

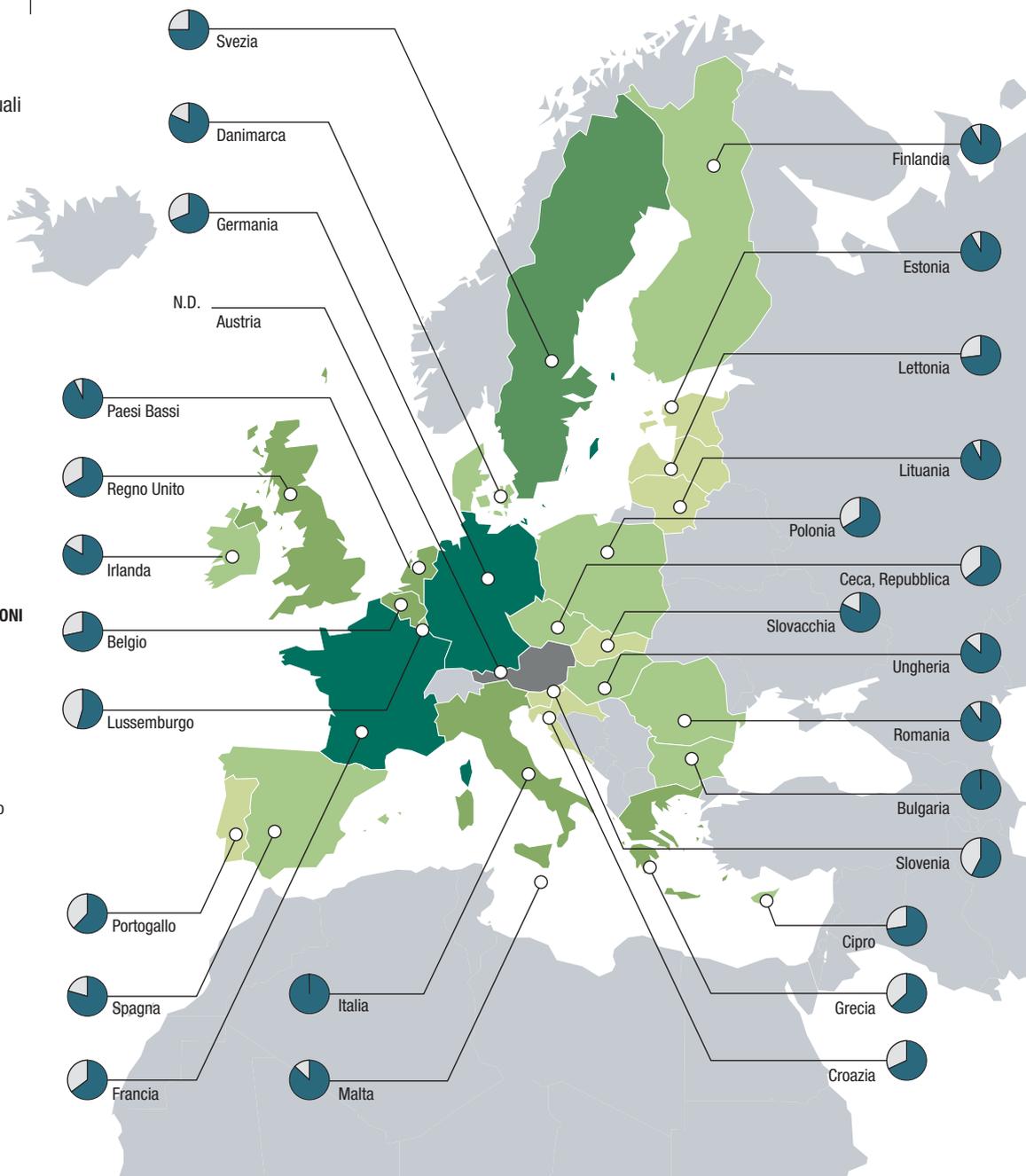
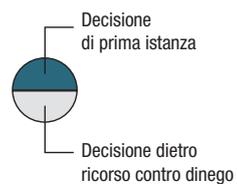
Decisioni in merito alle richieste presentate. Anno 2014

Valori assoluti e percentuali

DECISIONI VALORI ASSOLUTI

- 100.001 e più
- Da 50.001 a 100.000
- Da 10.001 a 50.000
- Da 1.001 a 10.000
- Da 1 a 1.000
- n.d.

RIPARTIZIONE DELLE DECISIONI VALORI PERCENTUALI



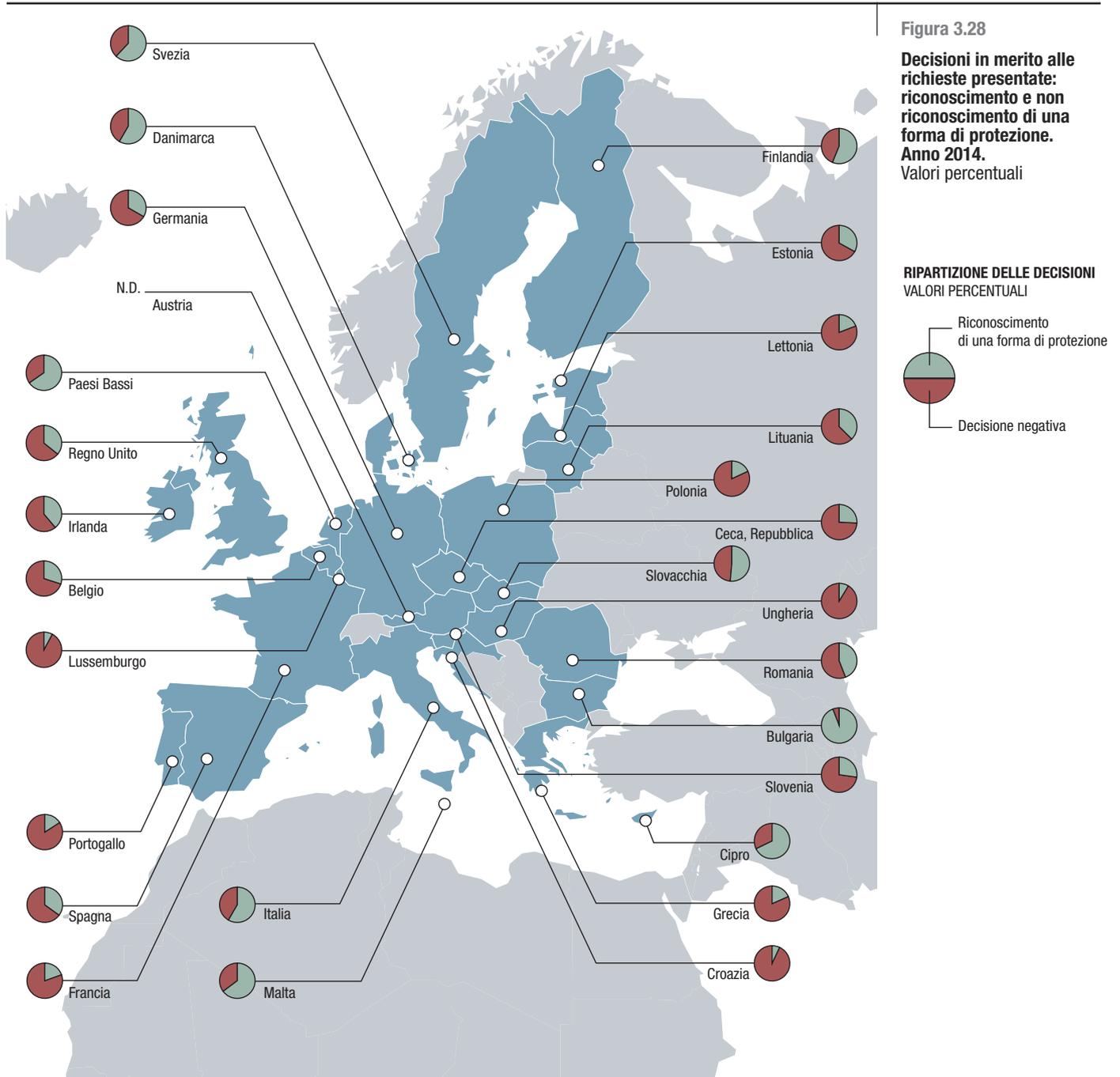


Figura 3.29

Decisioni positive in merito alle richieste presentate: rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria (dove contemplata dalla normativa nazionale). Anno 2014

Valori assoluti e percentuali

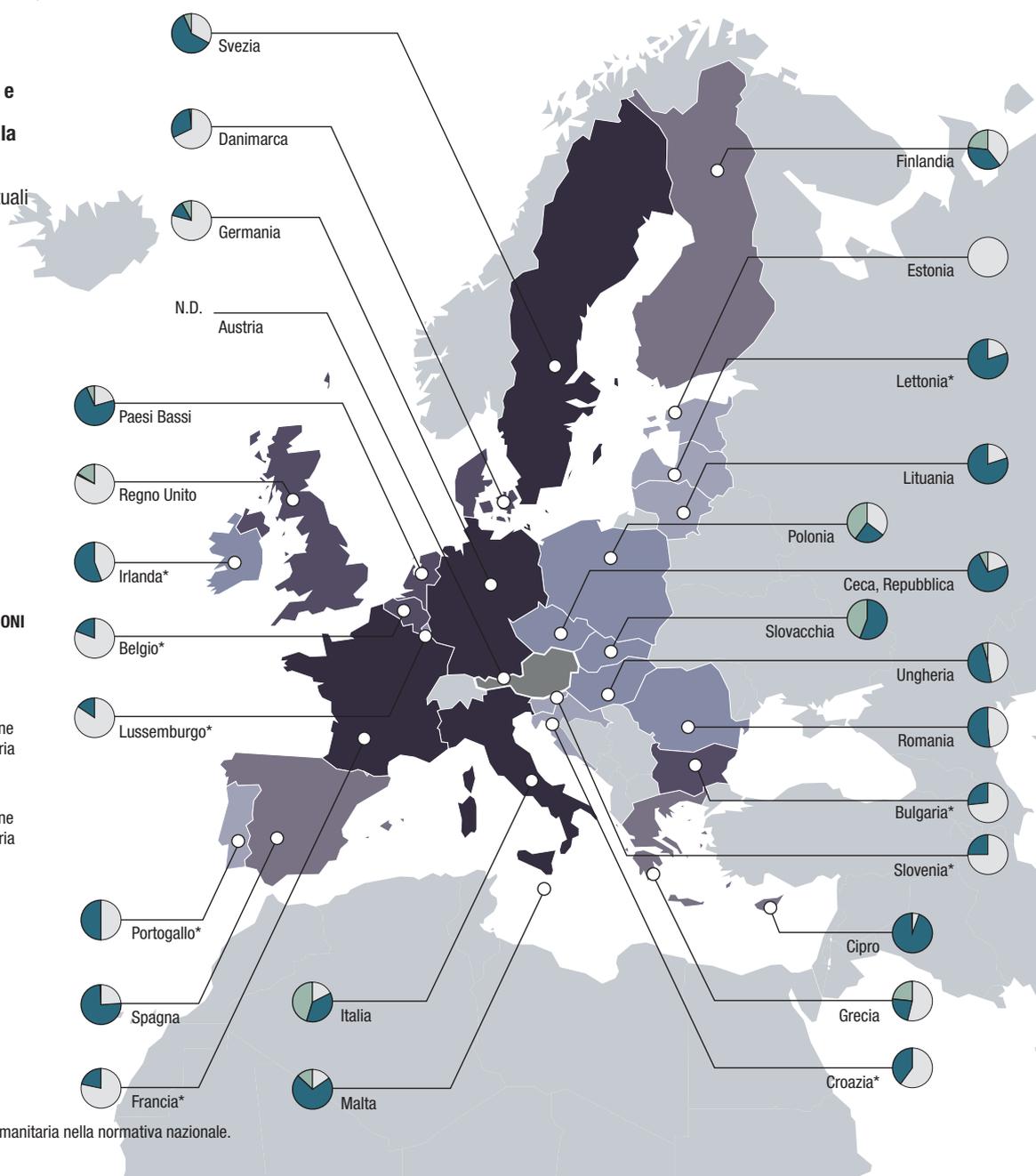
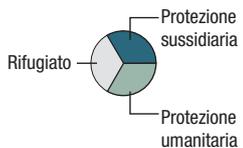
DECISIONI

VALORI ASSOLUTI

- Da 15.001 a 50.000
- Da 5.001 a 15.000
- Da 1.001 a 5.000
- Da 101 a 1.000
- Da 1 a 100
- n.d.

