Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017

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

Rapporto protezione internazionale in Italia

in collaborazione con

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2017

Comitato di direzione

Manuela De Marco
CARITAS ITALIANA

Don Gianni De Robertis
FONDAZIONE MIGRANTES

Daniela Di Capua
SERVIZIO CENTRALE SPRAR

Oliviero Forti
CARITAS ITALIANA

Annalisa Giovannini
CITTALIA

Delfina Licata
FONDAZIONE MIGRANTES

Camilla Orlandi
ANCI

Luca Pacini
ANCI

Comitato di redazione

Emiliana Baldoni
CITTALIA

Alessandra Caldarozzi
CITTALIA

Cristina Franchini
UNHCR

Monia Giovannetti
CITTALIA
Caporedattore e curatrice del Rapporto

Nicolò Marchesini
CITTALIA

Mariacristina Molfetta
FONDAZIONE MIGRANTES

Barbara Slamic
ANCI

Giovanni Vanore
CITTALIA

Si ringraziano per la collaborazione

Giovanni Godio
Mirtha Sozzi
FONDAZIONE MIGRANTES OSSERVATORIO VIE DI FUGA

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

Caterina Boca
CARITAS ITALIANA

Yasmine Mittendorf
UNHCR

Leonardo Domenici
Lapo Bechelli
Giuseppe Galeone
Victor Magiar
Andrea Maurenzi
CITTALIA

Filippo Miraglia
Sara Prestianni
ARCI

Marco Bertotto
MSF

Chiara Favilli
UNIVERSITÀ DI FIRENZE

Valeria Ferraris
UNIVERSITÀ DI TORINO

Paolo Cuttitta
VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

Si ringraziano per la gentile concessione delle fotografie

Sara Prestianni/ARCI
UNHCR

Progetto grafico e impaginazione

HaunagDesign
Roma

Stampa

Gemmagraf
Roma

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al mese di ottobre 2017

ISBN:978-88-6306-053-9

Indice

	7		**Prefazione**
	9		**Introduzione**
	12		**Raccomandazioni**
Capitolo 1	15		**Il sistema di protezione internazionale in Italia**
	17	Parte 1	**Il sistema di accoglienza italiano e le principali novità legislative**
	18	1.1	La governance dell'accoglienza
	18	1.1.1	Luci e ombre del sistema di accoglienza nazionale
	29	1.1.2	Evoluzione e consolidamento del sistema: verso l'accoglienza diffusa
	35	1.1.3	Il sistema di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati
	39	1.2	Novità normative in tema di protezione internazionale
	65	Parte 2	**Il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia**
	68	1.1	L'arrivo di migranti via mare e le domande di protezione internazionale
	70	1.1.1	Gli sbarchi sulle coste italiane
	82	1.1.2	Le domande di protezione internazionale presentate in italia
	87	1.1.3	Le decisioni delle Commissioni territoriali relative alle domande di protezione internazionale
	108	1.1.4	Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo
	115	1.2	Le strutture governative e il sistema di accoglienza e assistenza per migranti
	136	1.3	La rete dello SPRAR: il quadro dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati
	137	1.3.1	L'accoglienza nei progetti territoriali nel 2016
	146	1.3.2	L'accoglienza nella rete SPRAR nel primo semestre del 2017
Capitolo 2	167		**La protezione internazionale in Europa**
	170	2.1	I richiedenti protezione internazionale in Europa e i "dublinati"
	170	2.1.1	Le domande di protezione internazionale
	183	2.1.2	Le decisioni sulle domande di protezione internazionale
	195	2.1.3	I "dublinati"
	199	2.2	Dall'agenda europea sulla migrazione al nuovo quadro di partenariato
	200	2.2.1	Il nuovo quadro di partenariato
	220	2.2.2	Respingimenti alle frontiere
	222	2.2.3	L'azione dell'Unione europea nel Mediterraneo centrale
	228	2.3	La protezione dei minori
	233	2.4	Il programma di ricollocazione
	237	2.5	Il programma di reinsediamento
	247	2.6	Il piano d'azione per l'integrazione e la sua attuazione
	248	2.7	La riforma del sistema europeo comune d'asilo: lavori in corso
Capitolo 3	253		**Dinamiche e flussi delle migrazioni forzate nel mondo**
	256	3.1	I migranti forzati nel mondo
	256	3.1.1	Introduzione
	259	3.1.2	Il numero di persone costrette a fuggire più alto di sempre
	262	3.1.3	La popolazione rifugiata: record di rifugiati a livello globale
	270	3.1.4	Soluzioni durevoli
	276	3.1.5	Sfollati interni (IDP)
	279	3.1.6	Richiedenti asilo
	284	3.1.7	La popolazione apolide: un problema "invisibile" difficile da far emergere e sradicare

SARA PRESTIANNI / ARCI

Claude Moraes

Presidente
della commissione
per le libertà civili,
la giustizia e gli affari
interni (LIBE)
del Parlamento europeo

Prefazione

Questo rapporto testimonia il lavoro dei principali attori, dalle organizzazioni alle istituzioni, coinvolti nella gestione del fenomeno migratorio in Italia e in Europa. Nelle pagine che seguono il lettore troverà la storia di un Paese, l'Italia, che da anni è al centro della crisi dei rifugiati; l'impegno di tutte le componenti della società italiana – dai suoi cittadini, agli enti locali, alle organizzazioni e le istituzioni – le quali stanno affrontando, in questo senso, una difficile ma necessaria sfida, con particolare riferimento all'integrazione dei rifugiati.

Come presidente della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo, vale a dire la commissione che, *de facto*, si occupa dei temi della migrazione e dell'asilo, sono pienamente consapevole che questa non dovrebbe essere solo una questione italiana ma di tutta l'Unione europea: una questione di solidarietà.

Un gran numero di persone, alla ricerca di pace e una vita dignitosa, continua a fuggire dalla Siria; molti altri, provenienti dall'Africa sub-sahariana, compiono viaggi sempre più pericolosi, attraversando il deserto e raggiungendo la Libia, dove, sempre più spesso, sono vittime di abusi ed indicibili violenze.

Dopo aver visitato recentemente questi luoghi, ho preso atto delle condizioni estremamente difficili in Libia e negli altri paesi vicini, rilevando, dunque, come i motivi che spingono queste persone a raggiungere il nostro continente stiano sempre più aumentando e, purtroppo, non certo diminuendo.

Se da una parte, fortunatamente, il ritmo delle ricollocazioni all'interno dell'Unione europea è aumentato nel 2017, dall'altra il numero totale delle persone ricollocate è ancora di circa 30.000 su 160.000 concordati nel settembre del 2015.

A tal proposito, è da accogliere positivamente la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea di respingere l'appello dell'Ungheria e della Slovacchia contro il piano di ricollocazione.

Un aspetto fondamentale della risposta da parte dell'Unione europea all'aumento dei flussi migratori è rappresentato dal rafforzamento della cooperazione con i principali Paesi di origine e di transito dei migranti. Ciò, in particolare, è stato evidenziato dall'istituzione del Fondo fiduciario per l'Africa, con una dotazione di 2,9 miliardi di euro. Il Parlamento europeo, in questo senso, ha espresso con decisione che sia applicato un adeguato monitoraggio relativo all'utilizzo di tali fondi, nel pieno rispetto degli obiettivi che hanno animato la creazione del Fondo.

Purtroppo, in questi anni, le misure promosse dall'Unione europea, si sono scontrate con gli egoismi da parte di diversi Stati membri. La solidarietà, in questo senso, per i paesi del Sud Europa, come anche per la Germania e la Svezia – le quali accolgono un gran numero di rifugiati – non è stata una semplice parola ma ha rappresentato un concreto e straordinario sforzo comune. La politica europea di asilo e l'ambiziosa riforma che tutti noi auspichiamo, sarà efficace nella misura in cui tutti i 28 Stati membri metteranno in campo la loro solidarietà, condividendo le responsabilità, a sostegno degli Stati maggiormente interessati dai flussi migratori.

Mi auguro, inoltre, che questo rapporto possa essere letto da chi, nelle istituzioni europee e non solo, contribuisce all'elaborazione delle politiche in materia d'asilo, così da comprendere quali misure siano da rafforzare e quali, invece, debbano essere al più presto parte dell'agenda dell'UE e dei singoli Stati membri. Infine, desidero ringraziare le associazioni, le organizzazioni e le istituzioni che, ogni giorno, sono impegnate nel difficile e prezioso lavoro volto alla tutela dei diritti di coloro che, arrivati in Europa, chiedono e ottengono protezione.

UNHCR/MARCO ROTUNNO

Introduzione

Oggi scrivere sul tema dell'accoglienza è un'operazione decisamente ardua. Non mancano di certo gli spunti, i dati, le storie per rappresentare un mondo in costante evoluzione, nel quale opera una diffusa rete di istituzioni, associazioni, operatori, volontari, animati dal comune sentimento che vede nell'accesso ai diritti e nella garanzia alla protezione il senso profondo del loro lavoro. Negli ultimi decenni siamo stati testimoni di una umanità in fuga da guerre, conflitti, persecuzioni, e spesso, contestualmente dalle crisi ambientali o dal mancato accesso alle risorse, che ha trovato in molti paesi, come l'Italia, una soluzione al suo bisogno di protezione. Ed è intorno a questo bisogno che è nato e cresciuto un sistema multilivello capace di dare, seppure con limiti e criticità, accoglienza a migliaia di richiedenti asilo. In questi anni, istituzioni, enti locali e terzo settore hanno cooperato indefessamente per raggiungere questo obiettivo, per dare senso alla parola "accoglienza", arricchendola di valore e significato.

Purtroppo, però, si tratta di uno sforzo che, pur nella sua straordinarietà, oggi deve fare i conti con un contesto storico, sociale e politico nel quale tutte quelle certezze che avevamo consolidato nel tempo, sembrano ormai vacillare. I valori e i principi su cui abbiamo immaginato fino a ieri di ispirare l'azione "umanitaria" verso i migranti, sono stati messi in discussione La solidarietà verso i migranti sovente viene percepita più come un disvalore che non una virtù e sempre più mistificata ,e al contempo, le scelte di sistema, condotte da vari governi europei per tenere lontani i migranti, vengono salutate con favore, nonostante siano adottate non di rado in palese violazione dei diritti umani.
Ciò che un tempo costituiva l'azione sporadica e solitaria di singoli governi, volta a tenere lontano dai confini nazionali i migranti, oggi viene messa a sistema dall'Unione Europea. L'ossimoro di un'accoglienza respingente, propria di chi immagina di governare il complesso fenomeno migratorio attraverso politiche securitarie e di esternalizzazione, si fa sempre più strada nella società europea, con un preoccupante effetto a cascata che travolge i media, le istituzioni e l'opinione pubblica. È in questo contesto che crescono i consensi verso quei movimenti xenofobi che stanno capitalizzando le paure collegate all'arrivo di cittadini stranieri. La percezione di una diffusa insicurezza economica e sociale legata ai migranti, la paura degli attacchi terroristici e l'incapacità dei governi attuali di garantire sicurezza ai propri cittadini, sono elementi chiave sui quali questi movimenti tentano di costruire la loro popolarità in Europa. È una situazione che non ha solo conseguenze sul piano politico elettorale ma anche sulla tenuta dei territori. I migranti, chiunque essi siano, vengono sempre più percepiti come una minaccia in quanto stranieri. È la figura dell'hostes, di romana memoria, che non facendo parte della civitas viene considerato suo potenziale e attuale nemico. Ed è su questo binomio che si sta costruendo una pericolosa narrazione, spesso, anche sul tema dei rifugiati.

Le varie iniziative che hanno caratterizzato l'Agenda europea sull'immigrazione nel 2017 e più recentemente. il vertice di Tallin della scorsa primavera, hanno esplicitato la strategia dell'Europa verso il fenomeno migratorio. La Commissione Ue presentando il Piano d'azione per alleviare la pressione sull'Italia ha ribadito il suo impegno verso l'immigrazione e i migranti, ma in una direzione che purtroppo va quasi esclusivamente nel senso di bloccare in Nord Africa i flussi verso l'Europa. E nonostante gli Stati membri siano stati sollecitati a contribuire maggiormente al Fondo per l'Africa, ad accelerare i ricollocamenti dall'Italia, ad andare avanti sulla riforma del regolamento di Dublino, nulla o quasi abbiamo visto su questo fronte. A settembre 2017 il numero totale di ricollocamenti effettuati dall'inizio del programma nel 2015, quando si prevedeva di coinvolgere 160 mila profughi, era di appena 28 mila persone: la Slovacchia ha accettato solo 16 dei 902 richiedenti asilo che le erano stati assegnati, la Repubblica Ceca invece solo 12 su 2.691, la Spagna soltanto il 13,7% della quota stabilita, il Belgio il 25,6%, l'Olanda il 39,6% e il Portogallo il 49,1%. Un fallimento che ha visto i paesi di Visegrad prendersi gioco di Bruxelles con il premier ungherese Orban che non solo si è rifiutato di ospitare i profughi ma, con il suo collega slovacco, ha anche fatto ricorso alla Corte di giustizia europea contro il programma di ricollocamento. Il 6 settembre, però, la Corte ha respinto il ricorso.

È un disagio, come ci ricorda Papa Francesco, indicativo dei limiti dei processi di unificazione europea, degli ostacoli con cui si deve confrontare l'applicazione concreta dell'universalità dei diritti umani, dei muri contro cui si infrange l'umanesimo integrale che costituisce uno dei frutti più belli della nostra civiltà. Tra gli altri, il recente caso dell'Austria testimonia questa deriva nazionalista. A luglio Vienna ha minacciato di schierare l'esercito al Brennero se l'afflusso di migranti dall'Italia non fosse diminuito. Il ministro degli esteri austriaco Kurz (oggi premier eletto) ha tenuto a ribadire che "I preparativi per i controlli alla frontiera con l'Italia non sono solo giusti

ma anche necessari. Noi ci prepariamo e difenderemo il nostro confine del Brennero". E quindi, ancora una volta, i migranti e le loro esistenze fragili diventano lo strumento elettorale di un populismo sempre più riluttante, incapace di comprendere la storia e di viverla con lungimiranza. La tentazione di una lettura miope dello spazio e del tempo sta portando l'Europa verso un vicolo cieco, ossessionata da questioni limitate e particolari, incapace di allargare lo sguardo per riconoscere un bene più grande che porterà benefici a tutti.

Provare ad allargare lo sguardo significa innanzitutto elaborare proposte in grado di rimettere al centro le persone e la loro dignità, sottraendole da chi specula sul loro destino prima, durante e dopo il viaggio. Non è più tempo di finzioni ma di azioni concrete che devono poter contare su un accordo globale sui migranti e i rifugiati, capace di tenere insieme le esigenze e le istanze di tutti per migliorare la protezione dei popoli in fuga, prima di ogni altra cosa. In questa direzione si muove il programma di resettlement avviato da qualche anno dal Ministero dell'Interno, connotato da un forte carattere umanitario e che coinvolge al momento rifugiati siriani provenienti da Libano e Turchia, nonché eritrei dal Sudan. Così come, animati da questa convinzione, il Governo Italiano, la Conferenza Episcopale Italiana e la Comunità di Sant'Egidio hanno firmato, la scorsa primavera, un protocollo per l'apertura di un corridoio umanitario grazie al quale entreranno nel nostro paese, in maniera legale e sicura, 500 profughi attualmente bloccati nei campi profughi etiopi. Si tratta di un segnale dall'alto valore simbolico che fa dell'Italia uno dei pochi paesi a livello globale a sperimentare forme alternative di ingresso legale e sicuro per richiedenti la protezione internazionale. Anche i numeri relativi ai programmi di resettlement, implementati dalle Nazioni Unite, stanno crescendo e sono il frutto della virtuosa collaborazione tra istituzioni, organizzazioni e soggetti del privato sociale come nel caso del coinvolgimento di Caritas Italiana nel programma di reinsediamento di famiglie siriane dalla Giordania. Manca ormai meno di un anno all'adozione finale dei Global Compacts all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2018. Nella Dichiarazione di New York gli Stati membri dovranno assumersi impegni comuni, tra cui la lotta contro lo sfruttamento, il razzismo e la xenofobia; il salvataggio delle persone in fuga; la garanzia di procedure di frontiera eque e in linea con il diritto internazionale.
In questo difficile frangente storico il nostro paese, tra luci ed ombre, sta tentando di ritagliarsi un ruolo strategico per un governo dell'immigrazione che non sia solamente utile e funzionale alle pressanti richieste di Bruxelles, ma sostenibile per il sistema paese, ad iniziare da un rinnovato sforzo verso percorsi di accoglienza diffusa. La consapevolezza che il sistema ordinario sia ancora sottodimensionato rispetto alle reali esigenze di accoglienza, ha portato anche quest'anno l'ANCI e il Ministero dell'Interno a sostenere le misure finanziarie a favore dei comuni "accoglienti" e soprattutto a promuovere sui territori il sistema SPRAR con risultati incoraggianti se si considera che oggi i comuni che accolgono sono oltre il 40% del totale quando solo un anno fa erano 1000 in meno. Anche i numeri dei posti nello SPRAR hanno registrato un importante incremento in termini assoluti passando da 26 a 30 mila. Seppur vi sia consapevolezza che l'obiettivo di un sistema unico sia ancora lontano, si sta lavorando, anche con il sostegno delle realtà del terzo settore, affinché si possa giungere il prima possibile a questo ambizioso traguardo. Un impegno condiviso e congiunto, che basa le sue fondamenta sull'accordo in conferenza unificata del 2014 ma soprattutto sul Piano di ripartizione - concordato da ANCI e Ministero dell'Interno – e sulla direttiva ministeriale dell'11 ottobre 2016 contenente la cd. "clausola di salvaguardia". Grazie a questi strumenti si sono sviluppati a livello territoriale incontri a carattere sistematico attraverso i quali i Prefetti hanno avviato un dialogo stabile con i Sindaci per concordare numeri e modalità dell'accoglienza. È stata, dunque, inaugurata, in questo senso, una nuova modalità di concertazione, di dialogo e partecipazione, su un tema di forte impatto tanto per i beneficiari accolti che per le comunità accoglienti.