RIPARTIZIONE DELLE DECISIONI

VALORI PERCENTUALI



* Non prevede la protezione umanitaria nella normativa nazionale.

Focus / Paese

Pakistan Terra d'accoglienza, terra di fuga*

Popolazione	182 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	796.095 km²	Fonte: UNDP
Aspettativa di vita alla nascita	67 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati nel Paese	1.505.525 alla fine del 2014 quasi tutti afghani	Fonte: UNHCR, <i>Global Trends 2014</i>

Fino all'*escalation* di profughi siriani in Turchia nel 2014, il Pakistan è stato per oltre un decennio il Paese con il maggior numero di rifugiati registrati nei propri confini a livello globale. Rimane tuttora quello con la maggiore presenza protratta di persone accolte. Ed è il secondo Paese al mondo per l'indicatore che misura il "peso" reale dei rifugiati in rapporto alla ricchezza pro capite, al di là del loro numero assoluto: il Pakistan, appunto, ne ospita 316 per dollaro di PIL pro capite (in questa "classifica" il primo Paese è l'Etiopia con 440 rifugiati per dollaro, e l'Italia occupa solo la 59^a posizione, con meno di tre rifugiati per dollaro). Nella Repubblica Islamica del Pakistan gli insediamenti di rifugiati si concentrano nel Nord e nei territori al confine con l'Afghanistan: un terzo vive in 76 insediamenti, i cosiddetti "refugee village", e due terzi nelle città e nelle comunità rurali. Al milione e mezzo di rifugiati si aggiungono circa 5.000 richiedenti asilo di varia provenienza, di nuovo soprattutto afghani, e forse un milione di afghani senza documenti.

Fra "sicurezza" ed emergenza

Il Paese deve farsi carico anche di quasi un milione e 380 mila sfollati interni (UNHCR, *Global Trends 2014*) prodotti da varie "operazioni di sicurezza" nelle "Aree tribali" e nella provincia del Khyber Pakhtunkhwa: ultima, quella scattata nel Nord Waziristan con le operazioni seguite all'attentato jihadista all'aeroporto di Karachi del giugno 2014. Così, il solo 2014 ha costretto alla fuga 700 mila persone. D'altro canto il Pakistan è l'epicentro della più estesa "operazione" di rimpatrio a livello globale, che ancora una volta interessa i rifugiati afghani. Dal 2002 gli af-

ghani rientrati volontariamente in patria dal Pakistan sono tre milioni e 800 mila, di cui, peraltro, appena 13 mila nell'ultimo anno (erano stati ancora 31 mila nel 2013), sia a causa del rinnovo dei certificati PoR (vedi oltre) sia, soprattutto, della continua instabilità oltre confine. L'UNHCR ha riconosciuto «la generosità» delle comunità ospitanti pakistane e, al governo di Islamabad, il merito di aver prorogato sino alla fine del 2015 la validità delle *Afghan refugees' Proof of Registration (PoR) cards* (anche se con l'esclusione di 136 mila rifugiati), di aver rilasciato certificati di nascita per 800 mila bambini afghani, di aver messo a disposizione i terreni per diversi insediamenti e di aver aperto ai rifugiati le porte di scuole e servizi sanitari. Ma, come rileva lo stesso Alto Commissariato ONU, «l'ambiente operativo per gli attori umanitari in Pakistan rimane mutevole, in un clima di sicurezza precaria e dove le difficoltà di accesso e i problemi posti dalla situazione economica e sociale hanno alte probabilità di influire sulle operazioni di assistenza». Ad esempio, l'attacco all'Army Public School di Peshawar del dicembre 2014, con 150 morti (quasi tutti ragazzi, l'attentato di matrice *taliban* più grave nella storia del Paese), ha innescato tra l'altro un'ondata di sospetto, di arresti e intimidazioni da parte delle forze di sicurezza che tra la fine del 2014 e i primi mesi del 2015 ha messo in fuga migliaia e migliaia di rifugiati afghani verso la patria d'origine.

Una democrazia debole

Dopo le elezioni del 2013 il governo guidato dal Partito del popolo pakistano ha passato la mano alla Lega musulmana pakistana di Nawaz Sharif, tuttora primo

ministro: per la prima volta nella storia del Paese un governo eletto ha dato il cambio a un altro per responso delle urne. Nel 2014 il Nobel per la pace conferito all'attivista Malala Yousafzai ha premiato indirettamente anche l'impegno della società civile pakistana per la democrazia e i diritti. Ma l'eredità di decenni di corruzione, di governi militari e dello strapotere delle forze armate e dei servizi segreti rende debole l'attuale democrazia. Alleata a disagio (e ambigua) degli USA nella "guerra al terrorismo", Islamabad controlla a fatica le zone prossime al confine con l'Afghanistan, rifugio e fucina di militanti jihadisti che stanno infliggendo al Paese un'*escalation* di attentati. Nè riesce a risolvere le croniche tensioni con l'India. Nel Paese le minoranze religiose, cristiani, *sikh* e sciiti di etnia *hazara* continuano a subire violenze e persecuzioni in particolare per le leggi sulla "blasfemia". Mentre sul fronte ambientale il Paese subisce da anni gravi alluvioni che hanno costretto all'esodo interno (ancora una volta) centinaia di migliaia di abitanti. A fine 2014 i pakistani rifugiati nei cinque continenti erano quasi 336 mila (283 mila di questi, registra l'UNHCR nei *Global Trends 2014*, sono fuggiti paradossalmente in Afghanistan nel solo 2014 a causa delle operazioni militari in Nord Waziristan), mentre quelli che nell'anno hanno chiesto asilo nei 44 Paesi più industrializzati hanno superato i 26 mila: in questi Paesi il Pakistan occupa la sesta posizione a livello globale fra le provenienze di chi è costretto a cercare all'estero protezione da persecuzioni e violenze.

* A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga

Focus / Paese

Turchia Dignità (e difficoltà) ai bordi della “fortezza Europa”*

Popolazione	74.9 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	783.562 km²	Fonte: UNDP
Aspettativa di vita alla nascita	75.3 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati nel Paese	1.587.374 rifugiati e 106.378 richiedenti asilo alla fine del 2014	
	1.939.000 siriani alla fine d'agosto 2015	Fonte: UNHCR, Syria Regional Refugee Response

La Turchia: un grande laboratorio sperimentale delle trasformazioni all'interno dell'universo musulmano.

F. Ambrosio

L'Islam in Turchia, Carocci 2015

FA PIÙ NOTIZIA PER le ambiguità del presidente Erdoğan sulla guerra ai confini, per i sospetti di autoritarismo che lo stesso Erdoğan attira su di sé. Oppure per l'ostinato negazionismo sul genocidio armeno, per le tensioni fra laicità e re-islamizzazione, o magari per le eredità di questioni vecchie di decenni (che, per inciso, hanno causato la diaspora all'estero di 64 mila rifugiati), fra cui l'irrisolta questione curda. Raro che si ricordi, invece, che la Turchia oggi ospita nei suoi confini oltre un milione e 900 mila rifugiati fuggiti dalla Siria. In nessuno dei Paesi che si affacciano su questa catastrofe umanitaria si è raggiunta una cifra così elevata. Il dato può essere messo a confronto con quello dei siriani che sono riusciti a chiedere asilo in tutta Europa dall'aprile 2011 ai primi mesi del 2015, meno di 254 mila.

Senza contare che la Repubblica Turca sta registrando un afflusso senza precedenti di richiedenti asilo di altre nazionalità, 88 mila nel solo 2014, soprattutto irakeni. La Turchia è anche il Paese per cui l'UNHCR ha proposto alla comunità internazionale il maggior numero di rifugiati da reinsediare in Paesi terzi nel 2014, circa 15.700 persone (nell'anno ne sono effettivamente partiti meno di novemila).

Emergenza Siria: le risposte

I rifugiati siriani sono concentrati soprattutto nelle province meridionali di Hatay, Gaziantep, Kilis, Sanliurfa, Mardin e in quelle poco più a Nord. Specialmente le

prime sono oggi punteggiate di campi, centri, insediamenti urbani e non urbani. 259 mila persone sono ospitate in 23 campi gestiti dal governo; il più grande, quello di Suruç, ne accoglie 25 mila, soprattutto curdi. Sin dall'inizio il Paese ha fatto fronte all'emergenza esplosa nel 2011 con standard che l'UNHCR ha definito «elevati» e, più di recente, con notevoli interventi legislativi e amministrativi. Dopo l'entrata in vigore, nell'aprile 2014, della “Legge sugli stranieri e la protezione internazionale” la gestione dell'asilo è passata a un'unica struttura, la nuova Direzione generale per la gestione dell'immigrazione; mentre nell'ottobre dello stesso anno la regolamentazione della protezione temporanea ha stabilito un quadro legale per offrire ai rifugiati siriani servizi e opportunità. L'UNHCR collabora con le autorità di Ankara nella costruzione del sistema d'asilo e presiede al coordinamento delle altre agenzie ONU impegnate nell'emergenza.

Emergenza Siria: le difficoltà

Tuttavia il quadro complessivo rimane precario. Alla fine del 2014, riconosce Amnesty International nel suo *Annual Report 2014-2015*, i campi a gestione governativa erano «ben attrezzati». Ma la gran parte dell'(allora) milione e 300 mila rifugiati rimasti fuori era «senza risorse, con scarsa o nessuna assistenza». Inoltre, nonostante la politica delle “frontiere aperte” professata da Ankara, Amnesty ha continuato a registrare ai varchi di confine non ufficiali atti di violenza da parte delle guardie di frontiera: uso di armi da fuoco, percosse e respingimenti di profughi verso il territorio siriano. E vi sono le difficoltà dei curdi *yazidi* fuggiti dall'Iraq nell'ottenere la protezione temporanea

concessa ai siriani.

Più in generale, in alcune zone i servizi d'accoglienza e le amministrazioni locali sono stati subissati dall'afflusso crescente di profughi e non sono mancate tensioni con la popolazione locale. Mentre la gran parte degli stessi rifugiati siriani ha ormai esaurito i propri risparmi, una situazione che ha innescato fenomeni di accattonaggio, lavoro minorile e matrimoni precoci.

Cronache dal limes

La Turchia, intanto, rimane l'ultimo segmento della “rotta” di terra che da Oriente conduce sempre più migranti e potenziali richiedenti asilo verso i confini dell'Ue. I dati sugli arrivi in Grecia dall'Egeo in questo 2015, in gran parte di profughi (181 mila persone sino alla fine di agosto), certificano un aumento a livelli esponenziali rispetto agli anni precedenti:

È la tormentata frontiera del Mediterraneo orientale, dove il rispetto del diritto d'asilo, anzi del diritto alla vita, è sempre più fragile. Solo fra gennaio e agosto 2015 nell'Egeo sono morti oltre 80 migranti. Mentre in primavera l'UNHCR ha chiesto alla Bulgaria e alla Turchia di fare chiarezza sulla morte di due *yazidi* irakeni percosi e dispersi con altri compatrioti, secondo alcune denunce, dalle guardie di frontiera bulgare e poi ritrovati senza vita, per le lesioni e il gelo, sul lato turco del confine. Simili episodi di “respingimento”, o di intercettazione da parte degli agenti turchi, sono tutt'altro che un'eccezione. Ma la gestione del *limes* turco-greco-bulgaro piuttosto che Ankara chiama in causa Atene e Sofia, e ancora di più Strasburgo, e Bruxelles, e i maggiori governi dell'Ue.

* A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga

Focus / Paese

Libano Un rifugiato al minuto*

Popolazione	4.8 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	10.452 km ²	Fonte: UNDP
Aspettativa di vita alla nascita	80 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati nel Paese	1.154.040 rifugiati e 7.434 richiedenti asilo alla fine del 2014	Fonte: UNHCR, <i>Global Trends 2014</i>
	1.113.941 rifugiati siriani a fine agosto 2015	Fonte UNHCR, Syria Regional Refugee Response
	Inoltre 450.000 palestinesi	Fonte: UNRWA

IL PAESE DEI CEDRI è diventato il Paese dei rifugiati. Anche senza considerare l'ormai storica presenza palestinese, alla fine del 2014 in Libano vivevano 232 rifugiati ogni mille abitanti, la densità più elevata al mondo rispetto alla popolazione nazionale. Nel Paese mediorientale i rifugiati siriani erano 18 mila nell'aprile 2012, un anno dopo 356 mila e un anno dopo ancora, all'inizio dell'aprile 2014, avevano superato il milione. In quei giorni lo staff dell'UNHCR ne registrava 2.500 al giorno, più di uno al minuto. Oggi si trovano pressoché ovunque, sia pure con maggiore densità fra Beirut e dintorni e lungo la costa. «Un'ospitalità eccezionale messa a dura prova», ha sintetizzato l'UNHCR. Tra luci e ombre.