È altrettanto evidente però che un sistema per poter funzionare non ha bisogno solamente di posti d'accoglienza ma necessita soprattutto di misure e politiche per l'integrazione. L'adozione del Piano nazionale integrazione rappresenta indubbiamente un primo passo verso una strategia di sistema, ovvero un'azione sistematica multilivello, alla quale sono chiamati a contribuire Regioni, enti locali e Terzo settore, finalizzata allo sviluppo di politiche orientate a valorizzare le specificità e il pieno inserimento dei migranti nelle comunità di accoglienza. Un ripensamento circa gli strumenti, le prassi e le procedure è quanto mai necessario, perché non è più sufficiente poter accogliere, ma è necessario saper integrare.

Raccomandazioni

Alle frontiere
Ribadiamo un approccio orientato alla tutela dei diritti umani

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

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

Nello specifico, si raccomanda:

- che l'Unione europea ottemperi ai suoi obblighi internazionali per la protezione dei diritti umani alle sue frontiere esterne, sostenendo e rafforzando sempre più le **operazioni di ricerca e salvataggio**;
- che venga impedita la restrizione della **libertà di movimento** e rispettato il diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, anche attraverso un rapido accesso ai documenti di identità e di viaggio;
- che si adottino **linee guida comuni** in Europa per la gestione dell'ingresso nel territorio europeo di richiedenti protezione internazionale;
- che vengano ampliati i **canali umanitari di ingresso** in Europa anche attraverso il rilascio di visti da richiedere alle ambasciate dei Paesi di transito ed origine, anche facilitando nei Paesi terzi l'accesso alle ambasciate di Stati membri diversi da quelli per i quali si intende chiedere il visto di ingresso;
- che si estendano **i programmi di ammissione umanitaria** attraverso un maggiore coinvolgimento di tutti i 28 Paesi dell'Unione europea e un maggior investimento nei programmi di reinsediamento;
- che venga implementata al più presto da tutti gli Stati membri la previsione di distribuire i richiedenti la protezione internazionale giunti in Europa tenendo in debito conto le condizioni di tutela e accoglienza offerte dai singoli Stati membri e avvenga attraverso **quote in grado di rispondere all'effettivo bisogno**;
- che si favorisca una **stretta collaborazione**, soprattutto a livello nazionale, tra le forze di polizia di frontiera e di pattugliamento dei confini con le organizzazioni non governative e gli altri enti di tutela impegnati in programmi di supporto e assistenza ai migranti in arrivo sul territorio della UE per richiedere la protezione internazionale;
- che venga predisposto un **programma di formazione e aggiornamento a livello europeo**, rivolto soprattutto alle forze di polizia di frontiera e di pattugliamento, nel quale possano essere inseriti moduli che favoriscano la conoscenza della specificità dei migranti forzati ed in particolare delle categorie più vulnerabili;
- che si avvii la sperimentazione di **procedure comuni per l'identificazione** dei migranti, che possano essere applicate in tempi certi, con misure puntuali e definite, nel rispetto dei diritti umani fondamentali e della dignità delle persone;
- che si lavori ad una **revisione del Regolamento di Dublino** volta innanzitutto all'eliminazione del riferimento al Paese di primo ingresso e alla maggiore facilitazione del ricongiungimento familiare con parenti già presenti nei Paesi dell'Unione europea;
- che vengano attivati presso tutti i valichi di frontiera (aeroportuali, marittimi e terrestri) e le aree di ingresso o di transito – come le stazioni ferroviarie delle principali città – **servizi di assistenza e orientamento** in favore di cittadini stranieri intenzionati a richiedere protezione internazionale o a continuare il proprio viaggio verso altri Paesi. Tali servizi potranno essere gestiti da organizzazioni non governative e altri enti di tutela, sviluppando forme di collaborazione con le forze di polizia;

Raccomandazioni

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

A livello nazionale
Definitiva implementazione di un sistema unico di accoglienza

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

Nello specifico, si raccomanda:

- **di giungere alla piena messa in atto della cd. filiera dell'accoglienza così come definita nel Decreto Legislativo 142/2015** con particolare riferimento all'attivazione di hub di prima accoglienza sia per gli adulti, sia per i minori stranieri non accompagnati;
- **la piena applicazione della direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016,** "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR";
- **l'adozione di standard predefiniti in ogni circuito di accoglienza**, strutturale o straordinario che sia (CARA, HUB, SPRAR, centri polifunzionali cittadini, centri attivati in maniera temporanea per rispondere a eventuali "emergenze" nella gestione degli arrivi);
- la predisposizione di **programmi di formazione e aggiornamento** rivolti sia a forze dell'ordine che ad operatori dell'accoglienza, analogamente a quanto suggerito a livello europeo;
- **le modalità di raccordo tra i diversi contesti di accoglienza anche attraverso una regia territoriale** in capo agli enti locali direttamente interessati e alle regioni, con strutturate modalità di scambio e di collaborazione con gli enti di tutela;
- adeguate qualifiche agli operatori impegnati nell'accoglienza di msna e la promozione di forme diversificate di accoglienza, valorizzando anche la rete già esistente di comunità a favore di minori vittime di tratta, che prevedano anche percorsi di tutoraggio/accompagnamento e di affidamento familiare, sempre con programmi orientati al rispetto del superiore interesse del minore;
- **le modalità comuni di monitoraggio e di valutazione degli interventi in tutti i contesti di accoglienza**, che consentano di verificare l'efficienza e l'efficacia degli interventi adottati, nonché di far emergere i possibili modelli replicabili e sostenibili, sia in termini qualitativi (sulla base dei comuni standard), sia di ottimizzazione delle risorse economiche, delle strategie politiche e organizzative.

Politiche e strategie
L'inserimento socio-economico

Il periodo trascorso in accoglienza è per sua natura di carattere temporaneo e pertanto occupa solamente una breve fase della vita in Italia dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.
Pertanto, l'idea che l'accoglienza possa essere di per sé l'unica risposta ad ogni esigenza e bisogno delle persone rischia di rappresentare un limite. Durante il periodo di accoglienza è necessario mettere gli ospiti in condizione di acquisire strumenti che possano consentire loro di sentirsi padroni della propria vita e di agire autonomamente, una volta usciti dai programmi di assistenza. Gli interventi si incentrano, pertanto, sull'apprendimento dell'italiano, sulla conoscenza e sull'accesso ai servizi, sulla individuazione di proprie reti sociali di riferimento, ecc., e non può essere dato per scontato che da questo possa automaticamente scaturire un'autonomia lavorativa ed abitativa.

Nessun sistema di accoglienza potrà mai essere da solo sufficiente alla riuscita dei percorsi di inclusione sociale dei propri beneficiari. Infatti, a poco può giovare l'esponenziale aumento della capienza della rete della prima e della seconda accoglienza laddove non vengano previste a livello regionale e nazionale politiche, strategie e programmi che abbiano l'obiettivo e la forza di favorire e accompagnare l'inserimento sociale ed economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

Nello specifico, si raccomanda:

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

La cura dell'informazione sul tema delle migrazioni forzate

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

SARA PRESTIANNI / ARCI

1

Capitolo 1 /

Il sistema di protezione internazionale in Italia

A cura di Cittalia in collaborazione con Caritas italiana.

Parte 1 /

Il sistema di accoglienza italiano e le principali novità legislative

A cura di Cittalia in collaborazione con Caritas italiana.

1.1 La *governance* dell'accoglienza

1.1.1 Luci e ombre del sistema di accoglienza nazionale

Il sistema di accoglienza italiano prende origine da quanto delineato dalla Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, in occasione della quale è stato definito, attraverso il raggiungimento di un'intesa tra Governo, regioni ed enti locali, il primo "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati", che ha poi trovato fondamento normativo con il Decreto Legislativo 142/2015. Alla base dell'intesa vi era il proposito di abbandonare la strategia emergenziale fino ad allora adottata, riconducendo a una *governance* di sistema il tema dell'accoglienza e costruendo, in ottemperanza alle direttive europee, un sistema unico riconducibile al modello SPRAR, quale perno centrale dell'accoglienza di secondo livello, sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati. Attraverso il Piano si intendeva dunque riorganizzare e razionalizzare il sistema a livello nazionale, riportando tutti gli interventi di accoglienza a una gestione ordinaria e programmabile.

Sulla scia delle indicazioni prodotte dall'Agenda europea sull'immigrazione, il Decreto Legislativo 142/2015, recependo le direttive europee 2013/32/Ue e 2013/33/Ue, ha proseguito il percorso di consolidamento della nuova disciplina dell'accoglienza tracciando, secondo quanto già delineato nell'accordo, un sistema articolato nel seguente modo:

1 una **fase preliminare di soccorso, prima assistenza e identificazione**[1], che si svolge in centri governativi in corrispondenza dei luoghi maggiormente interessati da sbarchi massicci;

2 una **fase di prima accoglienza** assicurata in centri governativi di prima accoglienza per richiedenti asilo istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione (ove non completate precedentemente), alla verbalizzazione della domanda e all'avvio del accertamento delle condizioni di salute del migrante;

3 una **fase di seconda accoglienza** in una delle strutture operanti nell'ambito del sistema SPRAR predisposto dagli Enti locali (ove lo straniero permane per tutta la durata del procedimento di riconoscimento della condizione di protezione, che è autorizzata la sua permanenza sul territorio italiano). Qualora sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture SPRAR o in ragione della causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, sono apprestate dal Prefetto misure stra-

1 Rispetto alla questione centrale dell'identificazione, vale la pena ricordare che la quasi totalità dei migranti in ingresso non è in possesso di documenti di identità, ragione per cui, a fronte di dichiarazioni non verificabili e delle note carenze dei sistemi anagrafici di molti Paesi di origine degli stranieri, le impronte digitali costituiscono l'unico dato univoco ed individualizzante, che una volta inserito nella banca dati nazionale (Casellario centrale di identità) e in quella europea (Eurodac) consente di cristallizzare il dato storico del passaggio di quel soggetto in un determinato luogo. L'identificazione dattiloscopica non consente dunque di attribuire le esatte generalità dell'individuo che è sbarcato, ma lo rende riconoscibile da quel momento in poi; l'accertamento semmai è il frutto di un lavoro successivo, anche attraverso l'attivazione delle ambasciate e dei consolati.

UNHCR/FRANCESCO MALAVOLTA

ordinarie di accoglienza, in strutture temporanee denominate CAS, "limitatamente al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza". Come si illustrerà in dettaglio più avanti, l'intesa raggiunta ha riguardato anche i minori stranieri non accompagnati, per i quali è stata prevista l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza ed alta specializzazione e il successivo trasferimento in strutture di secondo livello di accoglienza nell'ambito dello SPRAR (anche se non richiedenti asilo).

Il sistema di accoglienza italiano, gestito dal Ministero dell'Interno in raccordo con le Regioni e con gli Enti locali, risulta quindi estremamente articolato. In concreto, il percorso di accoglienza prevede innanzitutto la canalizzazione dei migranti in arrivo negli **hotspot**, di recente costituzione, ovvero nei pressi dei porti di sbarco selezionati, o nelle vicinanze, dove vengono effettuate le prime procedure di soccorso, assistenza e identificazione[2]. Tali funzioni continuano tuttavia ad essere svolte anche nei **CPSA** (**Centri di primo soccorso e accoglienza**), centri di transizione nei quali, in base alla definizione del Ministero dell'Interno, gli stranieri ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono foto-segnalati e possono richiedere la protezione internazionale[3].

Segue a pagina 23

2 Ciò è ribadito anche dall'art. 17 del Decreto Legge n. 13 del 17 febbraio 2017 (convertito con modifiche dalla Legge n. 46 del 13 aprile 2017), oggetto di illustrazione più avanti, il quale prevede che "lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi **punti di crisi**" per le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico; il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi configura rischio di fuga ai fini del trattenimento.

3 Solo i CPSA di Lampedusa e di Cagliari sono stati istituiti con decreto ministeriale, rispettivamente in data 16.02.2006 e 17.09.2007, senza tuttavia alcuna indicazione circa le condizioni di trattenimento, che di prassi non supera le 48 ore. Resta il fatto che nel sistema vigente non vi sono norme che regolano le modalità con cui è imposta la permanenza obbligatoria e il relativo controllo giurisdizionale, nel caso in cui tale permanenza si protragga oltre il periodo consentito dall'art. 13 della Costituzione. http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/asilo/suprano/cap5.htm#8

Focus /

A monte del sistema

Il funzionamento degli hotspot

Una delle principali misure proposte nell'Agenda europea sulla migrazione è l'adozione di un nuovo "sistema basato sui punti di crisi" (*hotspot approach*) per la gestione dei flussi migratori in zone di frontiera esterna (in particolare in Italia e Grecia), dove "squadre di sostegno per la gestione della migrazione" formate dalle agenzie dell'UE (EASO, Frontex e Europol) effettuano, in partenariato con lo Stato membro ospitante, le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, nonché di indirizzo verso le relative procedure nazionali di *follow up* (domanda di asilo nel paese di arrivo per i richiedenti, ricollocazione o rimpatrio)[4].

In base alla relazione della Corte dei Conti europea[5], nel complesso il "sistema basato su punti di crisi" ha contribuito a migliorare la gestione dei flussi migratori nei due Stati membri in prima linea, aumentando le loro capacità di accoglienza, migliorando le procedure di registrazione e potenziando il coordinamento delle misure di sostegno. Ciò ha fatto sì che, nel 2016, la maggior parte dei migranti in arrivo sia stata oggetto di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali con metodi adeguati e che i loro dati siano stati confrontati con le pertinenti banche dati di sicurezza. Tuttavia, secondo gli auditor della Corte, per istituire gli *hotspot* è occorso più tempo di quanto previsto. In Italia, nel marzo 2016 erano operativi quattro dei sei hotspot previsti dalla *Roadmap* presentata il 28 settembre 2015: Lampedusa (dal 01.10.2015, per 500 posti), Trapani (dal 22.12.2015, per 400 posti), Pozzallo (dal 19.01.2016, per 300 posti) e Taranto (dal 29.02.2016, per 400 posti)[6]. Inoltre, nonostante l'ingente sostegno fornito dall'UE, in entrambi i paesi alla fine del 2016 le strutture di accoglienza erano ancora inadeguate ad accogliere i migranti in arrivo, in modo particolare minori stranieri non accompagnati che, in assenza di strutture apposite, finivano per permanere troppo a lungo presso gli *hotspot*.

L'adozione di procedure operative standard (SOP) costituisce un passo essenziale per armonizzare le diverse fasi e chiarire le responsabilità degli attori coinvolti. In Italia, le procedure operative standard sono state redatte da un gruppo di lavoro presieduto dal Ministero dell'Interno e comprendente tutti gli attori principali (autorità italiane, Commissione europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e OIM). Tali procedure sono state ufficialmente adottate il 17 maggio 2016 e forniscono orientamenti operativi per le attività svolte presso gli hotspot, incluse quelle di follow up (Vedi box seguente). Secondo la Corte l'attuazione di tali procedure è spesso lenta e soggetta a vari colli di bottiglia e ciò può avere ripercussioni generali sul funzionamento degli hotspot. Tra i principali problemi riscontrati, vi è lo scarso impegno degli Stati membri per le ricollocazioni, il basso tasso di attuazione dei rimpatri, la limitata capienza dei centri di identificazione ed espulsione e la mancanza di cooperazione da parte dei paesi di origine ai fini della riammissione.

Il tema del funzionamento e delle ricadute degli hotspot sul sistema di accoglienza è stato oggetto di attività di indagine anche da parte della "Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate", la quale, nella relazione finale approvata il 26 ottobre 2016, evidenzia conclusioni in parte convergenti. La Commissione se da un lato rileva risultati positivi sul piano dell'identificazione dei migranti e dell'incremento delle fotosegnalazioni, anche tenendo conto della delicata questione dell'esecuzione coattiva dell'obbligo di identificazione mediante ricorso all'uso della forza, dall'altro segnala importanti criticità, tra le quali l'insufficiente capacità di accoglienza degli attuali centri, l'assenza di un'idonea configurazione giuridica che ne definisca il ruolo e le attività, le difformità gestionali e strutturali degli *hotspot* operativi, la necessità di potenziare il servizio di mediazione linguistico-culturale e le difficoltà di deflusso, con i conseguenti problemi di sovraffollamento e allungamento dei tempi di permanenza ben oltre le 48/72 ore indicate nella *Roadmap*.

4 Le Agenzie dell'UE, in base al rispettivo mandato e competenze, forniscono sostegno agli Stati membri ospitanti inviando squadre di esperti messi a disposizione da altri Stati membri. In particolare, gli esperti inviati da Frontex (che includono anche interpreti e mediatori culturali) supportano le operazioni di identificazione e registrazione dei migranti, nonché la raccolta di informazioni sui trafficanti, quelli di EASO le procedure di richiesta di protezione internazionale e di ricollocazione e gli investigatori di Europol le attività di prevenzione o smantellamento delle reti di criminalità organizzata coinvolte nel traffico di migranti e le indagini antiterrorismo.

5 Cfr. http://www.eca.europa.eu/it /Pages/DocItem.aspx?did=41222 Gli auditor della Corte hanno esaminato l'attuazione del sistema basato sui punti di crisi in Italia e Grecia nel periodo compreso tra il maggio 2015 e la fine dell'estate 2016. L'audit è stato incentrato su due quesiti principali: gli *hotspot* necessari erano ben situati, erano stati istituiti tempestivamente e con capacità sufficiente a far fronte ai bisogni, affiancati da adeguati servizi di sostegno, necessari meccanismi di coordinamento e appropriate procedure di monitoraggio?L'approccio basato sui punti di crisi gestiva efficacemente il flusso di migranti in arrivo, permettendo l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali di tutti i migranti, nonché il loro tempestivo indirizzamento verso la pertinente procedura di follow up (asilo, ricollocazione, rimpatrio)?

6 Non risultavano operativi invece gli hotspot di Augusta e Porto Empedocle.

Procedure Operative Standard per gli hotspot in Italia

In base al documento *Procedure Operative Standard* (SOP) del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'hotspot può essere inteso in due diverse accezioni.

Strutturalmente, si tratta di un'area designata normalmente (ma non necessariamente) in prossimità di un luogo di sbarco, nella quale, nel più breve tempo possibile e compatibilmente con il quadro normativo italiano, le persone in ingresso sbarcano in sicurezza, sono sottoposte ad accertamenti medici, ricevono una prima informativa cartacea sulla normativa in materia di immigrazione e asilo e quindi vengono controllate, pre-identificate e, dopo essere state informate sulla possibilità di richiedere la protezione internazionale, vengono foto-segnalate. Successivamente ricevono informazioni accurate sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione e sul rimpatrio volontario assistito. Vengono dunque avviate, nel caso abbiano richiesto protezione internazionale, alle procedure per l'attribuzione di tale status, comprese quelle di ricollocazione per gli aventi titolo che ne abbiano fatto richiesta, altrimenti verso le procedure di espulsione ovvero verso procedure dedicate alla protezione di casi di vulnerabilità.

Dal punto di vista organizzativo, l'hotspot rappresenta un metodo di lavoro in team, all'interno del quale le autorità italiane, ovvero il personale delle Forze di Polizia, il personale sanitario e le organizzazioni internazionali e non governative lavorano a stretto contatto ed in piena cooperazione con i team europei di supporto, composti da personale incaricato da Frontex, Europol, EASO (Ufficio europeo di supporto per l'Asilo), al fine di assicurare una gestione standardizzata delle attività, avendo di mira l'interesse a garantire le soluzioni più sostenibili per le persone in ingresso. In particolare l'ausilio di Frontex è nel campo della identificazione, registrazione e foto-segnalamento delle persone in ingresso, mentre EASO ed UNHCR forniscono sostegno alle autorità italiane nella prima identificazione delle persone vulnerabili nonché nella procedura di richiesta di protezione internazionale e di ricollocazione. Europol è invece impegnata nella attività di ricerca di informazioni per le indagini e per la facilitazione della condivisione dei database.

Negli hotspot deve essere garantita la seguente sequenza operativa:

- operazioni SAR (*Search And Rescue*) di salvataggio ed operazioni di sbarco;
- screening sanitario e tempestiva identificazione delle vulnerabilità (utilizzando anche le informazioni acquisite nelle imbarcazioni dopo le operazioni di salvataggio);
- trasporto nelle sedi hotspot, verifiche di sicurezza sulla base delle situazioni locali, consegna delle informative cartacee sulla normativa vigente in materia di immigrazione e asilo da parte delle organizzazioni internazionali nonché sulle modalità con le quali le persone in ingresso possono manifestare la volontà di chiedere protezione internazionale così come chiare indicazioni circa le autorità competenti a ricevere l'istanza;
- pre-identificazione (foto identificativa attraverso l'uso, laddove resi disponibili dagli operatori SAR, dei braccialetti identificativi utilizzati nelle imbarcazioni dopo le operazioni di salvataggio); tale pre-identificazione non è in nessun caso idonea a determinare l'attribuzione, in capo all'individuo, di uno status giuridico definitivo e non preclude comunque l'esercizio del diritto di richiedere, anche successivamente a tale fase, la protezione internazionale;
- attività di somministrazione delle informative sulla normativa vigente in materia di immigrazione e asilo da parte delle organizzazioni internazionali (diritti e doveri associati all'ingresso sul territorio e sulla possibilità di richiedere protezione internazionale o di accedere alla procedura di ricollocazione, in una lingua comprensibile alla persona);
- identificazione, foto-segnalamento e controlli delle banche dati (AFIS/EURODAC e altre banche dati di polizia);
- accoglienza nelle strutture ricettive e visite mediche (tenendo conto degli esiti del triage medico effettuato presso il luogo di sbarco);
- somministrazione di informative strutturate sul funzionamento delle procedure di richiesta della protezione internazionale e della procedura di ricollocazione;
- de-briefing da parte di Frontex (attività effettuata in diverse fasi procedurali);
- uscita dall'hotspot: trasferimento in una struttura di accoglienza secondaria oppure, per le persone che non abbiano manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale e non abbiano diritto di rimanere sul territorio nazionale, compilazione del foglio notizie previsto nella direttiva rimpatri (cosiddetto "allegato 4") e successiva emissione dei provvedimenti di respingimento del Questore o espulsione del Prefetto. Tali

Focus /

provvedimenti, a seconda dei casi, potranno essere eseguiti, ove ne ricorrano le condizioni, immediatamente, oppure mediante il trasferimento in un CIE o, nel caso di indisponibilità dei posti, mediante l'ordine del Questore a lasciare il territorio nazionale in 7 giorni. Ove ne ricorrano i presupposti i provvedimenti di espulsione o di respingimento verranno eseguiti anche mediante il rimpatrio volontario o l'emissione di misure alternative al trattenimento.

Il periodo di permanenza nella struttura, dal momento dell'ingresso, deve essere il più breve possibile, compatibilmente con il quadro normativo vigente. Per l'identificazione di potenziali minori stranieri non accompagnati si raccomanda l'adozione di un approccio olistico che preveda lo svolgimento dell'accertamento dell'età attraverso fasi, applicando in prima istanza metodi non invasivi, e solo come extrema ratio di tipo medico. Nel caso di rifiuto al foto-segnalamento, gli operatori italiani e gli esperti di Frontex dovranno cercare di capirne le ragioni e dovranno svolgere attività di consulenza per approfondire se tali comportamenti sono determinati da timori o false convinzioni, ricorrendo al supporto dei mediatori culturali. Fino all'adozione di nuova normativa da parte del Governo italiano, si applicano la circolare del Ministero dell'Interno N. 400/A//2014/1.308 del 25.09.2014 e del 25.09.2014 e le relative disposizioni sulle attività di foto-segnalamento tenendo conto che a tal fine, ove si renda necessario, è doveroso un uso della forza proporzionato a vincere l'azione di contrasto, nel pieno rispetto dell'integrità fisica e della dignità della persona.

UNHCR/MARCO ROTUNNO

Segue da pagina 19

A ciò dovrebbe seguire il trasferimento in strutture governative di prima accoglienza istituite "con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'art. 16" (art. 9 del d.lgs 142/2015)[7], i cosiddetti **hub regionali/interregionali,** o in specifiche strutture temporanee già operative sul territorio nazionale, quali i **Centri di accoglienza** (**CDA**) istituiti con la Legge n. 563/1995[8] e "destinati all'accoglienza per il periodo necessario alla definizione dei provvedimenti amministrativi" e i **Centri di accoglienza per richiedenti asilo** (**CARA**)[9]. Ogni Regione era stata chiamata a dotarsi di almeno un *hub* con capienza tra i 100-250 posti letto, fino a giungere a una graduale eliminazione dei CARA ma, ad eccezione del caso di Bologna, tali strutture non risultano essere state ancora attivate.
Per far fronte alle situazioni di emergenza, nel caso in cui risulti esaurita la disponibilità dei suddetti centri, il d.lgs. 142/2015 ha previsto la possibilità di allestire **Centri di accoglienza straordinaria** (**CAS**) individuati volta per volta dalle prefetture dei capoluoghi di regione, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici e, in caso di estrema urgenza, con ricorso alle procedure di affidamento diretto (art. 11, comma 2). Espletate le operazioni di identificazione, prima assistenza e avvio della domanda di protezione, coloro che risultano privi di mezzi di sostentamento vengono trasferiti nelle strutture di seconda accoglienza della rete **SPRAR**, più specificamente mirate all'inserimento socio-economico e alla costruzione di percorsi individuali di autonomia.
È necessario sottolineare che, nonostante il tentativo di implementare un processo di razionalizzazione del sistema sopra descritto, a tutt'oggi la situazione sui territori si presenta variegata e non in linea con quanto normativamente previsto. La criticità prevalente riguarda la "strozzatura" del sistema tra la prima e la seconda fase di accoglienza, legata principalmente all'assenza delle strutture governative di primo livello previste dalla normativa (*hub* regionali) a cui si è sopperito con il vasto ricorso ai centri di accoglienza straordinaria. Rispetto allo SPRAR, malgrado l'impegno dei Comuni nell'aderire alla rete e il recente ampliamento dei posti, il fabbisogno rimane rilevante in rapporto alle disponibilità esistenti. La sproporzione appare evidente: alla data del 31 dicembre 2016, il 73% dei 188.084 migranti accolti nel sistema era ospitato nei centri CAS, il 7,8% nelle altre strutture di prima accoglienza (CPAS, CDA e CARA) e lo 0,4% negli hotspot mentre nei progetti afferenti alla rete SPRAR erano presenti 35.352 beneficiari (pari al 18,7%). Al 15 luglio 2017 i posti di accoglienza complessivamente disponibili erano invece 205.003, di cui il 77,4% nei CAS, il 15,3% nello SPRAR e il 7,3% nei centri di prima accoglienza.
Il basso tasso di turnover e, più in generale, la dilatazione dei tempi di permanenza nelle diverse strutture sono tuttavia legati ad un problema di fondo che agisce su ogni punto di snodo del sistema e che consiste nell'allungamento dei tempi sia per l'esame delle domande di protezione internazionale da parte delle Commissioni territoriali, sia per la decisione nei casi di ricorso contro il diniego[10], con inevitabili ripercussioni sui costi complessivi[11].
Al fine di ridurre i lunghi tempi di esame delle domande di protezione internazionale si è innanzitutto intervenuto ampliando le Commis-

7 In base al comma 2, la gestione di tali centri può essere affidata ad enti locali, anche associati, alle unioni o consorzi di comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

8 D.l. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla l. 29 dicembre 1995, n. 563, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia (c.d. Legge Puglia).

9 Si tratta di centri istituiti con DPR 303/2004, poi confluiti nel d.lgs. 25/2008, ex art. 20, comma 2 (abrogato dall'attuale d.lgs. 142/2015) per consentire l'identificazione del soggetto e fornire accoglienza durante la procedura per il riconoscimento dello status.

10 In base alla circolare del Ministero dell'Interno del 20 febbraio 2015, che chiarisce le tempistiche relative alla permanenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale all'interno dei centri di accoglienza, per i ricorrenti il diritto di accesso alle misure di accoglienza permane fino alla scadenza del termine per l'impugnazione e/o fino alla decisione sull'istanza di sospensione presentata ai sensi dell'art. 19 del d.lgs n. 150/11; se è accolta la sospensiva, fino alla decisione giurisdizionale.

11 In base ai dati del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, la spesa complessiva per l'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo ammontava nel 2014-15 a oltre 1,5 miliardi di euro, di cui circa tre quarti ascrivibile ai servizi offerti nelle strutture temporanee e nei centri governativi, il 24,3% a quella registrata per la rete SPRAR e la parte residuale per lavori di manutenzione e adeguamento delle strutture di accoglienza. A queste spese vanno aggiunte quelle sostenute dagli Enti locali per la gestione della rete SPRAR, stimabili in circa 86 milioni nel biennio. Sulla base di questi dati, e tenuto conto della presenza media nei centri di accoglienza nel biennio, si stima che il costo giornaliero per individuo ammonti a circa 30 euro. Infine, alle spese per l'accoglienza in senso stretto vanno aggiunte quelle legate alla gestione degli arrivi e dei soccorsi in mare, per l'impiego di mezzi e personale della Difesa, delle Capitanerie di Porto e della Guardia di Finanza (pari a 1,7 miliardi nel biennio considerato secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze), quelle per le istruttorie delle domande di asilo presentate presso le Commissioni territoriali, le spese sanitarie e quelle relative all'inserimento scolastico dei minori. Cfr. Banca d'Italia, *I rifugiati e i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo*, Occasional papers, n. 377, aprile 2017, pp. 17-18.

sioni territoriali preposte. Il Decreto Legge 22 agosto 2014, n. 119[12], modificando il Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, prevedeva un numero massimo di Commissioni territoriali pari a venti e consentiva l'istituzione, presso ciascuna Commissione, di una o più sezioni fino ad un massimo di trenta. In attuazione a quanto previsto, il successivo decreto del Ministro dell'Interno del 10.11.2014 ha istituito, presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, venti Commissioni territoriali e venti sezioni nell'ambito delle stesse. Con successivi decreti, sono state istituite altre sezioni per cui, ad oggi risultano operative 28 sezioni aggiuntive per un totale di 48 collegi.

Il Decreto Legge 119/2014 ha anche introdotto il comma 5-bis che consente al Presidente della Commissione nazionale di ridistribuire le istanze di asilo tenendo conto del numero dei procedimenti assegnati a ciascuna Commissione in modo da velocizzare l'esame delle stesse. In seguito, con circolare del 19.6.2015, il Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione è intervenuto sui tempi relativi all'adozione delle decisioni delle Commissioni territoriali disponendo che ciascun collegio effettui almeno 16 audizioni giornaliere di richiedenti asilo. Nel riaffermare la necessità del rispetto del numero minimo di audizioni giornaliere, il Ministero dell'Interno ha ulteriormente sollecitato le Commissioni a dare un maggior impulso all'attività attraverso la razionalizzazione, la riduzione dei tempi delle procedure finalizzate all'esame delle richieste di protezione internazionale, nonché il miglioramento organizzativo dei suddetti organi collegiali (direttive del 3.7.2015 e del 21.10.2015). In risposta a quanto disposto dal Ministero, il Presidente della Commissione nazionale ha emanato una serie di circolari finalizzate a fornire modalità operative e strumenti per l'implementazione delle attività.

La costante pressione migratoria, confermata da un incremento delle richieste di asilo[13], ha tuttavia rimesso in sofferenza il sistema, vanificando di fatto gli sforzi compiuti. Secondo quanto dichiarato dal Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo del Ministero dell'Interno[14], all'inizio del 2017 si è assistito a un rallentamento delle richieste esaminate (-10% rispetto allo stesso periodo del 2016) mentre il numero complessivo di quelle ancora pendenti a luglio 2017 ammontava a 140mila; a fronte di ciò, i tempi medi di esame delle richieste nel periodo 2014-2016 sono stati di 257 giorni, con una tendenza all'accelerazione. Si è infatti passati dai 347 giorni del 2014 ai 261 del 2015 ai 163 del 2016. Resta il fatto che, considerando la carenza di componenti delle Commissioni impiegati in via esclusiva in tale attività, aumentare la capacità di esame media giornaliera genera il rischio di far scendere il livello qualitativo delle decisioni, che si riflette poi negativamente sul contenzioso.