Un'accoglienza al limite

Il Libano non ha sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951, ma ha reagito alla crisi umanitaria siriana tenendo aperte le frontiere fino al 2014 e dotandosi di una unità di crisi interministeriale. Lo strumento principale di coordinamento fra governo, ONG e agenzie delle Nazioni Unite (fra cui l'UNHCR) è il "ramo" libanese dell'internazionale Regional Refugee and Resilience Plan, il cosiddetto "3RP".

Non esistono campi ufficiali. I rifugiati hanno diritto d'accesso a gran parte dei servizi di base ma in un contesto di crescente vulnerabilità. In alcune cittadine e villaggi il numero di rifugiati supera quello degli abitanti, alimentando tensioni anche per l'uso di servizi come l'acqua, la luce, la sanità, le scuole.

Due terzi della popolazione rifugiata siriana vivono al di sotto della linea di povertà nazionale, mentre nel Paese sono in tutto tre milioni e 300 mila, fra rifugiati e libanesi indigenti, le persone bisognose di assistenza umanitaria. A livello nazionale

si stimano già decine di migliaia di apolidi, ma oggi sono particolarmente a rischio di apolidia i bambini nati da rifugiati siriani: secondo un'indagine dell'UNHCR, sette neonati siriani su 10 rimangono privi di un certificato di nascita ufficiale a causa di una procedura complessa e onerosa. I bambini e i ragazzi rifugiati siriani in età scolare sono 400 mila (ben un terzo della popolazione rifugiata), ma solo 106 mila possono essere accolti nelle scuole pubbliche con fondi UNHCR e UNICEF. Alla fine del giugno 2015 le agenzie dell'ONU e le ONG attive nel "3RP" hanno denunciato una grave carenza di fondi per le iniziative assistenziali nei Paesi interessati dal Piano, Libano compreso.

Subito dopo Turchia e Malaysia, il Paese è tra quelli per cui l'UNHCR ha proposto alla comunità internazionale il maggior numero di rifugiati da reinsediare in Paesi terzi nel 2014, quasi 9.200 persone. Nel corso dell'anno dal Paese dei cedri ne sono effettivamente partiti 6.150 (quinto Paese per partenze, dopo Malaysia, Turchia, Nepal e Thailandia). Ma non sono certo numeri in grado di dare sollievo. Tanto che il governo presieduto da Tammam Salam ha varato nel 2014 una serie di provvedimenti restrittivi culminati, all'inizio del 2015, in un drastico giro di vite sui requisiti d'ingresso per i profughi siriani, che ora in pratica sono circoscritti ai casi "vulnerabili" o trasferibili con il *resettlement*. Nei primi mesi di quest'anno la registrazione di nuovi rifugiati nel Paese è così crollata dell'80% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. A maggio il governo ha chiesto all'UNHCR di "deregistrare" i rifugiati registrati dopo il 5 gennaio e di sospendere le nuove registrazioni fino alla messa a punto di nuove procedure. E intanto anche ai rifugiati già presenti è stata imposta una tassa onerosa (200

dollari) per il rinnovo periodico del permesso di soggiorno.

"Salvate questa speranza!"

Tutto questo si svolge in un quadro complesso e precario, perché la guerra di Siria non ha riversato sul Libano solo folle di rifugiati senza precedenti, ma ha anche causato una riduzione degli scambi commerciali, del turismo e degli investimenti, e da un lato incursioni di jihadisti siriani in territorio libanese, e dall'altro l'intervento delle milizie Hezbollah in aiuto del regime di Damasco. Senza contare le mai superate tensioni che rendono faticosa, da sempre, la vita del fragile "comunitarismo" libanese a base religiosa. Nei mesi scorsi, a dieci anni dall'assassinio dell'ex premier Rafiq Hariri (14 febbraio 2005), un disincantato Imad Salamey, docente di Scienze politiche alla Lebanese American University, riassume così la situazione per la nostra agenzia ANSA: «La ragione per cui il Libano non è ancora esploso è che il costo di una guerra, per tutte le parti, sarebbe più alto di quello dello *status quo*». Il Paese dei cedri rimane così, nonostante tutto, «terreno per un possibile dialogo tra mondo sciita e sunnita anche nel resto della regione». Ma parlava non solo ai libanesi, già qualche anno fa, anche Joseph Maïla, egli stesso d'origine libanese e direttore del Centre de recherche sur la Paix dell'Institut catholique di Parigi: «In Libano c'è pluralismo, ci sono intellettuali, c'è libertà. Salvare il Libano significa dare speranza alla democrazia nel mondo arabo» (in *Libano. Frammenti di storia, società, cultura*, a cura di E. Chiti, Mesogea 2012). Salvare il Libano e i suoi rifugiati, potremmo completare oggi.

* A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga

Storie /

Dal Gambia allo SPRAR di Torre Pellice (To), Ibrahim sogna un futuro in Italia

“IBRAHIM VIENE DAL GAMBIA, ha ventisei anni e ad agosto terminerà il suo percorso di accoglienza nel progetto SPRAR di Torre Pellice (Torino).

Il suo è stato un percorso di integrazione esemplare che lo ha visto coinvolto in molteplici attività a diretto contatto con la cittadinanza”, racconta la responsabile del progetto SPRAR. Ibrahim nel suo paese d'origine ha lavorato come meccanico e successivamente in Libia è stato decoratore e giardiniere. Giunto a Torre Pellice nell'aprile del 2014 da Agrigento, dove è stato sei mesi in un Centro di prima accoglienza, si è impegnato sin da subito in attività di cura del verde urbano viste le sue abilità pregresse e poi nella conduzione del programma radiofonico “African mix” in onda sulle frequenze di RBE – Radio Beckwith. Impegno che lo ha contraddistinto anche negli studi. “Ha frequentato il corso per la licenza media – racconta la coordinatrice d'equipe - ed ha svolto una prima borsa lavoro presso un'associazione del territorio dove vengono raccolti e distribuiti mobili, vestiti e biciclette di seconda mano, da febbraio ad aprile 2015”. Volontà, impegno e competenze che gli hanno permesso così di entrare in contatto diretto con la comunità locale e di tessere reti di relazione per superare stereotipi e luoghi comuni sui migranti cominciando così a guardare al suo futuro. Ibrahim è stato così selezionato per un progetto di inserimenti lavorativi attraverso il piano Garanzia giovani a cui possono partecipare anche rifugiati e richiedenti asilo. “Da maggio sta svolgendo un tirocinio di 40 ore settimanali presso la piscina comunale di Luserna San Giovanni che lo vede impegnato in attività di pulizie e riordino dei materiali. Nel contempo sta anche imparando a nuotare”, spiega entusiasta la coordinatrice del progetto SPRAR. Ma l'impegno di Ibrahim e la voglia di rimbocarsi le maniche non si esauriscono qui. Con l'avvio del nuovo bando per

il Servizio civile nazionale, supportato dal progetto SPRAR, ha deciso di candidarsi come volontario per lavorare a stretto contatto con rifugiati e richiedenti asilo di Torre Pellice. La Diaconia valdese, che gestisce il progetto di accoglienza, ha un proprio Ufficio volontariato che si occupa di gestire e attivare progetti di volontariato nazionale, europeo ed internazionale. Tra i progetti presentati dall'ufficio per il servizio civile nazionale c'è “Giovani 2020” che prevede due distinte attività per i giovani volontari selezionati: da un lato la possibilità di inserimento nell'équipe di lavoro del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (nello specifico per i progetti di accoglienza dello SPRAR Torre Pellice, SPRAR Torino e Prefettura sulla Val Chisone) “per accompagnamenti, attività ludico-culturali e, nel caso di Ibrahim, mediazione linguistico/culturale affiancata al mediatore d'équipe” - specifica la coordinatrice SPRAR - e dall'altro attività che saranno legate al progetto “Giovani e Territorio”, che si occupa di attivazione e gestione di centri educativi, progetti ed attività dedicati ad adolescenti e bambini. Attività che potranno anche intrecciarsi. Passo dopo passo Ibrahim sta rimettendo assieme con entusiasmo i pezzi della sua vita per ripensare il suo futuro a partire dalle relazioni che ha stretto durante il percorso di accoglienza che si avvia al termine (17 agosto 2015). Il prossimo passo sarà trovare un alloggio, un appartamento da affittare perché Ibrahim vorrebbe continuare ad investire le sue energie in Italia. “Da febbraio 2014 sta cercando una soluzione abitativa ‘alternativa’ e attualmente è in contatto con una coppia nigeriana di Torre Pellice che sarebbe disposta a condividere l'appartamento con lui”, sottolinea la responsabile SPRAR. “La priorità è progettare il mio futuro. Perché quando un essere umano non ha un futuro è come se lui stesso fosse morto” dice Ibrahim (leggi anche intervista a fumetti pubblicata su www.ecomese.it).

Storie /

Un filantropo naturale

Dopo essere fuggiti dal proprio paese, i rifugiati come il dottor Ahmed si offrono volontari per aiutare i compatrioti siriani ad adattarsi alla vita in esilio.

QUANDO TRE ANNI fa la violenza si diffuse per le strade della città siriana di Idlib, la maggior parte dei residenti sbarrò le finestre e si chiuse in casa, mentre all'esterno infuriavano i combattimenti. Il dottor Ahmed non era tra questi e decise invece di avventurarsi all'esterno per occuparsi dei feriti.

Il dermatologo ed esperto di piante quarantacinquenne ha cauterizzato ferite superficiali (in un caso servendosi di uno spiedo da barbecue riscaldato su una fiamma a gas), ha ricomposto fratture e ha salvato bambini che si erano separati dai genitori. “Quando vedi un altro essere umano che giace in mezzo alla strada devi aiutarlo,” dice.

Oggi Ahmed aiuta ancora i bisognosi, ma lo fa da ‘bordo campo’, piuttosto che nel bel mezzo del conflitto siriano. Lui è un rifugiato e un volontario per l'UNHCR, uno degli oltre 430 che in Libano visitano quartieri e insediamenti per fornire ai rifugiati informazioni pratiche e assistenza, ricevendo un rimborso per le spese di viaggio e di comunicazione. Ahmed e la sua famiglia sono fuggiti in Libano nel 2011 e lui lavora come volontario dall'inizio del 2014.

Le necessità sono enormi. Nel solo Libano, circa 1,1 milioni di rifugiati sono registrati con l'UNHCR. Non sono ospitati in campi centralizzati, ma sparpagliati nel territorio montuoso e in quartieri urbani difficili da raggiungere, con strade dissestate e limitati mezzi di comunicazione. Anche solo localizzarli può essere una sfida. Molti arrivano in Libano con pochi soldi e nessuna informazione su



come ottenere i servizi essenziali. I volontari come Ahmed usano i loro contatti per trovare chi ha più bisogno e per consigliarli sul tipo di aiuto disponibile attraverso il governo, l'UNHCR e le sue agenzie umanitarie partner.

Ahmed è un filantropo naturale. In Libano non è permesso esercitare il mestiere di medico senza licenza libanese. Ma quando l'UNHCR l'ha avvicinato, con l'intenzione di renderlo un tramite per far sapere ai nuovi arrivati come ottenere assistenza medica, Ahmed ha colto l'occasione al volo. Questo lavoro "ha il mio nome scritto sopra," dice, mentre sorreggia il tè nel suo appartamento scarsamente ammobiliato, all'ultimo piano di un edificio di Tripoli crivellato dai proiettili. "Quando vedo la sofferenza e sono in grado di dare una mano...è una sensazione incredibile."

Gli manca lavorare da dermatologo? "Sto lavorando come essere umano," risponde.

Recentemente, nell'arco di una sola mattinata, ha aiutato a rintracciare un fisioterapista per un uomo che aveva il braccio paralizzato per via di una ferita da proiettile, procuratasi a Homs; ha recuperato una piccola borsa di medicine del sangue per un'anziana vittima di ictus, troppo debole per raggiungere da sola la farmacia; e ha offerto consigli e una spalla alla madre di tre bambini in difficoltà. Come la maggior parte dei medici

in zone di conflitto in Siria, Ahmed non era riuscito ad aprire una sua clinica o a lavorare negli ospedali. Ma andava spesso in giro a curare i feriti. Era un lavoro pericoloso.

Una volta, durante un corteo funebre degenerato in violenza, Ahmed si era inginocchiato accanto a un uomo ferito allo stomaco e stava premendo con la mano sulla sua ferita - solo per poi vedere un secondo proiettile colpire l'uomo alla testa, uccidendolo.

In un'altra occasione si è visto correre incontro una bambina di quattro anni che aveva perso di vista i suoi genitori. Insieme si sono rannicchiati in un portone per otto ore, mentre attorno a loro infuriavano i combattimenti. Alla fine Ahmed aveva individuato la madre della bimba e aveva cercato di riunirle, ma prima che potesse fare qualsiasi cosa la donna era stata uccisa dal proiettile di un cecchino proprio di fronte a lui. Solo in seguito è riuscito a rintracciare il padre, riportandogli la bambina.

Dopo alcuni mesi passati a sopravvivere nella città, Ahmed ha ricevuto una telefonata di avvertimento da qualcuno che aveva curato in strada. Il suo nome era sulla lista delle persone da arrestare. Lui e sua moglie, che a quel tempo era incinta, decisero che era tempo di fuggire. La vita in Libano è meno pericolosa, ma non senza difficoltà. Ahmed vive in una parte di Tripoli che vede esplo-

sioni di violenza settaria regolarmente. I muri di cemento del suo quartiere sono orribilmente crivellati da fori di proiettile, e l'edificio in cui lui e sua moglie vivono è circondata da posti di blocco militari. Ahmed è stato arrestato almeno una volta da soldati sospettosi e preoccupati da chiunque si muovesse liberamente. "Non è facile lasciare il quartiere, per non parlare di attraversare la città", dice. Ahmed dice che rimarrà in Libano fino a quando la guerra in Siria non sarà finita. Ma a lui e sua moglie mancano terribilmente i frutteti e i campi verdi della sua nativa Idlib, un centro agricolo nella parte nord-occidentale del paese, vicino al confine con la Turchia.

Ahmed aveva visitato il Libano già prima della guerra, soprattutto per alcune ricerche sugli usi medicinali di piante che crescono in alta montagna - una delle sue passioni - e dice che è contento di avervi un ruolo significativo, nonostante le difficoltà della vita qui. La sua preoccupazione più grande è per la prossima generazione, che comprende suo figlio Elias, nato in Libano. "Prego che non siano trascinati in un circolo di rappresaglie e di vendetta."

Per il momento, Ahmed farà il possibile per fare la differenza. "Ringrazio Dio, per lui," esclama Huda, madre di sei figli a Tripoli, dopo la visita di Ahmed in un pomeriggio del recente inverno. "È venuto ad aiutarci."



4

Capitolo 4 /

Profughi e richiedenti protezione internazionale e disastri ambientali¹

Lo scenario

2 N. Myers, *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*, in *Philosophical transactions of the royal society*, vol. 357, n. 1420, 2002, 609-13.

Negli ultimi 20 anni il numero (ufficiale) registrato dei disastri naturali è raddoppiato, passando da circa 200 a oltre 400. La maggior parte di questi sono in relazione ai cambiamenti climatici, ovvero si tratta di disastri influenzati dai cambiamenti climatici in termini di frequenza e di gravità degli episodi. Ci si riferisce dunque a disastri meteorologici (tempeste, uragani), idrogeologici (alluvioni) e climatici (siccità) che, secondo l'UN Emergency Relief Coordinator, può essere definita come "la nuova normalità".

Il monitoraggio sistematico degli eventi catastrofici è iniziato nei primi anni '70 da parte del CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster), che a partire dal 1988 ha attivato una raccolta delle informazioni attraverso una apposita banca dati, che registra informazioni sui disastri ambientali accaduti nel mondo a partire dal 1900. Da questa banca dati risulta che in effetti il numero degli eventi catastrofici naturali è aumentato, così come il numero delle persone coinvolte; mentre le vittime sono diminuite.

Il CRED ha poi registrato negli anni un incremento delle inondazioni e delle tempeste e a livello globale, un maggiore interessamento rispetto ai disastri naturali dell'Asia e dell'Area del Pacifico, sia per numero di eventi che per la popolazione coinvolta.

Tuttavia i dati più attendibili per stimare la consistenza di questi flussi migratori sono quelli dell'IDMC, disponibili fino all'ottobre 2014, a partire dai 6 anni precedenti.

Questa stima parla, per il 2014, di 22,4 milioni

di persone sfollate per motivi legati a disastri ambientali, intendendo in essi compresi sia i disastri climatici, che quelli di natura geofisica, come le alluvioni, le tempeste, i terremoti, le eruzioni vulcaniche, gli incendi. Dalla suddetta stima sono invece incluse alcune tipologie di disastri, come quelli di natura tecnologica (incidenti industriali o nucleari), o biologica (es. epidemie), ovvero i disastri ad insorgenza lenta, come la siccità. Il trend degli ultimi 6 anni attesta un andamento altalenante, con picchi particolarmente elevati nel 2010 (42,4 milioni di sfollati), nel 2008 (36,5 mln) e nel 2012 (32,4 mln) e una decrescita invece nel 2011 (15 mln) e nel 2009 (16,7 mln). Tornando al 2014, il continente in assoluto più coinvolto è l'Asia (19 mln), in particolare le Filippine, la Cina, l'India, l'Indonesia, e, a seguire, gli USA.

Diverse altre stime sono state prodotte sui numeri dei possibili "migranti del clima": Myers² stima questi migranti in circa 200 mln al 2050. L'UNEP valuta che solo in Africa questo numero dovrebbe attestarsi a 50 milioni entro il 2060. Graeme Pearman prevede invece che con un aumento della temperatura di 2 gradi, ben 100 milioni di persone saranno esposte entro il 2100 ad un serio rischio di inondazione delle coste.

Cambiamento climatico e migrazioni: quali connessioni?

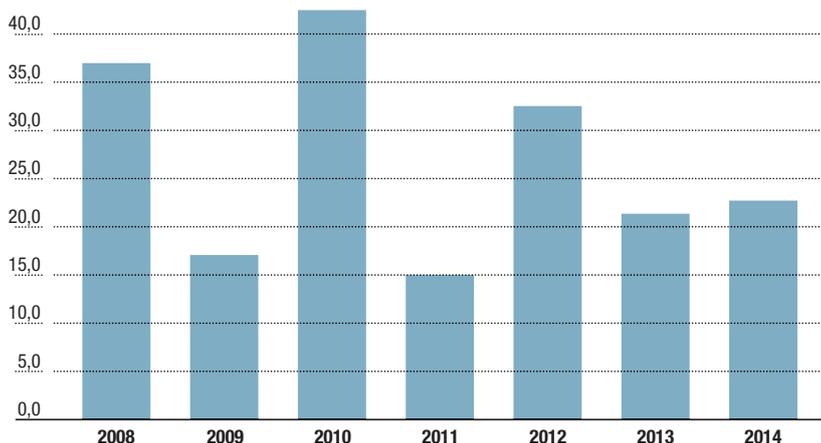
I movimenti migratori tradizionalmente e anche nell'attuale fase storica sono caratterizzati dall'estrema eterogeneità di cause che li determinano, e sono una complessa combinazione di fattori oggettivi e soggettivi, che influenzano la decisione o la necessità di spostarsi dal proprio paese o da quello in cui si risiede.

Oltre all'influenza di guerre, conflitti civili, compressione delle libertà fondamentali, gravi crisi politiche ed economiche, sempre più, nel panorama delle migrazioni forzate si sta cercando di approfondire il ruolo dei disastri ambientali. E comunque sebbene non ci sia un rapporto di causalità unico o univoco fra il cambiamento climatico, i disastri, gli spostamenti e la migrazione, l'esistenza di un chiaro collegamento fra i feno-

Figura 4.1

Persone sfollate per disastri ambientali. Anni dal 2008 al 2014.
Valori in milioni

Fonte: Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)





La complessa interazione tra conflitto, disastri e spostamenti di persone

Il Burundi è un caso ulteriore di coesistenza di una serie di fattori che causano movimenti forzati di persone. Nonostante la recente fine della guerra civile, la siccità e il degrado ambientale hanno portato il paese ad esacerbare conflitti legati alla proprietà terriera. In questa situazione è proliferato il commercio delle piccole armi. Sistematicamente si sente di episodi in cui individui, anche fratelli, si sparano per il possesso della terra. Questi violenti e costanti conflitti forzeranno sicuramente altre persone in futuro a lasciare il territorio.

In Somalia è stato anche difficile per le ONG portare aiuti umanitari ad una popolazione già in grave sofferenza per i conflitti armati. Aree che sono state bersaglio di piogge pesanti in un determinato periodo sono state oggetto di massiccio stanziamento di altre popolazioni locali, che per sfruttare i pascoli, hanno significativamente ridotto l'area del pascolo di chi già abitava quelle zone, causando conflitti e altri spostamenti forzati di persone. Anche l'improvviso abbandono di parti di territorio per mo-

tivi di conflitto, siccità, alluvioni, arriva a causare una deprivazione, una perdita totale di risorse in quelle zone. La siccità a sua volta può contribuire ad un'altra forma di spostamento secondaria e a più lungo raggio: alcuni somali arrivati in Kenya, all'inizio dichiararono alle ONG di essere scappati dal conflitto a Mogadiscio per dirigersi verso zone di campagna; da un successivo approfondimento dell'intervista è tuttavia venuto fuori che a causa della siccità in corso e del degrado ambientale delle suddette aree di primo insediamento, erano stati costretti a spostarsi nuovamente e stavolta più lontano, in Kenya, appunto.

Il Kenya ha aderito alla Convenzione di Ginevra, seppure con delle limitazioni (relative soprattutto al diritto al lavoro e alla libertà di movimento dei rifugiati) e consente all'UNHCR di svolgere le procedure per il riconoscimento e l'attribuzione dello status di rifugiato a chi invoca la protezione. Tuttavia, le cause degli esodi delle persone che arrivano in Kenya sono varie e uno staff senior dell'UNHCR ha espressamente dichiara-

to, rispetto alle interviste dei richiedenti, che "se la siccità e il conflitto coesistono, non stiamo lì a spaccare il capello". Il campo profughi di Dadaab è uno dei più grandi al mondo e ciononostante, la situazione ambientale non è migliore di quella dei paesi da cui gli ospiti fuggono.

Nel 2009 il Kenya ha sperimentato una terribile siccità; nei campi la disponibilità di acqua e legna da ardere è limitata e la competizione fra la popolazione locale e gli sfollati è grande: le donne che raccolgono la legna da ardere fuori dai campi sono a grosso rischio di stupro. Le denunce di violenze sessuali o di genere sono aumentate del 30% nel 2009. Quando poi, sempre nel 2009, è venuta la pioggia, è caduta in quantità così abnorme che ha causato alluvioni e devastato case, cibo, inquinato l'acqua e portato una serie di malattie come il colera.

Perciò coloro che sono sfollati a causa di disastri ambientali e che sono riusciti ad avere accesso ad una qualche forma di protezione, sono ancora lontani dal ricevere una protezione effettiva.



meni è sempre più evidente e riconosciuto. Due tesi principali si contrappongono nel mondo scientifico: quella massimalista e quella minimalista. La prima, più popolare fra organizzazioni ed esperti in studi ambientali, è caratterizzata da un approccio che prefigura esodi di massa direttamente conseguenti ai disastri causati da cambiamenti climatici. Si tratta di una tesi che collega in un rapporto diretto, di causa-effetto, il disastro ambientale all'esodo di persone, e ha alimentato pertanto l'idea che i movimenti legati a questi cambiamenti rappresentino una minaccia per la sicurezza internazionale. Questo approccio massimalista di Myers è stato spesso criticato perché basato su stime troppo semplicistiche e che non tengono in conto la variabile più complessa da calcolare: la capacità di resilienza e di adattamento dell'uomo rispetto al disastro. L'altra tesi, quella minimalista, trova maggiore consenso fra coloro che lavorano nel campo della migrazione e della protezione dei profughi, sia a livello accademico che istituzionale, in quanto, sottolineando proprio la complessità delle determinanti coinvolte nella decisione di trasferirsi, e l'importanza di tenere conto della capacità di resilienza/resistenza delle persone coinvolte, prevede un numero senza dubbio minore di casi di sfollamento di persone in conseguenza di un mutamento climatico.

La scelta della migrazione è in relazione con la capacità degli individui di utilizzare strategie di adattamento alternative, con il loro grado di vulnerabilità, con l'entità della risposta istituzionale, tanto preventiva quanto *ex post* rispetto a determinati impatti climatici.