UNHCR/MEDEA SAVARY

Per far fronte all'elevato numero di richieste di protezione e garantire l'impiego di personale competente e specializzato sulle tematiche dell'asilo, il Decreto Legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito dalla legge n. 46 del 13 aprile 2017 recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", autorizza il Ministero dell'Interno a bandire procedure concorsuali per l'assunzione fino a 250 unità di personale altamente qualificato da destinare alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

La Legge n. 46/2017 interviene in maniera ben più decisiva anche sulla semplificazione e velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali relativi all'esame dei ricorsi contro le decisioni di diniego. Esso stabilisce innanzitutto l'istituzione di 26 sezioni specializzate (tante quante le sedi di Corte d'appello) "in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea" aggiungendo alle loro competenze appunto l'impugnazione

12 Convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 ottobre 2014, n. 146, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno.

13 Dalle 26mila richieste del 2013 si è infatti passati alle 65mila del 2014, alle 83mila del 2015 fino alle 123mila del 2016. Nel primo semestre del 2017 le domande sono state 77mila, con un aumento del 44% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

14 Audizione presso la Commissione immigrazione della Camera del 31 gennaio 2017, seduta n. 74.

dei provvedimenti delle Commissioni territoriali preposte all'esame delle domande di asilo. I giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra quelli (già in servizio, senza quindi aumento dell'organico) "dotati di specifiche competenze" o che seguiranno corsi di formazione ad hoc. La trattazione è monocratica, la decisione collegiale.
Inoltre, il provvedimento disegna un nuovo modello processuale basato sul cosiddetto "rito camerale" che delimita i casi nei quali si prevede l'udienza orale (al migrante resta solo la possibilità di presentare "istanza motivata" per essere ascoltato dal giudice). In sostanza, nel primo grado di giudizio invece che sull'udienza il giudice decide sulla base della registrazione del colloquio individuale avvenuto presso la Commissione territoriale, senza contraddittorio e senza la possibilità di rivolgere domande al ricorrente. Il punto più controverso è però il grado di giudizio unico ossia l'abolizione del secondo grado di giudizio in caso di rigetto dell'istanza. Eliminata la possibilità per il richiedente di ricorrere in appello, il decreto è ricorribile esclusivamente in Cassazione entro 30 giorni (che decide sull'impugnazione entro sei mesi). Una prima valutazione degli effetti di tale riforma sarà comunque possibile solo a partire dal prossimo anno.

Indagine sui tempi dei procedimenti amministrativi e giudiziari relativi ai richiedenti asilo ricorrenti beneficiari dello SPRAR

Nell'ambito del rapporto annuale SPRAR 2016, Cittalia ha pubblicato i risultati preliminari della prima indagine nazionale relativa a casi chiusi di richiedenti asilo che hanno presentato ricorso contro la decisione della Commissione Territoriale esaminati dai Tribunali e dalle Corti d'Appello negli anni di riferimento 2015-2016. Le informazioni raccolte al 31 maggio 2016 riguardano 5.416 richiedenti protezione internazionale ricorrenti accolti in 233 progetti dislocati in tutta Italia (ad eccezione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige). Di questi, 1.590 (pari al 29,4%) sono stati accolti in uno dei 55 progetti siciliani, 809 (14,9%) nel Lazio e 621 (11,5%) nei 37 progetti pugliesi; tali regioni sono anche quelle che hanno il maggior numero di accolti nel Sistema SPRAR. La maggioranza dei beneficiari ricorrenti è di sesso maschile (95,6%), ha tra i 21 e i 30 anni (62,6%) e proviene da Nigeria (21,1%), Gambia (18,5%) e Mali (17,7%). Inoltre, il 97,5% è ancora in una struttura di accoglienza al momento dell'indagine, mentre il restante 2,5% ha terminato il percorso o ha abbandonato il progetto.

Tempi ed esiti relativi alla richiesta di protezione internazionale

Secondo i dati raccolti, la domanda di protezione internazionale (compilazione del Modello C3) viene presentata in media 85,9 giorni (quasi 3 mesi) dopo l'ingresso in Italia. L'audizione da parte della Commissione territoriale o della sezione distaccata avviene in media 252,7 giorni (pari ad oltre 8 mesi) dopo la presentazione della domanda e la notifica dell'esito della richiesta di protezione internazionale 64 giorni dopo l'audizione. Complessivamente, il tempo intercorrente tra il momento della richiesta e la notifica dell'esito risulta quasi di 1 anno (307 giorni). Per le 5.416 domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari ricorrenti, nell'84,4% dei casi l'esito è stato negativo (diniego), nel 12,3% è stata riconosciuta la protezione umanitaria e nel 2,1% dei casi quella sussidiaria.

Focus /

TEMPI PRIMO GRADO		
Presentazione ricorso da esito domanda	media giorni	24,1
Fissazione udienza da presentazione ricorso	media giorni	85,7
Udienza da fissazione udienza	media giorni	138,1
Udienza da presentazione ricorso	media giorni	172,4
Decisione da udienza	media giorni	100,5
Decisione da presentazione ricorso	media giorni	290,9
In attesa	**%**	**49,5**
Esiti		
Accolto	%	49,8
Respinto	%	50,2
Sospensiva		
Richiesta e accoglimento sospensiva	%	69,6
Accoglimento sospensiva	**%**	**43,0**
TEMPI SECONDO GRADO		
Presentazione ricorso da esito primo grado	media giorni	29,6
Udienza da presentazione ricorso	media giorni	135,0
Decisione da udienza	media giorni	207,5
Decisione da presentazione ricorso	media giorni	343,9
In attesa	**%**	**59,6**
Esiti		
Accolto	%	69,6
Respinto	%	30,4
TEMPI CASSAZIONE		
Presentazione ricorso da esito appello	media giorni	222,5
Decisione Cassazione da presentazione ricorso	media giorni	464,5
Decisione Cassazione da esito appello	media giorni	687,0

I tempi dei ricorsi in primo, secondo grado e Corte di Cassazione

Nell'ambito dei 4.966 ricorrenti in primo grado analizzati, la presentazione del ricorso avviene in media 24,1 giorni dopo la notifica dell'esito. Dal momento della presentazione del ricorso in primo grado, il ricorrente attende 85,7 giorni (quasi 3 mesi) per la fissazione dell'udienza presso il Tribunale competente. Una volta fissata l'udienza, il ricorrente protezione internazionale, deve aspettare in media 138,1 giorni (circa 4,6 mesi) per lo svolgimento della stessa (attesa che sale a 172,4 giorni dalla presentazione del ricorso). Una volta svolta l'udienza (o le udienze nel caso di rinvii), il ricorrente deve aspettare in media 100,5 giorni (3 mesi e mezzo circa), per conoscere l'esito della decisione, tempi che si dilatano a 290,9 giorni (quasi 10 mesi) dalla presentazione del ricorso. Di tutti i ricorrenti in primo grado, il 49,5% ha ancora il procedimento in corso, mentre per coloro che hanno già ricevuto l'esito del ricorso, la proporzione di ricorsi accolti e respinti si bilancia, coprendo rispettivamente il 49,8% e il 50,2%. Rispetto invece al secondo grado di giudizio, il tempo medio di presentazione del ricorso in secondo grado è di 29,6 giorni, mentre la prima udienza avviene 135 giorni dopo la presentazione del ricorso, pari a 4,5 mesi contro i 2,9 registrati per l'udienza in primo grado. Tale differenza trova spiegazione nella diversa struttura dei due giudizi: in primo grado è determinata dalla scelta del giudice, in secondo grado dal rito prescelto. La decisione in merito al giudizio d'appello viene notificata in media 207,5 giorni (6,9 mesi) dopo l'udienza, due volte il tempo che il ricorrente ha dovuto attendere la notifica per il primo grado (3,4 mesi). Sebbene il 59,6% dei ricorsi presentati in Corte d'Appello siano ancora in attesa dell'esito definitivo, per quelli conclusi è interessante evidenziare che sono stati accolti in 7 casi su 10. Infine, in merito ai pochissimi casi giunti in Cassazione analizzati nel corso della ricerca, si evidenzia che la presentazione del ricorso avviene oltre 22 giorni dopo la sentenza di secondo grado. A questi si aggiungono altri 15 mesi e mezzo per giungere alla sentenza in Cassazione, raggiungendo in tal modo quasi 2 anni dalla decisione presa in Corte d'Appello.

Ulteriori criticità del sistema di accoglienza riguardano la frammentarietà delle tipologie di strutture esistenti e un utilizzo intenso delle strutture straordinarie. Sorti per sopperire alla mancanza di posti nelle strutture ordinarie di accoglienza in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, i CAS hanno visto progressivamente crescere il loro peso fino a diventare una componente dominante del sistema. Da più parti è stato tuttavia sottolineato che, al di là delle esperienze virtuose, alcune di queste strutture risultano poco attrezzate dal punto di vista della "qualità", scarsamente monitorabili (sia rispetto alla gestione economica sia rispetto degli standard di erogazione dei servizi) e affidate a gestioni improvvisate, sprovviste di adeguata preparazione e competenza nel fornire servizi complessi e delicati come quelli relativi all'accoglienza. Inoltre, alcuni CAS sono stati realizzati in aree del tutto periferiche, peraltro senza raccordo con gli enti locali e quindi anche foriere di possibili conflitti con le comunità locali[15].

15 Cfr. in proposito il report *INCASTRATI. Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, pubblicato da Lasciate-CIEntrare, Cittadinanzattiva, Libera nel febbraio 2016. Le maggiori criticità dei CAS rispetto ai centri SPRAR sono evidenziate anche nel dossier *Accoglienza rifugiati: un'ordinaria emergenza*, realizzato da In Migrazione nel luglio 2017.

Gli esclusi dal sistema

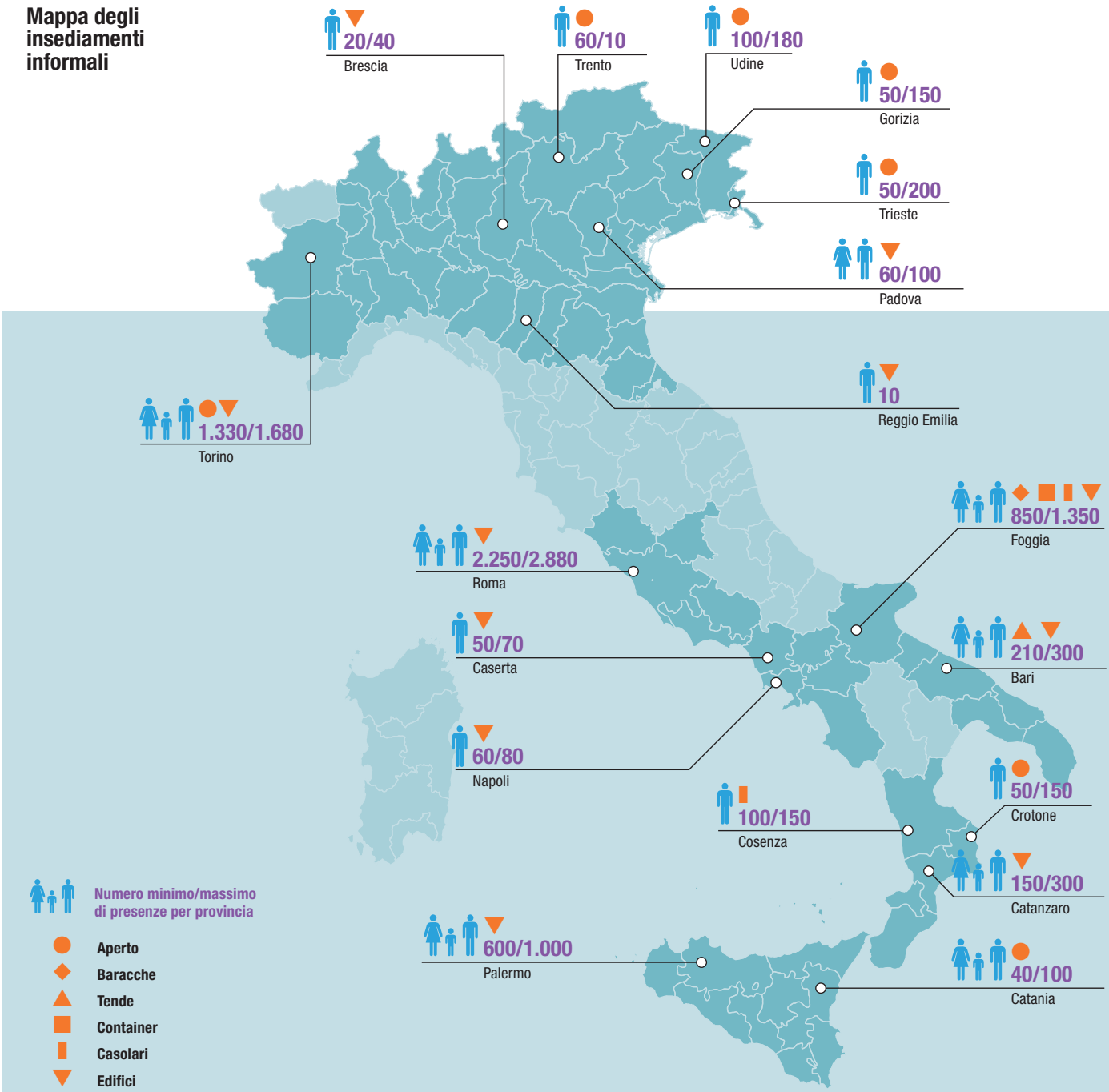
LE POLEMICHE SEGUITE allo sgombero forzato di uno stabile al centro di Roma occupato prevalentemente da cittadini eritrei ad agosto 2017 offrono lo spunto per una breve riflessione sulla condizione di coloro che non accedono al sistema di accoglienza oppure ne escono senza che il loro percorso di integrazione sia compiuto.

Il diritto all'accoglienza è previsto per i richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza per tutta la fase relativa al procedimento di determinazione della protezione internazionale e per ulteriori sei mesi (eventualmente prorogabili) in caso di ingresso in un progetto SPRAR. Le condizioni di accoglienza però, variano enormemente a seconda della tipologia di centro, del tipo di struttura, del livello di professionalità dell'ente gestore, della qualità dei servizi offerti e della durata della permanenza condizionando, di fatto, il percorso d'integrazione della persona. In alcuni casi, infatti, gli standard dei servizi erogati risultano del tutto inadeguati a sostenere i rifugiati nei processi d'inclusione sociale, traducendosi in mero assistenzialismo e costringendoli poi, una volta dimessi dai centri, a fare nuovamente ricorso all'assistenza pubblica[16]. I richiedenti asilo e rifugiati costituiscono una categoria particolarmente vulnerabile non soltanto per l'assenza di un progetto migratorio definito, avendo dovuto abbandonare repentinamente il paese di origine, ma anche per le conseguenze dei traumi subiti prima della partenza e, come accade sempre più frequentemente, durante il viaggio verso l'Europa[17]. L'esclusione dai circuiti di assistenza mette i migranti a rischio di grave emarginazione costringendoli a cercare soluzioni abitative di fortuna spesso in condizioni di vita inaccettabili. Nella maggior parte degli insediamenti informali risulta assente qualsiasi tipo di intervento strutturato da parte dei soggetti istituzionali e le attività di assistenza primaria vengono demandate alle organizzazioni umanitarie e di volontariato. Ciò alimenta negli abitanti un atteggiamento di sfiducia e diffidenza verso le istituzioni che, in un circolo vizioso, accentua la tendenza all'autoghettizzazione. Una ricerca realizzata da Medici Senza Frontiere tenta una prima parziale mappatura su scala nazionale

16 Cfr. UNHCR, *Focus group sul tema dell'integrazione. Report finale,* aprile 2017.

17 Su questo tema ci si consenta di rimandare alle testimonianze contenute nel volume Baldoni E., Giovannetti M., *Sguardi e memorie di umanità in fuga. Storie di richiedenti asilo e rifugiati accolti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, Cittalia, SPRAR, 2017.

Mappa degli insediamenti informali



degli insediamenti informali abitati da richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria non inseriti nel sistema di accoglienza istituzionale[18], distinguendo due differenti tipologie di insediamento: quelli nei luoghi all'aperto (parchi e piazze cittadini, sottopassaggi e binari delle stazioni ferroviarie, aree boschive) dei migranti appena entrati in Italia e in attesa di accedere alla procedura di asilo e al sistema di accoglienza previsto dalla legge; quelli presso edifici in disuso, container, baraccopoli di rifugiati presenti in Italia da diversi anni, mai entrati nel sistema di accoglienza oppure usciti senza aver concluso un efficace percorso di inserimento sociale. In totale gli insediamenti che sono stati sede di rilevazione ammontano a 18[19]. Gli insediamenti all'aperto sono abitati prevalentemente da migranti arrivati in Italia attraverso il confine nord-orientale dopo aver percorso la cosiddetta "rotta dei Balcani occidentali" e sorgono in prossimità di città di confine quali Trieste, Gorizia e Udine fino a Trento e Bolzano o dei

18 Nello specifico, le "persone invisibili" oggetto dell'indagine sono richiedenti asilo in attesa di formalizzare la richiesta di asilo ed entrare nel sistema di accoglienza; migranti che si estromettono volontariamente dal sistema di accoglienza per cercare protezione in un altro paese europeo; rifugiati in uscita dal sistema di accoglienza sia ordinaria che straordinaria in assenza di un percorso di inclusione sociale compiuto; migranti a cui viene sommariamente impedito l'accesso alla procedura di asilo e alle misure di accoglienza previste per i richiedenti asilo con l'approccio hotspot. Medici Senza Frontiere, *Fuori Campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, marzo 2016.