Anche le cause genericamente definite come ambientali o climatiche possono sottendere invece un'importante azione antropica, così come gli effetti degli eventi naturali possono investire una scala temporale molto diversa, con conseguenze necessariamente differenti. Un conto è la devastazione di un terremoto, un'altra cosa le implicazioni dell'innalzamento del livello del mare, che coinvolgono molte popolazioni ma su una scala diacronica molto ampia, tale da permettere ai governi dei paesi coinvolti di trovare

risposte più o meno adeguate alle esigenze della popolazione o in grado di prevenire/limitare le conseguenze disastrose dell'evento climatico. Pensiamo poi anche all'influenza delle disuguaglianze nello sviluppo: un conto sono stati gli effetti dell'uragano Katrina negli Usa o dello Tsunami in Giappone, un altro quelli del terremoto ad Haiti. Scendendo ancora nell'analisi dei fattori, si possono distinguere eventi catastrofici di lungo periodo ed eventi catastrofici di breve periodo e poi all'interno di questa classificazione occorre ancora distinguere fra cause geofisiche, meteorologiche, idrologiche, climatologiche, biologiche. Alla luce degli esempi illustrati, si può dedurre quanto possano essere complesse sia le dinamiche di un disastro che della mobilità umana e che i fattori ambientali hanno un ruolo importante ma sono sempre collegati ad un'ampia gamma di determinanti politiche, socio demografiche ed economiche³.

Mentre alcune persone possono essere costrette a muoversi, altre sono costrette a rimanere anche perché non hanno risorse per spostarsi. Il mutamento climatico può infatti anche avere l'effetto di moltiplicare i fattori di stress e le vulnerabilità preesistenti piuttosto che a causarne da solo il movimento.

Come si definiscono le vittime di disastri ambientali?

In ambito internazionale non esiste una definizione univoca in grado di indicare un migrante spinto o costretto da motivazioni ambientali e nonostante molte agende nazionali o di organismi intergovernativi dedichino spazio e interesse ai temi dell'ambiente, delle migrazioni e dello sviluppo, poca attenzione viene ancora riservata alla relazione esistente fra queste tre tematiche. Questi fenomeni sono stati analizzati per lo più separatamente⁴.

Alcune definizioni adottate. La prima volta che è comparsa l'espressione "rifugiato ambientale" è stato nel 1976, ed è stata proposta dal noto ri-

³ R. C. Di Toma, *Environmental or Climate Refugees*, Tesi di Master Universitario in Diritti Umani e Intervento Umanitario, Univ. Di Ravenna, a/a. 2011/2012, p. 8.

⁴ Cfr. F. Cristaldi, *Le migrazioni ambientali: prime riflessioni geografiche*, in www.lettere.uniroma1.it, pp- 44-45

cercatore del Worldwatch Institute, Lester Brown. La definizione è stata poi ripresa nel Rapporto UNEP del 1985, ma la letteratura internazionale, nel riferirsi a questa categoria di migranti, parla anche di:

■ **L'OIM definisce migranti ambientali** le “*persone o gruppi di persone che, a causa di improvvisi o gradualmente cambiamenti dell'ambiente che influenzano negativamente le loro condizioni di vita, sono obbligati a lasciare le proprie case, o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, e che si muovono all'interno del proprio paese o oltrepassando i confini nazionali*”.

Sempre l'OIM individua tre tipologie di migrante ambientale:

- *Environmental emergency migrant*: persona che migra temporaneamente a causa di un disastro ambientale come tsunami, terremoto, uragano, ecc...
- *Environmental forced migrant*: persona costretta a partire a causa del deterioramento delle condizioni ambientali, quali deforestazione, salinizzazione delle acque dolci,...
- *Environmental motivated migrant*; chi sceglie di migrare in risposta a problemi che si vanno intensificando, ovvero in risposta alla diminuzione della produttività agricola causata dalla desertificazione.

■ **Il Parlamento Europeo**, in uno studio del 2011, ha proposto di utilizzare due definizioni, l'*Environmentally induced migration*, per riferirsi all'intero fenomeno e l'*Environmentally induced displacement* per indicare le forme di migrazione forzata causata principalmente dagli stress ambientali, raccomandando al contempo di tenere ben distinte le forme di stress temporaneo legate ad eventi improvvisi e le forme permanenti, dovute a catastrofi di lunga durata, in quanto sono richiesti interventi e forme di protezione diverse fra loro.

■ **L'European Migration Network**, nel suo *Glossario Migrazione e Asilo*, utilizza varie definizioni: “sfollato per motivi ambientali”; “rifugiato per motivi ambientali” e “migrante per motivi ambientali”, senza addentrarsi in una definizione univoca.



Il Bangladesh e la soluzione giuridica applicata dall'Italia. Un tipico caso di migrazione forzata per motivi ambientali

NEL NOVEMBRE 2007 alcune regioni del Bangladesh sono state colpite da un violento ciclone chiamato Sidr che ha provocato seri ed ingenti danni a persone e cose.

La crisi provocata dal ciclone è stata tale e di così vasta portata da indurre il Governo italiano ad adottare, con la Circolare del Ministero dell'interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere - Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri del 9 gennaio 2008, la decisione di sospendere temporaneamente i provvedimenti di espulsione nei confronti dei cittadini provenienti da questo Paese nonché di accelerare ed agevolare le pratiche di ricongiungimento familiare pendenti. Per espressa previsione, la circolare del 9 gennaio c.a. ha carattere esclusivamente temporaneo e non prevede ulteriori conseguenze, quali, ad esempio, la possibilità di regolarizzare la posizione giuridica di coloro che si sono visti interessati da tale provvedimento. Successivamente alla sua adozione si sono tuttavia registrate migliaia di richieste di asilo presentate presso alcune questure d'Italia. Roma, in particolare, ha registrato più di 6.000 domande alle quali è stata riservata una procedura differente, per non rallentare le ordinarie richieste di asilo ed impedire di mandare in tilt il sistema. Temendo che "qualcuno, con intento strumentale, stia alimentando aspettative infondate che non possono essere soddisfatte", così come ribadito in una recente comunicazione del 23 febbraio 2008, il Ministero dell'interno fa presente che la concessione di qualsiasi forma di protezione internazio-

nale deve essere subordinata alla sussistenza di fondati motivi di persecuzione nel Paese di origine, e l'uso strumentale della domanda di asilo potrebbe causare ritardi nell'espletamento delle procedure già in corso, così come di quelle che verranno presentate successivamente da coloro che fuggono dal proprio Paese per gravi e comprovati motivi.

Successivamente, sempre con Circolare del Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Servizio polizia delle frontiere e degli stranieri del 13 marzo 2008, venne disposta la cessazione delle misure di favore adottate nei confronti dei cittadini bengalesi, contenute nella circolare del 9 gennaio, ponendo così fine alla efficacia delle agevolazioni che l'Italia riconobbe ai migranti di quel paese. Si è trattato dunque di un provvedimento che è da un lato intervenuto a favore dei bengalesi già presenti sul territorio italiano, ma in condizione di irregolarità e destinatari di un provvedimento di allontanamento, rispetto ai quali si è stabilito di sospendere il rientro in patria a causa delle condizioni del paese, che non avrebbero garantito una protezione alla incolumità della persona; ma si è trattato anche di una misura a favore dei bengalesi rimasti in patria ma con familiari già in Italia, accelerando le pratiche del loro ingresso sul territorio nazionale.

Sostanzialmente non sembra vi siano ostacoli, nel nostro ordinamento, al riconoscimento di una forma di protezione alle vittime di disastri ambientali. Altro è tuttavia discutere della "consistenza/solidità/saldezza" della suddetta protezione.

Ecco perché il dibattito prevalente fra i giuristi della materia, sia a livello nazionale che internazionale, è volto a cercare soluzioni che porterebbero a favorire il riconoscimento delle vittime dei suddetti disastri nella categoria dei rifugiati, ovvero alla creazione della qualifica di rifugiati per motivi ambientali.

I principali argomenti addetti a favore dell'esclusione del riconoscimento dello status di rifugiato ai profughi ambientali sono da individuare ne:

La mancanza del requisito del movimento oltre i confini del Paese (come già detto, la maggior parte sfollano infatti all'interno dei confini nazionali); L'assenza dell'elemento individuale della persecuzione (le persone che fuggono da disastri ambientali possono sempre rivolgersi ai loro governi per un aiuto, in linea di massima) e la possibilità del ripristino della situazione *ex ante* nei territori oggetto di sconvolgimenti ambientali.

■ **Fra i risultati** della Nansen Conference di Oslo del 2011, nella sezione dedicata alla protezione e all'assistenza delle persone sfollate, vi è l'indicazione secondo cui Le espressioni "rifugiati climatici" e "rifugiati ambientali" dovrebbero essere evitate, in quanto sono giuridicamente inesatte e fuorvianti. È tuttavia riconosciuta la necessità di chiarire la terminologia per i movimenti legati ai cambiamenti climatici e ad altri rischi naturali. Un suggerimento è stato quello di utilizzare l'espressione "environmentally displaced persons".

5 Cfr. M.E. Grasso, *Il mutamento climatico e il diritto alla salute*, F. Angeli, 2012, pp. 74 e ss.

6 Cfr. M.E. Grasso, *Cambiamenti climatici e rifugiati ambientali*, in *Ambiente & Sviluppo*, 3/2012. Nell'articolo sono presenti varie definizioni della categoria del rifugiato ambientale, compresa quella adottata dall'OIM ovvero dall'OCSE, ovvero diverse fonti normative, convenzioni in particolare, che riconoscono tale categoria (anche se poi tali Convenzioni sono state ratificate solo da un numero molto esiguo di Stati, per lo più africani).

La tutela giuridica delle vittime dei disastri ambientali: una strada ancora in salita

Nonostante la comunità scientifica sia da anni consapevole del ruolo del disastro ambientale nelle migrazioni, sotto il profilo della tutela giuridica da riconoscere alle persone, la strada è ancora lontana, ed è in parte ostacolata/rallentata dalla circostanza che la maggior parte delle persone che migrano per motivi ambientali rimangono dentro i confini della loro nazione.

Come proteggere i migranti che scappando da disastri si spostano in altri Stati è invece una questione tuttora aperta.

Una problematica di tipo giuridico da non sottovalutare consiste nella difficoltà di determinare il nesso di causalità esistente fra il cambiamento climatico e il flusso migratorio, dal momento che la mobilità geografica rappresenta solo una delle possibili strategie di adattamento ai cambiamenti del clima.

Sotto questo profilo, sono già note alcune vicende giudiziarie che hanno riguardato sia gli abitanti di Kivalina, una piccola isola situata tra la calotta polare artica e l'Alaska, sia gli abitanti/proprietari terrieri nella costa del Mississippi devastata dall'uragano Katrina⁵. Entrambi questi casi sono sfociati in azioni legali contro le industrie ritenute responsabili dei gas serra che costituirebbero un'interferenza sostanziale rispetto al diritto allo sfruttamento della proprietà pubblica/privata di quei territori.

La causa di Kivalina si è conclusa a sfavore della suddetta comunità, non essendo stato provato il nesso di causalità fra le emissioni rilasciate dai convenuti e i danni subiti dagli attori, nei confronti dei quali è stato rilevato peraltro un difetto di legittimazione attiva, ovvero non è stato riconosciuto un diritto sussistente ad agire in giudizio in relazione al danno lamentato. La causa promossa dalle vittime dell'uragano Katrina ha invece riportato una vittoria a favore degli attori,



sotto il profilo del riconoscimento della loro legittimazione attiva nella causa, e ciò sembra importante ai fini di un implicito riconoscimento della categoria dei rifugiati climatici. Sebbene, dunque, molte evidenze empiriche porterebbero a favorire il riconoscimento della categoria dei rifugiati per motivi ambientali, la costruzione di un quadro di riferimento giuridico non è una priorità per i governi, anche se il dibattito a livello internazionale è esteso.

Peraltro è recentemente intervenuta una pronuncia negativa rispetto alla istanza di riconoscimento dello status di rifugiato ambientale, di cui ha dato notizia *Le Monde* del 21 luglio 2015. Da quanto si evince nella notizia, un cittadino di Kiribati aveva richiesto lo status di rifugiato alla Nuova Zelanda sulla base dell'argomentazione secondo cui lui, sua moglie e i loro tre figli, tutti nati in Nuova Zelanda fossero in pericolo mortale a Kiribati, in quanto intere zone dell'arcipelago, una trentina di atolli corallini, ormai a stento superassero il livello dell'acqua, venendo regolarmente invasi dal mare, rendendo inservibili le riserve di acqua dolce e rovinando i campi coltivati.

Confermando sentenze pronunciate in primo grado e in appello, la Corte Suprema della Nuova Zelanda ha stabilito che il ricorrente non integra i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato. In particolare, per la Corte pur sottolineando che Kiribati "debba senz'altro affrontare le sfide del clima", non ha ritenuto che il ricorrente fosse in serio pericolo di persecuzione da parte della sua nazione.