19 Su 35 censiti in totale e 27 selezionati (con una popolazione approssimativamente stimata a circa 7mila persone).

centri governativi di prima accoglienza nonché sedi delle Commissioni territoriali, come Foggia e Crotone. I secondi sono presenti su tutto il territorio nazionale, in aree metropolitane, urbane e rurali. Nelle grandi città, molti di questi insediamenti si sono costituiti a seguito di occupazioni di immobili in disuso; le modalità di gestione vanno da un assoluto spontaneismo a organizzazioni più strutturate e compartecipate con nomina di appositi comitati da parte degli stessi occupanti. La maggior parte versa in condizioni critiche per sovraffollamento, assenza di acqua e servizi igienici e problemi di smaltimento dei rifiuti[20]. La popolazione intervistata negli insediamenti informali è stata suddivisa tra quanti sono arrivati in Italia da non più di 3 mesi e da oltre 3 mesi[21]. Il primo gruppo è costituito per il 91,5% da uomini afghani e pakistani in attesa di accedere alla procedura di asilo ed essere ammessi nelle strutture di accoglienza governative e per il restante 8,5% da uomini e donne di nazionalità somala, usciti dai centri di prima accoglienza eludendo le procedure di identificazione (intervistati a Bari e Padova). In almeno quattro siti (Crotone, Catania, Udine e Bari) è stata rilevata la presenza di minori non accompagnati. Il 98% degli intervistati non risulta iscritto al Servizio Sanitario Nazionale nonostante nell'86,5% dei casi abbia riferito di aver avuto almeno un problema di salute nell'ultimo mese. Per quanto concerne coloro che sono giunti in Italia da più di tre mesi, il 14,8% è costituito da donne; nel 90% dei casi si tratta di persone sole, senza partner o parenti stretti, circostanza questa che rappresenta allo stesso tempo un sintomo e un fattore di marginalità sociale. Le nazionalità numericamente più rappresentative sono quelle eritrea, ghanese, nigeriana e somala. Il 73% non ha alcuna occupazione lavorativa in corso e il 30% non è iscritto al Servizio Sanitario Nazionale. La popolazione degli insediamenti si trova mediamente in Italia da 6 anni ma una parte significativa è giunta negli ultimi tre anni dopo la chiusura del programma "Emergenza Nord Africa". La maggior parte degli intervistati è stata accolta precedentemente in un centro di prima accoglienza mentre coloro che non hanno beneficiato di alcun intervento rappresentano il 23,3%. Rispetto infine alla condizione giuridica, il 21,6% è in possesso di status di rifugiato, il 27,4% di protezione sussidiaria, il 22,8% di protezione umanitaria, il 5,7% è richiedente e la restante quota è irregolare (11,3%) o ha altro titolo (11,2%). Emerge con chiarezza che la titolarità di una protezione internazionale non è sufficiente a garantire opportunità di vita dignitosa.

20 Alcuni esempi di insediamenti permanenti censiti al momento della rilevazione sono Ex Moi di Torino, Ex Set e Ferrhotel di Bari; via Tiburtina, via Cavaglieri, via Collatina e via Curtatone a Roma; Residence degli Ulivi" a Falerna (CZ); Ex Daunialat, Borgo Mezzanone, San Severo a Foggia; Castel Volturno; Casa dei diritti "don Gallo" di Padova.

21 Dalla nota metodologica si evince che le interviste realizzate sono state 363 in 14 insediamenti di ampiezza media e 202 in 4 insediamenti di grandi dimensioni.

1.1.2 Evoluzione e consolidamento del sistema: verso l'accoglienza diffusa

Il consolidamento del sistema di accoglienza italiano, messo a dura prova dalla pressione costante degli sbarchi, dall'atteggiamento di chiusura da parte degli altri paesi dell'Unione europea nel condividere il carico dell'accoglienza (a partire dai salvataggi in mare), dal mancato rispetto degli accordi di *relocation* e da strumentalizzazioni politiche volte a suscitare allarmismo ed ostilità nell'opinione pubblica verso l'immigrazione, fatica visibilmente a proseguire nella direzione di un'accoglienza diffusa, volta a favorire un'efficace dislocazione dei migranti su territori diversi.

Come sopra osservato, il passaggio tra la prima e la seconda accoglienza avviene in maniera difficoltosa a causa dell'allungamento dei tempi di permanenza oltre i limiti stabiliti dalla normativa, della carenza di posti e dei problemi di coordinamento e "messa in rete" tra i diversi attori coinvolti; manca una *governance* complessiva del sistema di presa in carico, sia sotto il profilo dell'indirizzo, programmazione e della pianificazione degli interventi, che sotto il profilo della gestione operativa, con il risultato di una forte stratificazione e frammentazione delle tipologie di accoglienza, di una eccessiva concentrazione in alcuni territori e di una scarsa attenzione agli aspetti "qualitativi" delle condizioni di accoglienza e dei servizi offerti.

Lo schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di accoglienza

PROPRIO NELL'OTTICA DI ASSICURARE l'uniformità delle procedure e la tutela dell'imparzialità e della trasparenza, il 7 marzo 2017 il Ministero dell'Interno ha firmato il decreto di approvazione del nuovo schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al finanziamento delle strutture di accoglienza dei migranti[22], recependo tutte le indicazioni fornite dall'ANAC sulle procedure e i protocolli di affidamento delle gare di appalto sulla gestione dei centri di accoglienza. Tra le principali innovazioni introdotte vi sono:

il superamento della figura del gestore unico e la suddivisione dell'appalto in quattro lotti prestazionali (servizi alla persona, comprensivi di mediazione culturale, assistenza sanitaria, sociale e psicologica, somministrazione di pasti e generi alimentari, servizio di pulizia ed igiene ambientale e fornitura di beni);

la tracciabilità dei servizi con l'aggiudicazione dell'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata secondo il miglior rapporto qualità/prezzo, premiando la componente qualitativa e scoraggiando gli eccessivi ribassi;

la previsione di una clausola sociale finalizzata a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato;

il rafforzamento delle attività di ispezione e monitoraggio del Ministero dell'Interno sugli standard qualitativi dei servizi resi. Tuttavia, considerando che si riferisce non solo a strutture di transito ma anche ai CAS, lo schema di capitolato desta qualche perplessità poiché sembra riproporre il modello fallimentare delle grandi strutture collettive (come i "vecchi" CARA), in direzione opposta rispetto al principio di accoglienza decentrata e diffusa dello SPRAR. Esso prevede servizi ampiamente superati nella maggior parte dei centri SPRAR, quali la vigilanza H24, la fornitura dei pasti giornalieri e, soprattutto, la presenza di un servizio sanitario parallelo, fatto di ambulatori interni quando invece le persone accolte devono essere iscritte al SSN e spinte ad usufruire delle strutture territoriali. Del tutto assente, invece, l'obbligo di fornitura di servizi fondamentali nella metodologia di accoglienza integrata SPRAR quali, l'accompagnamento all'inserimento lavorativo, l'orientamento all'inserimento abitativo, la riqualificazione professionale, il sostegno legale, ecc. Ciò pone ragionevoli dubbi sulla possibilità di trasformare progressivamente strutture CAS così concepite in SPRAR. Inoltre, nel capitolato è specificato che la "suddivisione in lotti" (servizi, pasti, pulizia e igiene, fornitura di beni) non vale per strutture "con una capienza sino a 300 unità", tenendo conto del "valore dell'appalto" e "della necessità di garantire che l'appalto risulti economicamente conveniente per l'Amministrazione" e non vale per le stesse strutture temporanee CAS "nei casi di estrema urgenza".

22 Decreto del Ministero dell'Interno del 7 marzo 2017 - Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di primo soccorso ed accoglienza, dei centri di prima accoglienza, delle strutture temporanee di accoglienza, dei centri di identificazione ed espulsione. http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/comunicati-stampa/firmato-decreto-trasparenza-strutture-accoglienza-dei-migranti

23 GU Serie Generale n.200 del 27-08-2016.

24 https://fnasilo.dlci.interno.it/sprar

SARA PRESTIANNI / ARCI

Ciononostante, sulla scia delle decisioni assunte in sede di Conferenza unificata del 10 luglio 2014, si procede verso l'obiettivo dichiarato dell'accoglienza diffusa attraverso il progressivo progetto di ampliamento del sistema SPRAR in modo da restituire piena centralità agli enti locali e uscire dalla logica emergenziale, rappresentata dalla costituzione dei Centri straordinari di accoglienza (che dovrebbero costituire solo una presenza minoritaria all'interno del sistema). Vale la pena ricordare che il sistema SPRAR prevede un approccio integrato all'accoglienza finalizzato a inserire il migrante non in un circuito meramente assistenziale ma in un percorso che, insieme ai servizi minimi materiali, lo accompagna verso l'integrazione sul territorio, a partire da un progetto personalizzato, promuovendo forme di ospitalità in piccoli centri nei quali i rifugiati gestiscono personalmente i loro spazi e sperimentano forme di autonomia. Tale modalità di accoglienza risulta estremamente più efficace rispetto alle grandi strutture collettive rappresentate dai CAS o dai CARA.

In tale ottica, un provvedimento di grande rilievo è rappresentato dal decreto del Ministero degli Interni del 10 agosto 2016 sulle "Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)"[23], finalizzato a semplificare le regole e le procedure di adesione allo SPRAR da parte di nuovi enti locali, introducendo un accreditamento permanente e l'abolizione dei termini di presentazione delle proposte progettuali (di durata triennale). Le domande di contributo possono dunque essere presentate in ogni momento utilizzando un'apposita piattaforma online[24] e sono oggetto di valutazione da parte di una commissione istituita presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Il Ministero dell'Interno eroga fino al 95% delle risorse economiche necessarie per la realizzazione delle misure di accoglienza mentre l'ente locale partecipa con il 5% di cofinanziamento.

Nello specifico, il decreto introduce due modalità di accesso allo SPRAR riservate, rispettivamente:

agli enti locali che intendono presentare domanda di contributo per un nuovo progetto di accoglienza, i quali potranno farlo in qualunque momento dell'anno;

agli enti locali che hanno in corso progetti di accoglienza il cui finanziamento è in scadenza, i quali potranno presentare una semplice do-

manda di prosecuzione.
Il decreto approva altresì le "linee guida per il funzionamento del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati" recanti le modalità di presentazione delle domande di accesso al Fnpsa, i criteri per la formazione delle graduatorie, per l'ammissione alla prosecuzione dei progetti in scadenza, per la determinazione del sostegno finanziario, nonché l'individuazione puntuale dei servizi da assicurare e le relative sanzioni per la violazione.
Un'accelerazione decisiva verso un'effettiva strutturazione del sistema e una distribuzione più omogenea dei migranti a livello nazionale tale da promuovere da un lato una riduzione significativa dell'impatto dei centri di accoglienza sui contesti locali, dall'altro percorsi di inclusione sociale più efficaci, è costituita dalla decisione di adottare una serie di garanzie e di incentivi agli enti locali e, soprattutto, di dare attuazione al Piano di riparto nazionale di richiedenti asilo e rifugiati.
Ribadendo il principio della volontarietà della partecipazione, con la circolare del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016 relativa alle "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR", si introduce innanzitutto la clausola di salvaguardia, che rende esenti dall'attivazione di "ulteriori forme di accoglienza" quei Comuni che appartengono alla rete SPRAR o che hanno manifestato la volontà di aderirvi. La circolare specifica che la clausola di salvaguardia deve applicarsi nella misura in cui il numero di posti SPRAR soddisfi la quota di posti assegnata (a ciascun Comune) dal Piano Nazionale; il fine ultimo è la graduale riduzione dei CAS ovvero la loro riconduzione, ove possibile, a strutture della rete SPRAR stessa, fino al raggiungimento della quota di posti.
Procedure di "snellimento" dei CAS erano state attivate già con la circolare del Ministero dell'Interno del 5 maggio 2016 che chiarisce le modalità di ingresso nello SPRAR dai CAS fissando una procedura standard per la presentazione delle relative richieste da parte delle prefetture. La circolare specifica che, essendo lo SPRAR una rete di accoglienza di secondo livello, la procedura tende a privilegiare l'inserimento di coloro i quali hanno già ottenuto una forma di protezione o siano in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari, senza tuttavia trascurare, nei limiti dei posti disponibili, l'accoglienza per i richiedenti asilo portatori di particolari vulnerabilità.
In una successiva circolare diramata ad agosto 2017 alle prefetture, il Ministero degli Interni ha poi fornito le disposizioni operative per la conversione dei posti disponibili nei CAS in posti SPRAR. In particolare, se la struttura adibita a CAS coincide con quella indicata nel progetto SPRAR, occorrerà garantire l'operatività del nuovo sistema senza soluzione di continuità: alla data di cessazione del contratto per la gestione del CAS dovrà corrispondere il contestuale avvio del progetto SPRAR. Sarà cura delle prefetture fornire tutte le comunicazioni necessarie al Servizio Centrale e al Ministero degli Interni, ivi compreso l'elenco dei soggetti da inserire, sino a copertura dei posti disponibili nel progetto SPRAR; in particolare, coloro che saranno accolti nello SPRAR, saranno individuati tra i beneficiari già ospiti del CAS da convertire e, se in numero inferiore, tra quelli presenti nei CAS della provincia, privilegiando coloro che abbiano ottenuto una forma di protezione o siano in possesso di permesso per motivi umanitari. Nel caso in cui invece un Comune già sede di CAS attivi un progetto SPRAR senza che le due strutture coincidano, si procederà con la graduale chiusura o riduzione del CAS, a seconda che il progetto SPRAR preveda l'attivazione di un numero di posti pari o inferiore al Piano concordato tra il Ministero dell'Interno e ANCI. Anche in questo caso, le prefetture dovranno effettuare tutte le comunicazioni inerenti al servizio Centrale e al Ministero.
Un ulteriore incentivo contenuto nel Decreto Legge n. 193/2016 recante "disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili"[25], che prevede specifiche misure finanziarie in favore dei Comuni che accolgano immigrati, stabilisce l'erogazione ai Comuni di 500 euro all'anno per ogni accolto non vincolati a specifica destinazione (comunque nei limiti della disponibilità del fondo). Al di là dell'intento premiale per i Comuni "più virtuosi" nell'accoglienza, il punto di forza di tale misura *una tantum* risiede nell'intento di sostenere la capacità economica delle amministrazioni senza necessariamente vincolarne la spesa ai servizi per i migranti[26].
Contestualmente all'adozione di tali misure, nel dicembre 2016 il Ministero dell'Interno ha preparato con l'ANCI il Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati che, pren-

25 Convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225. La norma all'articolo 12 prevede altresì: a) che vengono incrementate di 600 milioni di euro nell'anno 2016 le spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri; b) è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2016 per i Comuni che accolgano richiedenti protezione internazionale con conseguente istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, di un apposito Fondo iscritto nella missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", programma "Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose".

26 Ciò è chiaramente riportato nella circolare del Ministero degli Interni del 10 febbraio 2017 "Fondo di cui all'art. 12 comma 2 del D.L. 193/2016", la quale precisa che le somme distribuite non sono vincolate a specifica destinazione in quanto sono da intendersi quale misura solidaristica dello Stato a favore di quegli enti che nel corso degli anni hanno accolto richiedenti protezione internazionale; le somme potranno pertanto essere liberamente impegnate per progetti di miglioramento dei servizi o delle infrastrutture utili e attesi da tutta la comunità locale.

della Conferenza Unificata del luglio 2014, mira a una distribuzione più equilibrata e sostenibile di immigrati, anche in proporzione alle singole Reti in accoglienza e popolazione residente nel Comune. L'obiettivo del Piano, fondato sulla vo-

- gradualità, volontarietà e sostenibilità del coinvolgimento;
- sindaci integrati al fine del canale dell'accoglienza cardinato nello SPRAR;
- proporzionalità demografica attraverso una ripartizione su scala comunale che tenga con-

[27].

Le ANCI ha [illegible] sviluppo, tra cui [illegible] avviato, in molti casi per la prima volta, un dialogo stabile con i Sindaci per concordare numeri e modalità dell'accoglienza. Si è inaugurata, in questo senso, una nuova modalità di concertazione, di dialogo e partecipazione, su un tema di forte impatto tanto per i beneficiari accolti che per le comunità ospitanti. In un'ottica di governance torna in mano ai Sindaci e ai cittadini.

27 In termini sostanziali, per la definizione del numero di richiedenti da accogliere sui territori a) in ogni regione viene individuato il numero complessivo di posti determinato in base alla propria quota percentuale di accesso al Fondo Nazionale Politiche Sociali e b) successivamente per i Comuni di ogni singola regione viene definito il rapporto del numero di posti ogni 1.000 abitanti (cioè il rapporto tra il numero complessivo di posti individuato per la regione ed il relativo numero di abitanti). Moltiplicando questo rapporto (ogni 1.000 abitanti) per la popolazione del Comune viene determinato l'esatto numero su scala comunale.

I servizi di supporto ANCI per l'adesione allo SPRAR

IL DECRETO DEL MINISTERO DELL'INTERNO del 10 agosto 2016 e l'avvio dell'operatività del Piano di Ripartizione nazionale hanno dato il via ad una fase caratterizzata dalla valorizzazione e dal rafforzamento del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) come modello di accoglienza diffusa incentrato sul ruolo degli Enti Locali ed imperniato sulla loro capacità di progettare servizi di accoglienza integrati in partenariato con il terzo settore e in rete col territorio. Nel quadro generale degli accordi tra ANCI e Ministero dell'Interno relativi all'ampliamento del sistema diffuso e capillare di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, a partire dai primi mesi del 2017 l'ANCI ha realizzato e messo a disposizione degli enti locali una serie di iniziative e di strumenti specifici di supporto per sostenere in modo stabile e fattivo i percorsi territoriali di adesione allo SPRAR.
Strumenti quali il tutorial per la presentazione della domanda, l'Help Desk "Accesso SPRAR", le FAQ (Frequently Asked Questions) e la linea telefonica sul Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016 hanno in comune tra loro l'obiettivo di orientare le scelte dei Comuni e di fornire loro assistenza su temi di fondamentale importanza per lo sviluppo e l'implementazione di progetti di accoglienza di qualità nell'ambito dello SPRAR. Attraverso questo impegno di ANCI, gli Enti Locali hanno potuto disporre di strumenti on-line di auto-formazione e di guide dettagliate sulla procedura di presentazione della domanda di contributo al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, hanno potuto beneficiare di chiarimenti specifici sul contenuto delle disposizioni del Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016 e hanno avuto la possibilità di inviare domande e ricevere risposte puntuali su una vasta gamma di argomenti relativi all'attivazione di uno SPRAR, incluso il nuovo Codice degli Appalti in relazione all'affidamento dei servizi e al reperimento delle strutture. Nell'insieme, questi servizi di supporto costituiscono una "cassetta degli attrezzi" che si è rivelata particolarmente efficace nel fornire informazione tecniche, dirimere dubbi e guidare gli enti locali su una serie di tematiche connesse con l'adesione al Sistema di Protezione, in un quadro fortemente operativo.

Piano Nazionale d'Integrazione dei titolari di protezione internazionale

IL 26 SETTEMBRE 2017 il Viminale ha presentato il primo"Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale", condiviso nell'ambito del Tavolo di Coordinamento Nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, a cui hanno partecipato numerose rappresentanze secondo un modello di governance multilivello (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni, Unione delle province Italiane, ANCI, UNAR, Commissione Nazionale per il diritto di asilo, UNHCR, OIM, Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, Ministero degli Affari Esteri, Ministero della Giustizia, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Conferenza Stato-Regioni, Terzo settore).

In base ai principi ispiratori del documento, "l'integrazione è un processo complesso che parte dalla prima accoglienza e ha come obiettivo il raggiungimento dell'autonomia personale. L'integrazione richiede la sensibilizzazione e l'informazione della popolazione che accoglie e deve essere basata sui territori, nelle realtà locali e integrata nel welfare esistente. Specifica attenzione va dedicata alle persone con maggiore vulnerabilità, come le donne rifugiate e vittime di tratta ed i minori stranieri non accompagnati".

Il Piano è rivolto a tutti gli attori impegnati nel settore dell'immigrazione e integrazione in Italia e si pone l'obiettivo di coordinare le iniziative già esistenti, identificando chiare priorità di azione per il biennio 2017-2018 ma anche promuovendo l'attuazione di politiche e programmi di più largo respiro. La funzione, infatti, è quella di dotare l'intero sistema di specifiche linee d'indirizzo per l'integrazione e condividere la realizzazione degli obiettivi con tutti gli stakeholder, dal livello centrale, agli enti locali, fino al terzo settore.

Con riferimento al tema all'accoglienza, il Piano ribadisce preliminarmente ai fini di un'efficace politica di integrazione la necessità di ampliare l'adesione dei comuni al sistema SPRAR e superare il sistema dei centri di accoglienza straordinaria (i quali dovranno comunque omologare i propri servizi a quelli offerti nello SPRAR) per una piena attuazione di quanto sancito in sede di Conferenza unificata nel 2014, con specifica attenzione alle donne e ai minori stranieri non accompagnati.

Nell'intento di perseguire percorsi di inclusione sociale, il documento individua le seguenti priorità programmatiche:

Sostenere il dialogo interreligioso per contrastare fenomeni di razzismo e il rischio di islamofobia, attraverso la promozione di incontri con le comunità di fede, l'approfondimento scientifico delle diverse realtà religiose, il monitoraggio delle loro presenze sul territorio, l'incentivazione della formazione degli esponenti delle comunità religiose e il supporto all'apertura di luoghi di culto nel pieno rispetto dei principi costituzionali e delle normative in materia urbanistica e di sicurezza.

Incentivare la formazione linguistica, in particolare rendendo obbligatoria la partecipazione ai corsi di lingua svolti nelle diverse strutture del sistema di accoglienza e favorendo la partecipazione ai corsi offerti sul territorio per la formazione degli adulti e alle iniziative finalizzate all'inserimento lavorativo.

Favorire l'accesso all'istruzione (dando piena attuazione al Vademecum del MIUR) e il riconoscimento di titoli e qualifiche pregresse, uniformando le procedure e standardizzando metodi di valutazione alternativi in caso d'irreperibilità dei documenti ufficiali.

Sostenere strumenti per l'inserimento lavorativo e la formazione, in particolare creando un'offerta formativa in grado di rispondere all'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo per accedere alle politiche attive del lavoro sin dalla minore età e promuovendo il tirocinio e l'apprendistato, nonché la capacità d'impresa attraverso l'accesso al crediti e i servizi di supporto allo start-up.

Promuovere l'accesso all'assistenza sanitaria, in particolare rafforzando l'organizzazione e l'offerta dei servizi, definendo percorsi dedicati alle condizioni cliniche, con particolare attenzione alle patologie psichiatriche e disturbi post traumatici e alle attività di prevenzione e potenziando la formazione del personale sanitario per una proficua relazione operatore-paziente.

Promuovere l'accesso all'alloggio e alla residenza, creando le condizioni per includere i titolari di protezione internazionale in uscita dall'accoglienza nei piani di emergenza abitativa regionali e locali (inclusi gli interventi di edilizia popolare e il sostegno alla locazione) e garantendo su tutto il territorio nazionale la possibilità effettiva dell'iscrizione anagrafica e l'acquisizione della

residenza, come indicato nelle linee guida dell'ANCI sulla residenza.
Favorire il ricongiungimento familiare, attuando modifiche normative per aumentare la durata di validità del nulla osta da sei a dodici mesi e per il rilascio di laissez-passer, nonché creando canali agevolati presso le Prefetture e le rappresentanze diplomatiche per le richieste presentate dai titolari di protezione internazionale.
Potenziare l'informazione su diritti e doveri individuali e l'orientamento ai servizi disponibili sul territorio.
Prevenire e contrastare le discriminazioni sostenendo l'implementazione del Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza del 2015.
Attuare processi di partecipazione e cittadinanza attiva al fine di sviluppare il senso di appartenenza e la conoscenza reciproca con i cittadini italiani, promuovendo, in particolare, la partecipazione alle attività di volontariato sul territorio e alle iniziative di socializzazione (eventi sportivi, artistici, culturali, ecc.).
Rafforzare la comunicazione istituzionale tra i vari livelli di governo (nazionale, regionale e locale) istituendo gruppi di lavoro con le amministrazioni interessate e la società civile e promuovendo campagne e azioni contro il fenomeno dell'hate speech.

Al fine di seguire l'implementazione e il monitoraggio degli interventi proposti verrà istituito un Tavolo Integrazione, che si avvarrà del supporto dei tavoli regionali. Il sostegno finanziario al Piano Nazionale Integrazione deriva prevalentemente dai fondi europei (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, Fondo Sociale Europeo, Fondo per lo Sviluppo Regionale, Misure emergenziali), impiegati secondo una logica di unitarietà e complementarietà per evitare rischi di frammentazione e sovrapposizione di interventi, a cui si aggiungono le risorse nazionali che finanziano le attività degli enti territoriali nei vari settori di intervento.

1.1.3 Il sistema di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati

Il grande afflusso di minori stranieri non accompagnati, che si sommano a quelli già presenti sul territorio, genera un forte impatto sui sistemi di welfare locale, al punto tale che alcuni Comuni italiani del sud Italia hanno rischiato il dissesto anche a causa degli oneri economici derivanti da questa specifica accoglienza.
Anche il sistema di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati cerca di essere sistematizzato attraverso il "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" definito in sede di Conferenza Unificata del luglio 2014, il cui impianto è stato poi disposto normativamente con il Decreto Legislativo 142/2015 e, più recentemente, dalla Legge 47/2017. Lo spirito di fondo è la necessità di concertazione tra i vari livelli di governo del territorio affinché l'approccio all'accoglienza sia condiviso, accettato e sostenibile, in un'ottica universalistica del sistema dei servizi rivolti alla persona (e non ad uno specifico target di utenti)[28]. L'Intesa sancita in Conferenza Unificata ribadisce dunque la necessità di ricondurre a una *governance* di sistema la presa in carico dei MSNA, affidando la responsabilità dell'accoglienza al Ministero dell'Interno (incluso l'aumento della capienza dei posti nello SPRAR).
Al contempo, con riguardo al Fondo per l'accoglienza dei minori non accompagnati operante presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la legge di stabilità per il 2015 (Legge n. 190/2014) ha previsto che "al fine di una migliore gestione e allocazione della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2015 le risorse del fondo sono trasferite per le medesime finalità in un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno al comma 181"[29]. Inoltre, rispetto all'accoglienza, il comma 183 della stessa legge di stabilità ha stabilito che "fermo restando quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 26 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, i minori non accompagnati presenti nel territorio nazionale accedono, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo".

28 Prima della realizzazione del Programma nazionale di protezione minori stranieri non accompagnati, promosso nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'ANCI e volto a sperimentare un sistema nazionale, decentrato e in rete, di presa in carico e integrazione, i Comuni italiani hanno dovuto affrontare da soli le problematiche relative alla gestione e presa in carico dei MSNA, impiegando enormi investimenti in termini di risorse economiche, sociali ed operative. Da ciò è derivato lo sviluppo di prassi operative diversificate nei vari territori, in assenza di procedure standardizzate a livello nazionale e di un adeguato raccordo interistituzionale.

29 Attraverso tale Fondo, dal 1 gennaio 2015, il Ministero dell'Interno eroga trimestralmente tramite le relative Prefetture ai Comuni che ne hanno fanno richiesta, un contributo pro die pro capite, nella misura massima di 45 euro (IVA inclusa) per l'accoglienza offerta ai MSNA nelle modalità previste ai sensi della vigente normativa nazionale e regionale.

Il Piano nazionale prevedeva l'accoglienza dei MSNA strutturata in due fasi:

1 **Primissima accoglienza** con attivazione di strutture governative ad alta specializzazione con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare il ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'UE, individuate ed autorizzate dalle Regioni con il coordinamento del Ministero dell'Interno;

2 **Secondo livello di accoglienza** di *tutti* i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, anche non richiedenti asilo, adeguatamente potenziato e finanziato.

In seguito i contenuti del Piano hanno trovato conferma e formalizzazione con il Decreto Legislativo n. 142 del 2015 (e successive modifiche), nonché con la nuova Legge n. 47 del 7 aprile 2017 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati". Nello specifico, la normativa prevede l'attivazione, da parte del Ministero dell'Interno in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, di strutture governative di prima accoglienza "a loro destinate" per il tempo strettamente necessario (e comunque non superiore a trenta giorni), all'identificazione, che si deve comunque concludere entro dieci giorni, e all'eventuale accertamento dell'età[30]. Il decreto ministeriale 1 settembre 2016 relativo sulla "istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati"[31] specifica che ogni centro, nel rispetto della normativa regionale, garantisce l'ospitalità di 50 minori in almeno due sedi alla stessa destinate in via esclusiva e che ciascuna sede può accoglierne fino ad un massimo di 30. Superata questa fase di primo soccorso, i minori non accompagnati sono accolti nell'ambito del sistema SPRAR nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili, tenendo conto delle esigenze e delle caratteristiche del minore, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Tuttavia, in caso di temporanea indisponibilità di strutture di prima accoglienza o di posti nello SPRAR, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova (fatta salva la possibilità di trasferimento in un altro Comune), accedendo ai contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (un contributo pro die pro capite, nella misura massima di 45 euro). Inoltre, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora non possa essere assicurata dai Comuni, l'accoglienza è disposta dal prefetto attraverso l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati (ad esclusione di quelli di età inferiore ai 14 anni), con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura, per il tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture sopra previste. Pertanto, in estrema sintesi, dopo un periodo di primissima accoglienza in strutture governative dedicate (o presso centri gestiti dai Comuni o strutture temporanee allestite dalle prefetture, i cosiddetti CAS per minori), lo SPRAR si configura come il sistema nazionale di accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati, anche non richiedenti asilo. È evidente che l'accoglienza dei MSNA nell'ambito dello SPRAR rappresenta una risposta altamente tutelante, in quanto si inserisce in un percorso di rete attivo da anni, basato su principi di volontarietà dei territori, su un intenso lavoro di coinvolgimento degli attori locali e su metodologie collaudate di accoglienza integrata.

Per dare attuazione al nuovo sistema di accoglienza delineato dall'intesa sancita in Conferenza Unificata è stata istituita presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno una apposita Struttura di missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, finanziata dalla Commissione europea per complessivi 13 milioni di euro. Con riferimento alle strutture di prima accoglienza, tra il 2014 e il 2015 sono stati pubblicati due primi avvisi pubblici per la presentazione di progetti finalizzati alla creazione di centri specializzati, da finanziare nell'ambito della misura emergenziale "Miglioramento delle capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati" del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) e sono stati complessivamente attivati quindici progetti, per un totale di 737 posti in 9 Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Puglia, Sicilia e Toscana), dei quali è stata poi chiesta proroga fino ad agosto 2016. A seguito della pubblicazione di un nuovo bando[32], il 23 agosto 2016 sono stati avviati venti progetti localizzati in 11 Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana) per complessivi 1.000 posti[33]. Infine, allo scopo di potenziare maggiormente il sistema di prima accoglienza a favore di questo target particolarmente vulnerabile, ad agosto 2017 il Ministero dell'Interno ha adottato un ulteriore avviso per l'attivazione di almeno 1.100 posti di accoglienza in aggiunta ai 20 progetti finanziati e l'erogazione di servizi ad alta specializzazione per un totale di 52 milioni di euro sempre a valere sul fondo FAMI[34].

30 Art. 19 del Decreto Legislativo n. 142/2015.

31 G.U. 8 settembre 2016, n. 210.

32 Avviso pubblico del 22 aprile 2016 "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)" con una dotazione di € 51.138.000 a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), destinati a progetti per 1.000 posti in strutture dedicate esclusivamente per minori stranieri non accompagnati per il periodo dal 23 agosto 2016 al 27 marzo 2019.

33 In realtà la data effettiva di avvio dei progetti non è stata uniforme per problemi di accreditamento delle comunità di accoglienza; tale autorizzazione, che concerne le caratteristiche funzionali e strutturali, la capacità ricettiva, i requisiti organizzativi, le competenze del personale e il costo delle prestazioni, resta infatti di competenza regionale.

34 In realtà la data effettiva di avvio dei progetti non è stata uniforme per problemi di accreditamento delle comunità di accoglienza; tale autorizzazione, che concerne le caratteristiche funzionali e strutturali, la capacità ricettiva, i requisiti organizzativi, le competenze del personale e il costo delle prestazioni, resta infatti di competenza regionale. vviso pubblico del 4 agosto 2017 "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)" con dotazione di € 52.030.000 a valere sul FAMI per progetti attivi nel periodo dal 15 novembre 2017 al 7 aprile 2020.