Nella nostra ricognizione non può mancare il riferimento ad alcune legislazioni che hanno ufficialmente introdotto una forma di protezione temporanea anche alle vittime di disastri ambientali⁶. Così hanno fatto gli Usa, ad esempio, che con il *Temporary Protected Status*, riconoscono e tutelano gli individui che “temporaneamente non possono ritornare nel proprio paese a causa di un conflitto armato in corso, di un disastro ambientale o di altre situazioni straordinarie temporanee”. In caso di disastro naturale (tra questi vengono annoverati terremoti, alluvioni, epidemie), lo Stato d’origine deve richiedere il TPS per i propri cittadini presenti sul territorio USA e il *Secretary of Homeland Security* lo concede/riconosce su base discrezionale. Nel caso in cui tale disastro divenga permanente, il TPS viene revocato. Nel 2010 hanno beneficiato del TPS Honduras, El Salvador e Nicaragua.

Anche in Europa qualche Stato si è mosso verso il riconoscimento della categoria delle vittime dei disastri ambientali: si tratta della Svezia e della Finlandia, che hanno inserito la categoria dei rifugiati ambientali nelle rispettive politiche migratorie nazionali.

Non pare azzardato tuttavia rilevare come la soluzione individuata dagli Usa per assicurare protezione alle vittime (e forse anche dalla Svezia e dalla Finlandia), non sia così lontana da quella che anche l’ordinamento giuridico italiano ammetterebbe già in casi analoghi.

Anche nel nostro ordinamento, all’art. 20 del Testo Unico sull’immigrazione, è presente una disposizione, intitolata “Misure straordinarie di

accoglienza per eventi eccezionali”, in cui si fa esplicito riferimento alla protezione temporanea da adottarsi, “per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all’Unione Europea”. Si cita dunque espressamente il disastro naturale come una delle cause che renda necessario tutelare i cittadini di Paesi non UE che si trovino o siano in procinto di giungere sul territorio nazionale.

Collegata a questa previsione è la misura contenuta nell’art. 5, comma 6, del Testo Unico sull’immigrazione, che riconosce l’attribuzione di un permesso di soggiorno al ricorrere di seri motivi, in particolare di carattere umanitario.

Chiamando in causa la posizione dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati – UNHCR, a partire dalle caratteristiche dei rifugiati, si rinviene l’adozione di questa definizione: “I rifugiati si distinguono per la mancanza di protezione da parte del loro Stato e perciò spetta alla Comunità internazionale prendersi cura della loro sicurezza. Le persone fuggite per motivi ambientali, d’altro canto, possono solitamente contare sulla protezione da parte del loro Stato, anche se limitata dalla stessa capacità di provvedere a loro con aiuti emergenziali o con l’assistenza per soluzioni di più lunga durata”. Come si vede, non c’è in questa definizione una esclusione chiara dell’idea che si possa essere perseguitati per danni ambientali.

La stessa definizione di persecuzione che non è presente nella Convenzione di Ginevra, ma che si rinviene, a livello internazionale, in un “Manuale sulle procedure e i criteri per la determinazione dello Status di rifugiati”, redatto dall’UNHCR nel 1992, contiene una definizione ampia⁷, che lascia aperta una vasta casistica, impossibile da elencare anche per la difficoltà degli Stati di trovare un accordo su questo punto.

In questa apertura non è mancato chi ha visto la possibilità di riconoscere lo status a colui che lascia la propria terra per motivi legati all’ambiente, individuando il nesso tra fuga e persecuzione nella incapacità dello Stato di intervenire per tutelare/garantire un ambiente digni-

7 L’art. 2 del Manuale recita che “Ciò che si deve intendere per giustificato motivo di persecuzione dipende dalle circostanze particolari di ciascun singolo caso. Possono essere considerati persecuzione tanto la grave violazione di diritti umani, compresa una minaccia alla vita o alla libertà, quanto altri tipi di gravi offese tenendo presenti le particolari circostanze del caso, comprese le opinioni, i sentimenti o la condizione psicologica del richiedente asilo”.

Il Bangladesh tra l'innalzamento del livello del mare e lo scioglimento dei ghiacciai

COME CITTADINI DI UNA NAZIONE - DELTA, i bengalesi sono abituati a convivere con le inondazioni e a beneficiarne, ma ora il cambiamento climatico ha sensibilmente aumentato i fenomeni di inondazione, erosione degli argini, cicloni e altri disastri.

Il paese si trova ad affrontare l'aumento del livello del mare da un lato e lo scioglimento dei ghiacciai dell'Himalaya che interessano i fiumi sull'altro lato. Un innalzamento del livello del mare di un metro farebbe finire il 50% del paese sotto il livello delle acque.

Un elevato numero di bengalesi ha già perso i propri mezzi di sussistenza a causa dei disastri naturali, ed è stato costretto a cercare lavoro altrove. Oggi, la maggior parte della migrazione dei bengalesi è interna ed avviene prevalentemente dalle aree rurali a quelle urbane. In alcuni casi è il capofamiglia a migrare temporaneamente per cercare lavoro; in altri, sono intere famiglie a spostarsi e stabilirsi altrove in modo permanente.

Molte persone si stabiliscono illegalmente in India alla ricerca di una vita migliore. Spesso però finiscono per prostituirsi o a lavorare in laboratori clandestini in condizioni di semi-schiavitù.

I movimenti di massa che potrebbero verificarsi in 20 o 30 anni potrebbero rappresentare anche una minaccia per la sicurezza regionale. Altri, invece, non hanno neppure i mezzi per migrare. Il traffico, in particolare di donne e i bambini, è stato aggravato dalle recenti catastrofi ed ha portato maggiore vulnerabilità.

Il Bangladesh è spesso messo in evidenza come un paese che è riuscito a ridurre le vittime e le perdite economiche attraverso una buona gestione del rischio delle catastrofi. I costi in termini di vite perse a causa di catastrofi sono, di recente, inferiori a quelli precedenti. Un'importante misura è stata la costruzione di rifugi dalle tempeste nei villaggi a rischio. Questo ha consentito di risparmiare vite umane, il bestiame e altri tipi di risorse. Come risultato, le persone che vivono in questi villaggi si sentono meno minacciati dal rischio ambientale e sono meno propensi a muoversi.

Fonte: Poncelet, A., 2009. Bangladesh. EACH-FOR.



8 R. C. Di Toma, *Environmental or Climate Refugees*, Tesi di Master Universitario in Diritti Umani e Intervento Umanitario, Univ. Di Ravenna, a/a. 2011/2012, p. 8.

9 B. Docherty – T. Giannini, *Confronting a rising tide: a proposal for a Convention on climate change refugees*, in *Harvard Environmental Law Review*, 2009, pp. 349-393.

tosio in cui vivere.

Non è mancato tuttavia chi ha elencato una serie di situazioni in cui può trovare applicazione la Convenzione di Ginevra, in quanto l'esposizione a impatti climatici o degrado ambientale può equivalere a persecuzione per una ragione della Convenzione.

Molto interessante a questo proposito la casistica di applicabilità della Convenzione di Ginevra, secondo J. Mac Adam⁸:

1. **Vittime di disastri** naturali che fuggono perché il loro governo ha consapevolmente rifiutato o ostacolato assistenza al fine di punirli o marginalizzarli sulla base di uno dei 5 campi della convenzione;
2. **Le politiche di governo** puntano a gruppi particolari la cui sopravvivenza dipende dalla dall'agricoltura in casi in cui il cambiamento climatico sta già compromettendo la loro sussistenza;
3. **Un governo provoca** la siccità distruggendo o avvelenando l'acqua, o contribuisce alla distruzione ambientale inquinando terra/mare/fiumi..;
4. **Un governo rifiuta** di accettare aiuto da altri Stati quando è nel bisogno, come all'indomani di un disastro;
5. **Un governo non stabilisce** misure appropriate per la prevenzione di un disastro.

Fra le varie soluzioni giuridiche proposte vi è anche quella di spingere per l'adozione di una specifica Convenzione⁹ che tuteli la suddetta categoria. Lo strumento potrebbe teoricamente diventare un protocollo alla Convenzione sui rifugiati o alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Entrambi i regimi hanno vantaggi, ma, come rilevato dagli autori in nota, non consentono un'adeguata protezione alle vittime dei cambiamenti climatici. Una convenzione specifica, invece, integrerebbe il diritto esistente, fornendo un forum flessibile per affrontare un problema emergente. Gli autori continuano sottolineando che il problema delle migrazioni indotte dal clima è sufficientemente nuovo e sostanziale per giustificare il proprio regime giuridico, invece di essere ristretto entro un quadro giuridico che non è stato progettato per gestire la problematica. Una convenzione indipendente diventerebbe anche uno strumento su misura per inquadrare la complessità del problema e ad adottare un approccio ampio e integrato. Infine, i negoziati per una nuova convenzione potrebbero uscire dal tradizionale schema di Stato a Stato e coinvolgere le comunità e la società civile; questi gruppi potrebbero a loro volta aiutare ad aumentare l'attenzione sulle disposizioni umanitarie e a spingere gli Stati ad accelerare il processo negoziale.

I particolari bisogni di protezione di coloro che sono coinvolti in questi problemi e quelli che sfollano devono essere approfonditi e le risposte devono essere maggiormente attagliate alle diverse situazioni. Trovare però nuove soluzioni giuridiche richiederà molto tempo, e per non sprecare quello esistente, è importante anche migliorare e rendere più certa/solida l'applicazione delle leggi già esistenti.

Al di là della, pur fondamentale, tutela giuridica, come è possibile intervenire sulle cause di questi disastri e limitarne gli effetti?

Diversi biologi/agronomi stanno studiando possibili strategie di adattamento al cambiamento climatico per arginarne gli effetti, mutando la tipologia delle coltivazioni (preferendo quelle di prodotti meno sensibili a cicloni, ad esempio), ovvero le tecniche di coltivazione, i sistemi di drenaggio. È evidente che se fossero attuate politiche efficienti tese alla salvaguardia della terra, gli abitanti delle zone interessate preferirebbero queste soluzioni piuttosto che il riconoscimento della condizione di rifugiato ambientale.

In occasione dell'annuale "Dialogo internazionale sulle Migrazioni" organizzato dall'OIM a Ginevra, nel 2011 si è tenuta una conferenza dal titolo "Cambiamenti climatici, degrado ambientale e migrazioni", nella quale sono state individuate tre aree di intervento nelle quali le istituzioni sono chiamate a rafforzare le proprie capacità di gestione sul fenomeno:

1. Miglioramento della conoscenza della materia e di raccolta di dati, attraverso analisi che studino le relazioni fra i fattori che incidono sulle migrazioni;
2. Consolidamento del quadro giuridico, politico, istituzionale, attraverso l'armonizzazione e la flessibilità delle normative già esistenti nonché il miglioramento della cooperazione fra i diversi livelli (locale, nazionale e sovranazionale);
3. Sviluppo delle capacità tecniche e politiche, comprese quelle di gestione e di prevenzione.

Infine, si cita la raccomandazione della Conferenza Nansen sul *Climate Change and Displacement in the 21st Century*, tenutasi a Oslo, Norvegia, il 5-7 giugno 2011: "La comunità internazionale dovrebbe intervenire per frenare il cambiamento climatico, migliorare radicalmente la prevenzione dei disastri, la capacità nell'intervenire e dare risposte efficaci, supportare l'aiuto finanziario, che è più efficace su larga scala, e rafforzare la protezione per le persone sfollate, sia all'interno che all'esterno del proprio paese. Dovrebbe inoltre esserci una migliore attenzione verso i bisogni di protezione nelle situazioni di disastro ambientale".



Bibliografia

- Farbotko, C., Lazrus, H., *The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu*, *Global Environmental Change*, Vol. 22, pp. 382-390, 2012.
- Hulme, M., *Reducing the future to climate. A story of climate determinism and reductionism*, *Osiris*, Vol. 26, pp. 245-266, 2011.
- Mortreux, C., Barnett, J., *Climate change, migration and adaptation in Funafuti, Tuvalu*, *Global Environmental Change*, Vol. 19, pp. 105-112, 2009.
- Myers, N., "Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century", in *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 357 (1420), pp. 609-613, 2002.
- Nurse, L.A., McLean, R.F., Agard, J., Briguglio, L.P., Duval-Magnan, V., Pelesikoti, N., Tompkins, E., e A. Webb, "Small islands", in *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (a cura di) Barros, V.R., Field, C.B., Dokken, D.J., Mastrandrea, M.D., Mach, K.J., Bilir, T.E., Chatterjee, M., Ebi, K.L., Estrada, Y.O., Genova, R.C., Girma, B., Kissel, E.S., Levy, A.N., MacCracken, S., Mastrandrea, P.R., e L.L. White. Cambridge University Press, Cambridge, UK e New York, NY, USA, pp. 1613-1654.