Per prima accoglienza sono considerate strutture

- i centri governativi di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul Fondo FAMI;
- i "CAS minori";
- le strutture di prima accoglienza accreditate e autorizzate dai Comuni o dalle Regioni;
- le strutture a carattere emergenziale e provvisorio[35].

Seconda accoglienza: considerate strutture di seconda

- strutture afferenti alla rete SPRAR;
- strutture di secondo livello accreditate/autorizzate a livello regionale o comunale.

[illegible] differenziate sui contesti locali. L'offerta di posti disponibili nelle strutture governative FAMI (circa [illegible] così come quella di seconda accoglienza sufficiente, [illegible]

[36] relativo alle nuove modalità di ingresso da parte degli Enti Locali alla rete dei progetti SPRAR che introduce un sistema d'accesso permanente. Di fatto, la stragrande maggioranza dei MSNA viene collocata in strutture o comunità alloggio che dipendono dai Comuni (autorizzate dagli stessi o dalle Regioni); una parte residuale viene invece sistemata nelle strutture emergenziali prefettizie (CAS per minori per circa 1.000 posti), dove, nell'impossibilità di un trasferimento, finisce per [illegible] dagli ultimi dati forniti dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

[37], al 30 aprile 2017 il numero di MSNA presenti in Italia è pari a 15.939, di cui il 65,8% (10.488 minori) accolti 26,1% (4.167) in centri di prima accoglienza, per un totale di 1.917 strutture censite. La restante quota risulta collocata presso privati oppure [illegible] nuovo sistema risiede da un lato nella mancata attivazione delle strutture governative dedicate (in parte compensata dall'apertura dei centri attraverso il FAMI), dall'altro nella necessità di ampliare lo SPRAR, per dare accoglienza, sopratutto [illegible] rimangano in prima accoglienza ben oltre i tempi previsti o vengano trasferiti in strutture non [illegible] periodi di gran lunga superiori ai sessanta giorni (ora trenta) previsti dalla normativa e addirittura permanenze prolungate negli stessi hotspot, dove dovrebbero invece rimanere per il tempo strettamente necessario al primo soccorso e alla preidentificazione (per un massimo di 48 ore)

[38]. [illegible] adulti. Sempre in un'ottica di accoglienza diffusa, è dunque necessario portare a compimento il sistema prefigurato realizzando l'apertura di un congruo numero di centri governativi di prima accoglienza, tanto per i minori sbarcati quanto per quelli rintracciati sul territorio, garantendo risorse specifiche per il loro sostentamento, senza cedere alla tentazione di una "gestione [illegible] attivazione per MSNA [illegible] valere sul Fondo, che ade per l'accoglienza dei minori *stranieri non ac*[illegible] che tale cifra si discosta sensibilmente dal costo medio delle rette e rappresenta quindi solo una

35 Si tratta delle strutture realizzate nei luoghi di sbarco al fine di dare una prima ed immediata attuazione al Piano, come indicato nella circolare n. 8885 del 25 luglio 2014 del Ministero dell'Interno, che invita i Prefetti dei Capoluoghi di Regione ad attivarsi per individuare/costituire con la massima urgenza strutture temporanee per la prima accoglienza dei minori non accompagnati, sotto l'impulso dei Tavoli di coordinamento regionale e in accordo con le Regioni e gli Enti Locali.

36 Decreto 10 agosto 2016 "Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) (GU Serie Generale n. 200 del 27-8-2016).

37 Il censimento dei dati relativi alla presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale, nonché delle strutture accreditate esistenti, viene realizzato dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, che pubblica sul sito istituzionale del Ministero un report sintetico con cadenza mensile e un report di monitoraggio più approfondito con cadenza quadrimestrale. Cfr. http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx

38 Cfr. Save the Children, *Atlante minori stranieri non accompagnati in Italia*, 2017.

parte dei costi sostenuti per l'accoglienza, soprattutto nel caso di minori portatori di particolari fragilità. Ciò è determinato dal fatto che i costi delle strutture di accoglienza sono direttamente correlati agli standard organizzativi e strutturali stabiliti dalle Regioni, le quali hanno facoltà di determinare i criteri per la definizione delle tariffe che i comuni sono tenuti a corrispondere ai soggetti accreditati e i requisiti di qualità per la gestione dei servizi e l'erogazione delle prestazioni in base alle specifiche caratteristiche di ciascuna tipologia di struttura per minori (comunità di tipo familiare, gruppo appartamento e strutture a carattere comunitario)[39].
Un passo fondamentale per migliorare la qualità della presa in carico è pertanto quello di riconoscere ai Comuni, in presenza di determinate condizioni e nelle more del progressivo ampliamento dello SPRAR, il rimborso dei costi effettivamente sostenuti per le accoglienze.
Altro aspetto fondamentale è strettamente legato alle condizioni di accoglienza, non sempre adeguate a rispondere ai bisogni di beneficiari particolarmente vulnerabili. Ci si riferisce in particolare alla carenza di personale nei servizi sociali dei Comuni che ospitano MSNA, dovuta al blocco del turn over al 25% che ha creato, specie nei Comuni di piccole dimensioni, una grave sofferenza e difficoltà nel rispondere ai bisogni sociali sempre più pressanti. A tal proposito con l'approvazione in via definitiva alla Camera del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2017, n. 123, è stata accolta la proposta dell'ANCI volta a derogare il blocco del turn-over per il personale dei servizi collegati alla gestione dei progetti SPRAR, sulla scia di quanto già riconosciuto con il recente sblocco generale del turn over e con quanto riconosciuto per il comparto della polizia municipale (d.l. 14/2017).

39 Art. 8, co. 3, lett. n) e h) legge quadro 328/2000 e relativo DM 308/2001. La Regione Sicilia ha creato una tipologia di strutture di accoglienza esclusive per MSNA fissando, in assenza di risorse aggiuntive, la retta a 45€ (Dprs 513/2016) attraverso la revisione dello standard organizzativo e l'ampliamento della ricettività (al fine di contrarre i relativi costi di gestione) mentre per le comunità alloggio per minori la norma regionale indica una retta di circa di 75€. La Regione Calabria ha fissato rette che vanno da un massimo di 109€ per i gruppi appartamento ad un minimo di 45€ per le strutture per minori stranieri non accompagnati (Dgr 449/2016). Nelle altre regioni, invece, le leggi regionali di recepimento della normativa nazionale suddetta, non determinano un costo fisso giornaliero, che viene pertanto definito dall'offerta delle cooperative del terzo settore operanti sul territorio nazionale, in relazione alla tipologia di servizi offerti (anche in applicazione di quanto indicato nei Piani di Zona) e del costo ad essi relativo applicato sul territorio.

1.2 Novità normative in tema di protezione internazionale

SARA PRESTIANNI / ARCI

I provvedimenti del 2016

Dal punto di vista normativo, il 2016 è un anno apparentemente di transizione. Non vi sono modifiche significative o di rilievo ma molte delle scelte legislative intervenute nel corso del 2017 nascono e si sviluppano in questo anno.
Con il Decreto Legislativo 18 agosto 2015 n. 142/2015 "*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché' della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*", cd Decreto accoglienza, il legislatore non aveva solo aderito alla procedura di trasposizione delle direttive dell'Unione Europea indicate nel titolo, ma aveva effettuato un'operazione legislativa ed anche amministrativa interessante, riconducendo in un unico testo normativo tutte le condizioni di accoglienza fino a quel momento previste dal Sistema normativo italiano in materia di protezione internazionale, modificando le disposizioni sulla procedura di riconoscimento della protezione, sia da un punto di vista amministrativo che giurisdizionale, favorendo un maggiore controllo ed una maggiore assistenza per i minori stranieri non accompagnati.
Il D.lgs.142/2015 arriva in un momento storico politico delicato, divenendo di fatto lo strumento operativo con il quale l'Italia affronta le disposizioni dell'Agenda Europea sulla Migrazione varata nel maggio e successivamente rafforzata nel settembre dello stesso anno. In particolare, con la Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce *misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, adottata a causa di una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi in Italia e in Grecia, l'Unione Europea ha disposto l'applicazione della procedura cd *Relocation*, ("Ricollocamento"), per la durata di 24 mesi, durante i quali 120.000 richiedenti protezione internazionale dovevano essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri[40].

40 "*106 000 richiedenti asilo devono essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia entro il mese di settembre 2017. I restanti 54 000 dovrebbero essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia, a meno che la Commissione non presenti al Consiglio una proposta per l'adeguamento del meccanismo di ricollocazione prima del 26 settembre 2016. Inoltre, in linea con le conclusioni del Consiglio del 20 luglio 2015, gli Stati membri devono ancora impegnarsi per l'assegnazione dei rimanenti 7 744 posti su un totale concordato di 40 000 previsti della prima decisione del Consiglio. Gli Stati membri hanno l'obbligo di ricollocare dall'Italia e dalla Grecia il numero di persone che sono loro assegnate conformemente agli allegati I e II della decisione (UE) 2015/1601 9 del Consiglio nonché quello approvato con la decisione (UE) 2015/1523 10 del Consiglio, in linea con i dati definiti nelle conclusioni del Consiglio del 20 luglio 2015. Tale obbligo deve essere adempiuto in un periodo di due anni.*" Prima Relazione sulla ricollocazione e sul reinsediamento, 13.03.2016 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio Europeo ed al Parlamento.

Questo ha comportato una deroga alle disposizioni del Regolamento (UE) N. 604/2013 del 26 giugno 2013 che *stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, cd *Dublino III*, poiché i richiedenti asilo potevano ottenere di essere trasferiti in un altri Paese dell'Unione Europea senza che venissero loro applicati i criteri indicati nel Regolamento. Una procedura alla quale non potevano e non possono aderire indistintamente tutti coloro che propongono domanda di protezione ma esclusivamente coloro che presentano alcune condizioni predeterminate. Si tratta in particolare dei richiedenti asilo appartenenti "*a una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'Unione, è pari o superiore al 75 % delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado*". Secondo questo criterio, l'adesione alla *Relocation* è autorizzata ai richiedenti asilo provenienti dalla Siria, dall'Eritrea e dall'Iraq, ma nel corso del 2016 la procedura prosegue e si sviluppa ulteriormente, e con essa vengono a galla anche i problemi di applicabilità e le resistenze di molti Paesi dell'Unione Europea. Intanto la procedura viene estesa a cittadini provenienti da altri Paesi terzi, come indicato dalla **Prefettura di Lecce** che con la **Circolare n. 13848 del 16 febbraio 2016** comunica l'avvenuta estensione del diritto di accedere alla procedura ai cittadini richiedenti protezione e provenienti dalla Repubblica Centroafricana, dal Bahrain, dallo Swaziland e dallo Yemen.

Come anticipato invece, la procedura incontra difficoltà di attuazione non solo per i requisiti stringenti che il richiedente protezione deve possedere per accedervi, quanto per le lungaggini e la complessità che presenta nella fase che precede l'autorizzazione ed il trasferimento ed anche per la difficile collaborazione con i Paesi UE interessati alla procedura. Con la **Decisione di esecuzione (UE) 2016/408 del 10 marzo 2016** viene autorizzata la sospensione temporanea della ricollocazione del 30% dei richiedenti assegnati all'Austria a norma della decisione (UE) 2015/1601, seppure ai sensi della stessa decisione, ogni Stato membro di ricollocazione dovrebbe garantire che "l*a ricollocazione si svolga regolarmente, senza indugio e a un livello sufficiente*".

L'Austria, in questo caso specifico, aveva richiesto la sospensione della procedura come peraltro previsto dalla Decisione UE 2015/1601[41], sostenendo di trovarsi a dover affrontare un afflusso notevole e imprevisto di migranti provenienti peraltro da altri Paesi dell'Unione in conseguenza di quelli che vengono identificati come "spostamenti migratori irregolari e secondari". Secondo i dati EUROSTAT, nel 2015 tra tutti i Paesi dell'Unione Europea la Svezia ha registrato la presenza del maggior numero di richiedenti protezione internazionale *pro capite,* seguita proprio dall'Austria[42]. Questo dato in particolare, diventa il punto di partenza per accogliere la richiesta dell'Austria seppure ed in ogni caso, la sospensione riguarda solo il 30% del totale assegnato, rimanendo in questo caso obbligata a continuare il Ricollocamento della quota di 1065 richiedenti fino all'11 marzo 2017.

Quando si parla di spostamenti irregolari e secondari ci si riferisce ai migranti che pur essendo già arrivati in un Paese dell'UE, decidono di proseguire il loro percorso migratorio. Una situazione questa che negli ultimi anni ha alimentato polemiche tra molti dei Paesi dell'UE. L'Italia a più riprese è da diversi Paesi è stata accusata di non essere in grado di effettuare l'identificazione dei migranti sbarcati nel proprio territorio tantomeno di impedirne lo spostamento verso un altro Paese dell'UE. Il tema della difficoltà di mantenere sul proprio territorio quanti arrivano in Italia favorendo esclusivamente il trasferimento di coloro che sono indicati nella decisione dell'UE sulla *Relocation* rimane centrale e delicato.

Il 2015 era terminato con la C**ircolare n. 41807 del 29 dicembre 2015** in cui il Ministero dell'Interno forniva indicazioni circa il **monitoraggio dell'attribuzione della qualificazione giuridica ai migranti giunti via mare.** Nella Circolare viene spiegato come, alla data del 1 ottobre 2015, l'Italia aveva presentato alla Commissione Europea un programma strutturato circa le modalità con le quali, anche in ottemperanza alle indicazioni contenute nell'Agenda Europea per la Migrazione, l'Italia si impegnava ad affrontare l'afflusso di migranti sul territorio nazionale. Per questo motivo, si sottolinea nella Circolare, sono state aperti gli *hotspot* in prossimità dei luoghi di sbarco dei migranti[43]. All'interno di queste strutture, prosegue la Circolare "*con il supporto di rappresentanti delle agenzie*

41 Si tratta dell'articolo 4, paragrafo 5, della decisione (UE) 2015/1601, secondo cui "*In circostanze eccezionali, uno Stato membro può notificare al Consiglio e alla Commissione la propria incapacità temporanea a partecipare al processo di ricollocazione fino al 30 % dei richiedenti a esso assegnati ai sensi del paragrafo 1, per motivi debitamente giustificati e compatibili con i valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea*."

42 Sono stati dichiarati 9421 richiedenti per milione di abitanti (fonte Eurostat).

43 Alla data di pubblicazione della Circolare i Centri *hot spot* attivi sono Lampedusa e Trapani. Secondo la *Road Map* fornita dal governo italiano alla Commissione Europea nell'ottobre 2015 gli altri centri hot spot di prossima apertura sarebbero dovuti essere Augusta, Lampedusa, Porto Empedocle, Pozzallo, Taranto e Trapani.

europee e delle competenti organizzazioni internazionali, si procede, dopo l'identificazione ed il fotosegnalamento, ad assegnare ai migranti un'appropriata qualificazione giuridica, al fine di avviarli successivamente alle pertinenti strutture di destinazione".

Nel caso in cui i migranti vengano invece fatti sbarcare presso porti diversi, in cui non è stato allestito un *hotspot* e quindi non sarebbe possibile attivare la procedura sopra descritta, dovranno essere comunque sottoposti alle attività di identificazione e fotosegnalamento[44]. Per questo motivo la Circolare, anche nell'ottica del monitoraggio dell'effettiva attività di identificazione e di fotosegnalamento operata in Italia, dispone che le Questure interessate o destinatarie di migranti provenienti da uno sbarco, comunichino al Servizio Immigrazione della Direzione Centrale il numero dei migranti loro assegnati e successivamente al Servizio Immigrazione, entro il termine di 72 ore, l'avvenuto fotosegnalamento e "*la definizione giuridica attribuita ad ognuno dei migranti provenienti dalle località di sbarco giunti nella rispettiva provincia a seguito dei piani di riparto*". La comunicazione va fatta utilizzando la modulistica allegata alla Circolare stessa. La procedura di identificazione spesso si rivela di difficile realizzazione, ed in special modo nei casi in cui i migranti rifiutano di volersi fare sottoporre a tale attività di polizia. Nella **Nota del 16 marzo 2016 del Ministero dell'Interno** - Dipartimento della pubblica sicurezza "**Uso della forza nelle operazioni di foto-segnalamento e nella rilevazione delle impronte digitali di stranieri e cittadini italiani**", evidenziando proprio le difficoltà che incontrano gli agenti di polizia nelle operazioni di fotosegnalamento ed identificazione dei migranti, il Ministero[45] sottolinea come sia in corso di predisposizione una norma sugli *hotspot* volta a disciplinare il soccorso, la prima assistenza, l'identificazione nonché il rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche forzoso, dei migranti[46].

In ogni caso, il sistema di assistenza ed accoglienza dei richiedenti e dei protetti internazionali nel suo complesso è continuamente oggetto di critiche, analisi, esami, valutazioni e quindi proposte di modifica. Pubblicata nella Gazzetta

44 Secondo quanto previsto dalla circolare 400/A /l.308/0031828 del 24 settembre 2015 e da quelle ivi richiamate, in particolare, dalla circolare 400/A/l .308/0028197 del 25 settembre 2014, ossia presso le Questure di destinazione.

45 *"La suddetta previsione normativa sarà inserita nello schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di protezione internazionale, in avanzato stato di predisposizione, che sarà sottoposto all'esame di un prossimo Consiglio dei Ministri."* Nota del 16 marzo 2016 del Ministero dell'interno.

46 La nota si riferisce alle modifiche introdotte nel 2017 con Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13 Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché' per il contrasto dell'immigrazione illegale convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46.

Art.17"*1.Al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo l'articolo 10-bis è inserito il seguente: «Art. 10-ter (Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare). - 1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì' effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.*

2. Le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico sono eseguite, in adempimento degli obblighi di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, anche nei confronti degli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale.

3.Il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2 configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14. Il trattenimento è disposto caso per caso, con provvedimento del questore, e conserva la sua efficacia per una durata massima di trenta giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali è stato disposto. Si applicano le disposizioni di cui al medesimo articolo 14, commi 2, 3 e 4. Se il trattenimento è disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale, come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, è competente alla convalida il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

4. L'interessato è informato delle conseguenze del rifiuto di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2.»."

ufficiale n. 76 del 1 aprile 2016 con il titolo "**Modifiche alla delibera della Camera: istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti in centri di accoglienza"** nella **Deliberazione della Camera dei Deputati del 23 marzo 2016**, vengono rivisti tempi, ruoli e competenze della Commissione già istituita con la precedente deliberazione del 17 novembre 2014.

In primis viene stabilita una durata maggiore della Commissione stessa che passa da un anno all'intero corso della XVII legislatura. Rispetto all'ambito delle proprie competenze invece, viste le modifiche normative disposte dal D.lgs. 142/2015 si segnalano in particolare: l'accertamento delle modalità di svolgimento della procedura di identificazione per verificare che vengano svolte nel rispetto delle garanzie di accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale; la valutazione dell'operato delle Commissioni esaminatrici, per determinare l'efficacia del sistema di esame e valutazione delle domande di protezione internazionale. A compiti inerenti la procedura di ingresso e determinazione della protezione internazionale si aggiungono altri di valutazione generale dello stato del sistema di accoglienza. In particolare, si chiede alla Commissione di verificare lo stato del sistema dei centri di accoglienza attraverso una serie di elementi quali: la loro distribuzione nel territorio nazionale, le procedure per l'affidamento degli appalti relativi ai servizi di gestione dei medesimi centri, le informazioni e gli elementi necessari a valutare le ricadute di carattere sociale. A queste si aggiungono la valutazione delle misure adottate in tema di profilassi e assistenza sanitaria, a tutela della salute dei migranti e della popolazione residente, le modalità di protezione dei minori stranieri non accompagnati e delle altre categorie di soggetti vulnerabili, la normativa sul trattenimento dei migranti nei CIE e l'individuazione di meccanismi che rendano più efficienti il meccanismo di rimpatrio e l'esecuzione dei provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale.

Anche nell'ambito delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e delle forme complementari previste dalla legislazione italiana vi sono delle interessanti novità. In risposta ad un quesito dell'11 febbraio 2016 il **Ministero dell'Interno** - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione fornisce chiarimenti sul tema del **Rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.**[47] Al centro del quesito proposto al Ministero ed oggetto del documento troviamo l'applicazione delle misure di accoglienza allo straniero a cui ai sensi dell'articolo 32 comma 3 Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato è stato rilasciato un permesso di soggiorno per protezione umanitaria ex art. 5 comma 6 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero[48]. Sappiamo come il D.lgs. 142/2015 disciplina in particolare l'accoglienza dei richiedenti protezione mentre rispetto ai titolari di protezione internazionale nonché di pds per protezione umanitaria non vi siano indicazioni specifiche. Secondo la Circolare, lo straniero titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato ai sensi dell'art. 32 comma 3 già citato può vedersi riconoscere il diritto alle misure di accoglienza previste nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati secondo quanto previsto nel DM 7 agosto 2015 e per il tempo indicato nelle linee guida allegate. Altro è invece il caso in cui allo straniero titolare di permesso di soggiorno per protezione umanitaria venga revocato o rifiutato il permesso di soggiorno. In questo caso infatti il cittadino straniero può impugnare il provvedimento ma né ai fini delle procedure di accoglienza tantomeno ai fini delle procedure di autorizzazione al soggiorno può essere considerato richiedente asilo e quindi essere accolto.

Il tema dell'impugnazione ritorna nella C**ircolare del Ministero dell'Interno n. 400/A/2016/15.1.10.1 del 2 febbraio 2016**, "**Esecuzione delle ordinanze di protezione internazionale da parte del Tribunale adito con ricorso**"[49]. Oggetto della richiesta di chiarimento è la procedura da adottare in presenza di pronunce favorevoli emesse dal Tribunale ordinario a seguito di ricorso avverso la decisione negativa di una Commissione territoriale. Alcune Questure adottano infatti la prassi di richiedere al ricorrente la prova della cd presa d'atto da parte della competente Commissione territoriale "*per l'eventualità che queste ultime abbiano inte-*

47 L'oggetto completo della Circolare è "Rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Circolare n. 2255 del 30.10.2015. Quesito"

48 *"Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 23, 29 e 30 la Commissione territoriale adotta una delle seguenti decisioni:*

(…) Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286" art. 32 comma 3 Dlgs 25/2008.

49 La Circolare fa seguito alla n. 38225 del 18.11.2015, stesso oggetto, che deve intendersi interamente sostituita.

SARA PRESTIANNI / ARCI

resse a proporre impugnazione in appello". Secondo il Ministero la prassi non è corretta. Con le modifiche normative intervenute negli ultimi anni ed in particolare con il D.lgs. 142/2015 infatti, i provvedimenti emessi dal Tribunale vengono comunicati alle parti, quindi alla Commissione territorialmente competente ed al richiedente ricorrente, a cura del Tribunale adito. È compito della Commissione competente trasmettere successivamente i provvedimenti alle Questure. Nei procedimenti sommari previsti nelle nuove procedure di impugnazione la decisione viene emessa sotto forma di ordinanza dotata di immediata efficacia esecutiva, alla quale l'Autorità amministrativa deve adeguarsi. Ne consegue quindi che la richiesta di presa d'atto da parte della Commissione appare superflua e superata dalla nuova procedura.

Sul provvedimento di revoca del permesso di soggiorno per richiesta asilo, in seguito al rigetto dell'istanza di protezione internazionale da parte della competente Commissione territoriale il **Ministero dell'Interno** con la **Circolare n. 31404 del 21 luglio 2016** fornisce utili chiarimenti in merito alle procedure adottabili.[50] La Circolare ci dà modo di fare una sintesi delle diverse procedure che pur riferendosi ad ambiti diversi intervengono nella stessa fase del percorso di migrante richiedente protezione internazionale. Il richiedente protezione infatti usufruisce delle misure di accoglienza fino alla decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Qualora la sua domanda venisse rigettata, le misure di accoglienza potrebbero essere estese fino alla scadenza del termine per la proposizione del ricorso davanti alle autorità giudiziarie[51], ed in questo caso l'accoglienza perdurerebbe fino alla decisione del Tribunale adito secondo la duplice procedura che prevede l'effetto sospensivo automatico prodotto dall'avvenuta impugnazione o l'effetto differito qualora sia richiesto un provvedimento da parte del Giudice adito. Nel caso in cui il richiedente non abbia presentato ricorso (o abbia richiesto la sospensione ma non gli sia stata concessa), posto che la visita di Valutazione Schengen alla quale fa seguito la Circolare abbia messo in rilievo come debba essere

50 La Circolare viene pubblicata a seguito delle valutazioni emerse dalla visita di Valutazione Schengen dell'Italia nel settore dei Rimpatri e fa seguito all'unita circolare prot. n. 5189, diramata dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione il 25 marzo 2016, con la quale, peraltro, si dispone circa la disciplina sui tempi di accoglienza.

51 15 giorni o 30 giorni, in base alle previsioni dell'art. 19, comma 3 del D.Lgs n. 150/2011, come modificato dal D.Lgs n. 142/2015).

adottata una decisione di rimpatrio ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 115/CE, così come recepito nell'ordinamento nazionale dall'articolo 13, comma 2, del TUI, la Questura deve procedere alla revoca del permesso di soggiorno "*motivata dall'assenza dei requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato, da cui conseguirà la cessazione delle misure di accoglienza*", dandone comunicazione al Prefetto. Il dubbio tra l'emissione di un provvedimento di rifiuto e quella di un provvedimento di revoca si risolve per quest'ultimo poiché non si ravvisano le ipotesi di rifiuto previste dall'articolo 12, commi 1 e 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286[52]. A seguito del provvedimento di revoca quindi, la PS dovrà avere cura di proporre al Prefetto l'espulsione dal territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, lettera b), del TUI[53].

La procedura di revoca nonché le considerazioni effettuate dalla commissione Valutazione Schengen ovviamente non esimono la PS dall'applicare quelle disposizioni[54] che prevedano di dover far precedere ogni attività correlata all'allontanamento dello straniero, "*da una attenta valutazione della sua situazione personale, rilevabile nel corso della rituale intervista e documentabile, da parte dei preposti Uffici, mediante la compilazione dell'apposito "foglio notizie" in uso dal 29 giugno 2011, che dovrà riportare sempre la firma dell'interessato, nell'apposito campo "firma del dichiarante".*[55]

Sul tema "**Lavoratori richiedenti protezione internazionale ed asilo politico**" si esprime invece il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel Parere del 26 luglio 2016, prot. n. 14751**. Il Ministero risponde ad un quesito sollevato da una Direzione Provinciale del Lavoro a seguito di una procedura ispettiva relativa alla legittimità dell'occupazione di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale ed alle ipotesi in cui il rapporto lavorativo debba essere considerato irregolare e quindi sanzionabile.

Come sappiamo, la presentazione della domanda di protezione internazionale attribuisce al richiedente una provvisoria condizione giuridica che si traduce nel rilascio di "*un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale (...)*". Nelle more del rilascio, l'art. 4 comma 3 del D.lgs. 142/2015 riconosce valore di permesso di soggiorno provvisorio anche alla "*ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciati contestualmente alla verbalizzazione della domanda (...)*". Il permesso di soggiorno rilasciati al richiedente protezione non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro ma consente di svolgere attività lavorativa una volta che siano trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda e qualora il procedimento di esame della domanda non si sia ancora concluso né il ritardo sia attribuibile al richiedente[56]. Di conseguenza, il computo dei sessanta giorni decorre già dal rilascio della ricevuta / permesso di soggiorno provvisorio che potrà cosi essere acquisito agli atti, in seguito ad una procedura ispettiva, per verificare se la condizione giuridica del richiedente protezione rientri tra quelle alle quali viene riconosciuta la facoltà di svolgere un'attività lavorativa. Il Ministero prosegue fornendo ulteriori indicazioni che possano consentire agli organi competenti di verificare in maniera puntuale la condizione giuridica del richiedente protezione autorizzato a svolgere un'attività lavorativa "*Ai fini del corretto inquadramento giuridico della fattispecie, appare necessario, indipendentemente dalla documentazione di fatto esibita dai lavoratori stranieri o dal datore di lavoro in sede di controllo, procedere all'acquisizione della ricevuta di verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, dal cui rilascio vanno calcolali i sessanta giorni per l'espletamento dell'attività lavorativa.*"

Qualora quindi sia in atto una procedura di ispezione verso un rapporto lavorativo con un richiedente protezione, le fattispecie che potrebbero essere sanzionate sono sia la regolarità del rapporto lavorativo in sè che l'adempimento dei termini che consentono al richiedente protezione di essere occupato. Nel caso venga eccepita la prima condizione troverà applicazione la sanzione ai sensi dell'art. 3, comma 3, D.L. n. 12/2002, convertito in legge n. 73/2002[57], mentre nel caso in cui il richiedente sia privo del permesso di soggiorno provvisorio (ricevuta della verbalizzazione della domanda), potrà ritenersi integrata la fattispecie penale di cui all'art. 22,

52 "*Salvo che debba disporsi il respingimento o l'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera, quando il permesso di soggiorno è rifiutato il questore avvisa l'interessato, facendone menzione nel provvedimento di rifiuto, che, sussistendone i presupposti, si procederà nei suoi confronti per l'applicazione dell'espulsione di cui all'articolo 13 del testo unico. 2. Con il provvedimento di cui al comma 1, il questore concede allo straniero un termine, non superiore a quindici giorni lavorativi, per presentarsi al posto di polizia di' frontiera indicato e lasciare volontariamente il territorio dello Stato, con l'avvertenza che. in mancanza. si procederà a norma dell'articolo 13 del testo unico.*" Art. 12 commi 1 e 2 DPR 394/1999.

53 "*L'espulsione è disposta dal prefetto, caso per caso, quando lo straniero: (...) b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68;*" art. 13 comma 2 lett. b.

54 Circolare n. 400/A/2011 /10.2.5 del 29 giugno 2011, a firma del Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza pro-tempore, (ALL. A), e nella circolare n. 400/A/2013/10.2.5. prot. 26419, del 12 agosto 2013 (6) (ALL. B), le SSLL (8).circolare n. 40U/A/ 2013/10.2.5, prot. 26419, del 12 agosto 2013, recante "Norme e procedure correlate alle attività di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari. Chiarimenti operativi".

55 Nell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, viene quindi previsto che l'espulsione sia disposta dal Prefetto caso per caso.

56 Art. 22 D.Lgs. 142/2015.

57 Come da ultima modifica ex art. 22, D.Lgs. n. 151/2015.

comma 12, TUI. Anche **l'Agenzia delle Entrate** pubblica una circolare in materia di protezione internazionale ed in particolare **sull'attribuzione del codice fiscale da parte di Questura/Polizia di frontiera con procedura telematica**. Il tema è stato già in parte anticipato ed è conseguente all'entrata in vigore del decreto 142/2015: la ricevuta attestante la presentazione della domanda di protezione internazionale ha valore di permesso di soggiorno provvisorio ai sensi dell'art. 4 comma 3 del D.Lgs. 142/2015. Questo consente di attribuire il codice fiscale sin dal momento del rilascio del cd permesso provvisorio e favorisce alcune procedure quali l'iscrizione al Servizio sanitario Nazionale nonché lo svolgimento di un'attività lavorativa.
Nella Circolare vengono cosi illustrate le principali fasi di gestione del codice fiscale previste dalla nuova procedura: la Questura/Polizia di frontiera, al momento della verbalizzazione della richiesta di protezione internazionale dello straniero, richiede in via telematica l'attribuzione del codice fiscale provvisorio numerico; il codice provvisorio viene riportato sulla ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale e la ASL può già procedere all'iscrizione e alla scelta del medico, seppure non venga inviata automaticamente la Tessera Sanitaria. Il codice provvisorio numerico può essere convertito in alfanumerico definitivo a seguito della decisione di riconoscimento della protezione internazionale o del rilascio del pds per protezione umanitaria, ed è inserito nella lettera di notifica del decreto di riconoscimento della protezione internazionale.
In caso di anomalia in sede di conversione, permane provvisoriamente il codice fiscale numerico mentre viene previsto anche il caso della cancellazione del codice fiscale provvisorio numerico quando vi è stato un esito negativo della richiesta di protezione internazionale, una volta decorsi i termini per il ricorso o nel caso di conferma del diniego a seguito di contenzioso o di trasferimento in altro Paese o ancora in ogni altro caso di revoca del permesso di soggiorno.

I provvedimenti del 2017

Le modifiche normative introdotte nel 2015 con il D.Lgs. 142/2015 seppure costituiscono un documento importante nel percorso giuridico legislativo della normativa in materia di protezione internazionale continuano ad essere ritenute non sufficienti ed incomplete pur avendo toccato aspetti diversi e modificato più testi contestualmente. Il 3 agosto 2016 presso la Camera dei deputati si svolge l' Audizione del Ministro della Giustizia Andrea Orlando dinanzi al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Il Ministro traccia uno scenario del fenomeno migratorio che si è sviluppato negli ultimi anni in Italia e delle difficoltà incontrate nella gestione dei flussi. Ritiene altresì necessario mettere in campo altri strumenti che risultino più efficaci nella gestione dei flussi. Partendo dai dati relativi alle richieste di protezione internazionale degli anni 2013-2016 sottolinea come si sia verificato un incremento delle domande di asilo e di conseguenza un aumento importante del numero delle impugnazioni in sede giurisdizionale: "*Durante i primi 5 mesi del 2016, nei Tribunali sono stati iscritti ben 15.008 ricorsi in materia di "Protezione internazionale", con un flusso in decisa crescita, con circa 3.500 nuovi ricorsi al mese. Le sedi giudiziarie col maggior numero di iscrizioni sono Napoli e Milano, seguite da