Focus /

Cambiamento climatico e migrazione nei Piccoli Stati Insulari in via di sviluppo*

IL GRUPPO DEI PICCOLI STATI INSULARI in via di sviluppo, più noto come SIDS (Small Island Developing States) raccoglie 52 Stati dei 193 che compongono le Nazioni Unite ed è stato riconosciuto a livello internazionale nel corso del Summit della Terra tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992. Alla costituzione del gruppo diedero il loro assenso 179 Paesi, poiché i SIDS rappresentano "un caso unico, sia per questioni ambientali che per questioni riguardanti lo sviluppo".

Pur comprendendo infatti nazioni appartenenti ad aree geograficamente e culturalmente diverse (Caraibi, Pacifico, Africa, Oceano Indiano e Mar della Cina), il gruppo dei SIDS si misura, oggi come allora, con questioni e problemi comuni: risorse limitate, suscettibilità alle catastrofi naturali, elevato livello di dipendenza dal commercio internazionale, propensione a crisi dovute a shock esterni, vulnerabilità al cambiamento climatico e all'innalzamento del livello del mare. L'evoluzione di questo ultimo fattore, che nel tempo ha visto un interesse crescente da parte dell'opinione pubblica del mondo globalizzato, è monitorata dalle Nazioni Unite attraverso il Gruppo Intergovernativo di esperti sul Cambiamento Climatico (più conosciuto come IPCC, acronimo inglese di Intergovernmental Panel on Climate Change). In maniera periodica l'IPCC difonde un rapporto di valutazione, costruito attraverso i risultati dei più importanti

studi scientifici prodotti in merito. Nell'ultimo rapporto all'analisi della situazione delle Piccole Isole è dedicato un capitolo a parte e al suo interno il tema dell'impatto del cambiamento climatico sulle migrazioni è trattato con una sezione specifica: nell'ambito di questa valutazione le migrazioni sono state generalmente presentate come una probabile, futura risposta di adattamento ai cambiamenti climatici, ma la consistenza e la portata delle conseguenze di questi movimenti rimangono poco chiare.

Questa stima così cauta è dovuta al fatto che, a oggi, stabilire in quale modo e soprattutto in quale grado gli effetti del cambiamento climatico incideranno sui possibili movimenti umani nel mondo rimane un compito molto difficile. Del resto, come esplicitamente affermato nella sezione del capitolo 29: "a oggi, testimonianze di migrazioni dovute inequivocabilmente agli effetti del cambiamento climatico non esistono". Questo dato è in netto contrasto con le prime stime teoriche elaborate sulle migrazioni climatiche (Myers 2002) e molti studiosi, tra i quali Colette Mortreux e Jon Barnett del Dipartimento di Geografia alla University of Melbourne hanno criticato tali stime per la loro mancanza di empirismo, sottolineando che "Questo inutile sensazionalismo attorno al tema delle migrazioni climatiche nel Pacifico è fiorito in assenza di prove concrete [...] incentivato da organizzazioni non gover-

native che desiderano sensibilizzare l'opinione pubblica rispetto ai rischi del cambiamento climatico". Questa interpretazione coincide con quella di altre importanti studiose, Carol Farbotko e Heather Lazrus, che nelle loro ricerche svolte a Tuvalu hanno rilevato un forte distacco tra la percezione della grande maggioranza degli isolani – che vede la migrazione come un fenomeno motivato da ragioni socio-economiche – e quella dei volontari internazionali, incentrata sugli effetti del cambiamento climatico.

Alla luce di questo tipo di resoconti, il climatologo britannico Mike Hulme invita a prendere le distanze da quello che egli definisce un sempre più diffuso "riduzionismo climatico", che soffermandosi unicamente sugli effetti del cambiamento climatico di fatto li eleva ad unico arbitro di fenomeni sociali complessi, quali ad esempio le migrazioni. Questo tipo di discorso sminuisce le capacità di adattamento delle comunità locali e nel limitarne i margini decisionali a questioni inerenti il clima rischia di prestarsi a una retorica che inquadrando le migrazioni come un fenomeno inevitabile e intrinsecamente problematico, oscura tradizioni di mobilità e altre cause di vulnerabilità, dovute in massima parte ai cambiamenti socio-culturali innescati dalla globalizzazione.

* A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga

GLOSSARIO

GLOSSARIO

A.C.N.U.R. (U.N.H.C.R.)

È l'acronimo di Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (in inglese UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees), l'Agenzia delle Nazioni Unite che fornisce protezione internazionale e assistenza materiale ai rifugiati e persegue soluzioni durevoli alla loro drammatica condizione. È stata fondata il 14 dicembre 1950 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, ed ha iniziato ad operare dal 1° gennaio del 1951.

Apolidia

L'apolidia è la condizione di un individuo che nessuno Stato considera come suo cittadino per applicazione della sua legislazione, e al quale, di conseguenza, non viene riconosciuto il diritto fondamentale alla nazionalità né assicurato il godimento dei diritti ad essa correlati.

Asilo

Forma di protezione riconosciuta da uno Stato sul suo territorio, fondata sui diritti del rifugiato riconosciuti a livello internazionale o nazionale e sul principio del non-refoulement. È riconosciuto ad una persona che non è in grado di chiedere la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza e/o in cui è residente, in particolare per timore di essere perseguitata per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche.

C.A.R.A.

Acronimo di Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo. Struttura presente in diverse regioni italiane, nelle quali viene inviato e ospitato lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Nel primo caso, la durata dell'accoglienza è limitata al tempo strettamente necessario per l'identificazione e comunque per non più di 20 giorni. Nelle altre ipotesi di accoglienza, invece, il richiedente è ospitato nel centro per il tempo necessario

alla definizione della procedura di riconoscimento e comunque per un periodo non superiore a 35 giorni.

Commissione territoriale

Le Commissioni territoriali sono organismi nominati con Decreto del Ministro dell'Interno ed insediati presso le Prefetture, preposti all'esame della domanda di protezione internazionale. Sono composte da: un funzionario di carriera prefettizia, con la carica di presidente; un funzionario della Polizia di Stato; un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali; un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Il loro numero è stato recentemente elevato da 10 a 20 unità sul territorio nazionale, con possibilità di istituire fino a 30 sezioni delle stesse.

Dublino (Regolamento di)

Il regolamento Dublino è un regolamento europeo che determina lo Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo o riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra (art. 51). Nato come Convenzione di Dublino nel 1990 è stato modificato ed aggiornato nel 2003 (Regolamento 2003/343/CE, c.d. Dublino II). Una nuova versione è stata pubblicata nel 2013 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2014 (Regolamento n. 2013/603/CE, cd. Dublino III). Il regolamento di Dublino mira a determinare con rapidità lo Stato membro competente per una domanda di asilo, sulla base del criterio prevalente secondo cui l'esame della domanda di asilo spetta al primo paese in cui il richiedente abbia fatto ingresso, prevedendo il suo trasferimento in detto Stato, accertatane la competenza. Fra le finalità del regolamento vi sono quella di impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in più Stati membri (cosiddetto *asylum shopping*); ovvero di ridurre il numero di richiedenti asilo "in orbita", che sono trasportati da Stato membro a Stato membro senza esserne presi in carico.

E.N.A.

Acronimo informalmente utilizzato per indicare l'Emergenza Nord Africa, ovvero il fenomeno, verificatosi a seguito dei profondi mutamenti politici che hanno interessato i Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente nel corso del 2011, che ha comportato, in quello stesso anno, l'arrivo di un flusso straordinario di cittadini stranieri sulle coste italiane, fra cui anche molti minori non accompagnati.

In virtù di tale circostanza, con il D.P.C.M. del 12 febbraio 2011 è stato dichiarato, fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale, successivamente prorogato, con il D.P.C.M. del 6

ottobre 2011, sino al 31 dicembre 2012.

EURODAC

Il termine indica l'European Dactyloscopie (Dattiloscopia europea), il database europeo, istituito con Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, con sede in Lussemburgo, per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino. Il sistema Eurodac permette ai paesi dell'Unione europea (UE), con l'aggiunta di Norvegia, Danimarca, Islanda e Svizzera, di aiutare a identificare i richiedenti asilo e le persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna dell'Unione. Confrontando le impronte, i paesi dell'UE possono verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato una domanda in un altro paese dell'UE o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione.

FRONTEX – Agenzia Europea per la Gestione della Cooperazione Operativa delle Frontiere Esterne dei Paesi membri dell'Unione Europea.

Frontex è un'agenzia dell'Unione Europea, specializzata ed indipendente, istituita con decreto del Consiglio Europeo 2007/2004 ed operativa dal 3 ottobre 2005, con sede a Varsavia. Il suo scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati della UE e l'implementazione di accordi con i Paesi confinanti con l'Unione europea per la riammissione dei migranti extracomunitari respinti lungo le frontiere. Fra i suoi compiti, si annoverano: l'assistenza agli Stati membri nella formazione professionale delle guardie in servizio presso le frontiere esterne; l'assistenza ai controlli, i pattugliamenti e la vigilanza delle frontiere esterne; l'appoggio agli Stati membri in operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari; l'aiuto agli Stati membri che si trovino in situazioni che necessitano un'assistenza, operativa o tecnica, di rinforzo nel controllo delle frontiere esterne; il coordinamento della cooperazione attiva fra gli stati membri in materia di gestione e controllo delle frontiere esterne nonché la definizione di un modello di valutazione comune e integrato dei rischi.

Ginevra (Convenzione di)

Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati adottata a Ginevra il 28 luglio 1951, entrata in vigore il 21 aprile 1954 e successivamente emendata dal Protocollo di New York del 31 Gennaio 1967. La convenzione rimane ancora oggi il cardine del diritto internazionale in materia d'asilo: contiene la definizione di rifugiato (v. in seguito) che è tuttora in uso nella maggior parte dei Paesi firmatari; sta-

bilisce le norme minime essenziali per il trattamento dei rifugiati, lasciando agli Stati la discrezione di accordarne uno più favorevole, e sancisce il principio di *non refoulement*, ovvero di non respingimento, che vieta agli Stati firmatari di espellere o respingere alla frontiera un richiedente asilo o un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

Mare Nostrum

L'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata Mare Nostrum è iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti. L'operazione consiste nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione Constant Vigilance, che la Marina Militare svolge dal 2004 con una nave che incrocia permanentemente nello Stretto di Sicilia e con aeromobili da pattugliamento marittimo. L'operazione Mare Nostrum ha la duplice missione di garantire la salvaguardia della vita in mare ed assicurare alla giustizia tutti coloro che lucrano attraverso il traffico illegale di migranti. Il dispositivo vede impiegato il personale ed i mezzi navali ed aerei della Marina Militare, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto, personale del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana nonché del Ministero dell'Interno – Polizia di Stato imbarcato sulle unità della M.M. e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare. L'Operazione Mare Nostrum opera congiuntamente e in sinergia con le attività previste da Frontex.

Minore straniero non accompagnato

Cittadino di un paese terzo o apolide di età inferiore ai diciotto anni che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da una persona adulta responsabile per lui in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per esso responsabile, ovvero il minore che è lasciato senza accompagnamento una volta entrato nel territorio degli Stati membri. A tale definizione (mutuata dall'art. 2 della Direttiva Europea 2001/55/EC3), va peraltro aggiunta quella fornita dal legislatore nel Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri (D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535), secondo cui il minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato è quel minore

non avente cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione Europea e che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Paese di transito

Paese interessato da flussi migratori di passaggio. Con l'espressione, si intende pertanto il paese (o i paesi) diverso da quello di origine attraversato da un migrante per arrivare al paese di destinazione.

Palermo (Protocollo di)

Protocollo adottato dalle Nazioni Unite a Palermo nel 2000 volto alla prevenzione, alla repressione ed alla punizione della tratta di persone, in particolare donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, entrato in vigore il 25 dicembre 2003.

Persecuzione

Insieme di atti compiuti nei confronti di una persona, riconducibili a motivi di razza, di religione, di nazionalità, di opinione politica, di appartenenza ad un determinato gruppo sociale, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, o il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo. Le forme che questi potrebbero assumere sono elencate dalla legge: atti di violenza fisica o psichica compresa la violenza sessuale; provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori o posti in essere in maniera discriminatoria; azioni giudiziarie o sanzioni penali conseguenti al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare un crimine o un reato; atti diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

Profugo

Termine generico che indica chi lascia il proprio paese a causa di guerre, invasioni, persecuzioni o catastrofi naturali. Si tratta dunque di una condizione attinente ad una migrazione forzata che differisce tuttavia da quella del rifugiato, la cui situazione soggettiva, integrando le condizioni tipiche previste dalla normativa internazionale, comunitaria e nazionale, è riconosciuta meritevole di protezione attraverso l'asilo politico/protezione internazionale.

Protezione internazionale

Nel contesto dell'UE, comprende lo status di rifugiato e di protezione sussidiaria quale definito alle lettere d) e f) dell'art. 2 della Direttiva 2004/83/CE. Nel contesto internazionale, fa riferimento

alle azioni della comunità internazionale basate sul diritto internazionale e volte a tutelare i diritti fondamentali di una determinata categoria di persone, fuori dal proprio paese di origine, che non godono della protezione dei propri paesi.

Protezione sussidiaria

Protezione concessa al cittadino di un paese terzo o all'apolide che non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese.

Protezione umanitaria

Forma di protezione rilasciata a chi non integra i requisiti richiesti per il riconoscimento dello status di rifugiato o di protetto sussidiario, ma nei cui confronti sussistano seri motivi, di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, tali da consentire al richiedente il soggiorno sul territorio nazionale. Pertanto, a seguito del diniego della protezione internazionale, la Commissione territoriale competente trasmette gli atti alla questura per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per i suddetti motivi.

Refoulement (Non-)

Principio fondamentale del diritto internazionale dei rifugiati, che vieta agli Stati di far tornare in qualsiasi modo i rifugiati nei paesi o nei territori in cui la loro vita o la loro libertà possano essere minacciate a motivo della razza, della religione, della cittadinanza, della appartenenza a un gruppo sociale o delle loro opinioni politiche. Il principio di non-refoulement è una norma di diritto internazionale consuetudinario ed è quindi vincolante per tutti gli Stati, indipendentemente dall'adesione alla Convenzione di Ginevra del 1951, che all'art. 33 contiene una definizione del suddetto principio.

Reinsediamento (programmi di)

I programmi di reinsediamento sono quelli attraverso cui gli Stati terzi accolgono sul proprio territorio rifugiati che non possono o non vogliono tornare nel proprio paese o che hanno necessità specifiche che non possono essere soddisfatte nel paese in cui hanno cercato protezione. Il reinsediamento appare pertanto uno strumento atto a fornire una soluzione durevole sicura e percorribile ai rifugiati e agli sfollati che vengono ammessi a beneficiare dei suddetti specifici pro-

grammi. L'implementazione del programma prevede un'attività coordinata intrapresa dallo Stato terzo, in collaborazione con l'UNHCR e altre organizzazioni non governative, che comprende specifiche azioni, a partire dall'identificazione dei rifugiati ammissibili al programma, la selezione, la fornitura di servizi come l'orientamento culturale, la formazione linguistica e professionale, misure volte a favorire l'accesso ad istruzione e lavoro, per favorire l'accoglienza e l'integrazione nel paese di destinazione.

Richiedente asilo

Si configura come richiedente asilo colui che è al di fuori dei confini del proprio paese e inoltra, in un altro Stato, una domanda per l'ottenimento dello status di rifugiato politico. Il richiedente rimane tale fino alla decisione in merito alla domanda presentata.

Rifugiato

In base all'art. 1 della Convenzione di Ginevra il rifugiato è colui che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può, o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del paese di cui aveva la residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".

Sfollato (interno)

Sfollato interno (in inglese, internally displaced person - Idp) è la persona o il gruppo di persone che sono state costrette a fuggire dal proprio luogo di residenza abituale, soprattutto in seguito a situazioni di conflitto armato, di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri umanitari e ambientali e che non ha/hanno attraversato confini internazionali.

S.P.R.A.R.

È il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) introdotto dalla legge n. 189/2002 raccogliendo l'eredità del Programma Nazionale Asilo (PNA),

un'esperienza consortile di accoglienza di comuni e realtà del terzo settore, nata nel 2001 da un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Si tratta del primo sistema pubblico di accoglienza per titolari e richiedenti protezione internazionale, costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo gestito dal Ministero dell'Interno e previsto nella legge finanziaria dello Stato. L'accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo è regolamentato da un decreto del Ministero dell'Interno che disciplina il bando per la presentazione di proposte di progetto di accoglienza integrata da parte degli enti locali. Il Servizio Centrale è la struttura di coordinamento dello SPRAR, ha sede a Roma e la gestione è dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Tratta di esseri umani

Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona, qualora: a) sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento; oppure b) sia fatto uso di inganno o frode; oppure c) vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima; oppure d) siano offerti o ricevuti pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona; a fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da tale persona, compresi quanto meno il lavoro o i servizi forzati o obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù oppure a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia.

Trattenimento

Forma di limitazione della libertà (personale) di movimento che, per la legge italia-

na, può essere attuata nei confronti del richiedente asilo/protezione internazionale, qualora si trovi nelle condizioni previste dall'articolo 1 paragrafo F della Convenzione di Ginevra (6); ovvero sia stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'art. 380, commi 1 e 2 c.p.p., o per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento di minori da impiegare in attività illecite; infine qualora il richiedente sia già destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento. Competente a disporre l'accoglienza o il trattenimento presso agli appositi Centri di Identificazione ed Espulsione (C.I.E.) presenti sul territorio nazionale è la questura nel cui territorio insiste il Centro, ovvero anche le altre questure d'Italia, laddove a seguito della presentazione di una domanda di asilo vengano rilevate le ipotesi previste per il trattenimento.

Triton

Originariamente chiamata Frontex Plus, è una operazione di sicurezza implementata dall'agenzia europea Frontex volta a coordinare le operazioni di controllo dell'immigrazione irregolare alle frontiere marittime esterne del Mediterraneo. L'operazione Triton, sotto il controllo italiano, è iniziata il 1° novembre 2014 e ha sostituito la precedente. Dopo una prima previsione che ne limitava fortemente il raggio di azione e il budget a disposizione, nel mese di maggio 2015, a seguito delle ripetute tragedie in mare in cui hanno perso la vita migliaia di migranti, si è stabilito di aumentarne sensibilmente la dotazione finanziaria e di estendere sino a 138 miglia l'area operativa della missione nel Mediterraneo. La dotazione di mezzi è stata ampliata fino a prevedere: tre aerei, sei navi d'altura, dodici pattugliatori, due elicotteri e quindici team di esperti provenienti da 26 paesi europei: Austria, Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito.

FONTI

GLOSSARIO XXIII RAPPORTO IMMIGRAZIONE CARITAS E MIGRANTES

GLOSSARIO DELL'OSSERVATORIO PERMANENTE SUI RIFUGIATI "VIE DI FUGA"

<http://viedifuga.org/?p=1186>

GLOSSARIO DEL LABORATORIO MULTIDISCIPLINARE SUL DIRITTO D'ASILO, A.A. 2013/14

<http://www.nonsoloasilo.org/nsa/wp-content/uploads/2012/05/Glossario-base.pdf>

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/20140315_Emergenza-Nord-Africa.aspx

MINISTERO DELLA DIFESA

<http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/Pagine/MareNostrum.aspx>

PROFILI DEI SOGGETTI PROMOTORI DEL RAPPORTO

ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), costituisce il sistema di rappresentanza dei Comuni di fronte a Parlamento, Governo, Regioni, organi della Pubblica Amministrazione, organismi comunitari, Comitato delle Regioni e ogni altra istituzione che eserciti funzioni pubbliche di interesse locale. Aderiscono ad ANCI 7318 comuni, rappresentativi del 90% della popolazione italiana. In materia di immigrazione e asilo ANCI, nel quadro delle posizioni definite in Commissione Immigrazione, incoraggia l'attuazione di pratiche innovative, sviluppa reti e collaborazioni, interviene nel dibattito nazionale su questioni di interesse dei territori, quali l'esercizio della cittadinanza, l'integrazione, l'accesso ai servizi, raccogliendo le istanze dei Comuni e riportandole nelle sedi proprie. Proprio sull'idea di una collaborazione virtuosa tra Stato centrale e territori si è focalizzato l'intervento di ANCI in materia di immigrazione, a partire dall'esperienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR.

Caritas Italiana è l'organismo pastorale della Cei (Conferenza Episcopale Italiana) per la promozione della carità. Ha lo scopo di promuovere «la testimonianza della carità nella comunità ecclesiale italiana, in forme consone ai tempi e ai bisogni, in vista dello sviluppo integrale dell'uomo, della giustizia sociale e della pace, con particolare attenzione agli ultimi e con prevalente funzione pedagogica» (art. 1 dello Statuto). Tra le molteplici attività, la Caritas Italiana opera a livello nazionale e internazionale sui temi della mobilità umana in situazioni di emergenza umanitaria, di accoglienza e di tutela. È parte di Caritas Internationalis, la rete mondiale presente in oltre 160 paesi, e di Caritas Europa, che riunisce le Caritas di 46 paesi europei. In Italia, attraverso la rete delle 220 Caritas diocesane svolge una capillare azione di supporto ai cittadini stranieri implementando attività volte non solo all'accoglienza ma all'integrazione di singoli e famiglie presenti sul territorio.

Cittalia - Fondazione ANCI Ricerche è la struttura dell'ANCI dedicata agli studi e alle ricerche sui temi di principale interesse per i comuni italiani. Nata nel 2008, la Fondazione si è occupata di ambiente, istituzioni e innovazione per poi focalizzarsi su welfare e società, inclusione sociale, partecipazione e gestione degli spazi pubblici e politiche urbane. La missione di Cittalia è accompagnare le città e i comuni italiani nell'affrontare le sfide poste dalla trasformazione della società e dell'economia con l'obiettivo di sviluppare politiche pubbliche efficaci e migliorare le loro capacità di programmazione, gestione e valutazione. Cittalia ricopre inoltre il ruolo di National Dissemination Point per l'Italia del programma europeo Urbact e ha al suo interno il Servizio Centrale, struttura di coordinamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Fondazione Migrantes è un organismo pastorale della Conferenza Episcopale Italiana nato nel 1987 per promuovere la conoscenza della mobilità, con l'attenzione alla tutela dei diritti alla persona e della famiglia migrante e alla promozione della cittadinanza responsabile dei migranti. La Migrantes ha ereditato il lavoro pastorale e sociale dall'UCEI, Ufficio centrale dell'emigrazione italiana, che dagli anni '60 sino agli anni '80, in collaborazione con altre chiese cristiane ed esperienze religiose, in convenzione con l'ACNUR, si è occupato di gestire gli arrivi in Italia di profughi a seguito delle crisi umanitarie. Oggi la Migrantes, attraverso il supporto all'Osservatorio permanente sui rifugiati Vie di Fuga, la collaborazione con le Migrantes diocesane e regionali e con il mondo delle cooperative e degli istituti religiosi – rappresentati in una Consulta nazionale delle migrazioni –, la collaborazione con il Pontificio consiglio dei migranti e degli itineranti, il Consiglio delle Conferenze episcopali europee (CCEE), l'ICMC, contribuisce a informare e raccontare la situazione della protezione internazionale in Italia e in Europa.

SPRAR – Istituito dalla Legge n. 189 del 2002, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “accoglienza integrata” a favore di persone richiedenti asilo e rifugiate. Obiettivo è il superamento della sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico. Il coordinamento e il monitoraggio dello SPRAR è affidato dal Ministero dell'interno ad ANCI, per il tramite del Servizio centrale.

UNHCR è la principale organizzazione al mondo impegnata in prima linea a salvare vite umane, a proteggere i diritti di milioni di rifugiati, di sfollati e di apolidi, e a costruire per loro un futuro migliore. Lavora in 123 paesi del mondo e si occupa di oltre 40 milioni di persone. Istituita dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950, da allora l'Agenzia ha aiutato più di 60 milioni di persone a ricostruire la propria vita. Per questo le sono stati assegnati due Premi Nobel per la Pace, il primo nel 1954, il secondo nel 1981. Il mandato dell'UNHCR è di guidare e coordinare, a livello mondiale, la protezione dei rifugiati e le azioni necessarie per garantire il loro benessere. L'Agenzia lavora per assicurare che tutti possano esercitare il diritto di asilo e di essere accolti in sicurezza in un altro Stato. Insieme ai governi, l'UNHCR aiuta i rifugiati a tornare a casa, ad essere accolti nel paese dove hanno trovato rifugio o in un paese terzo.

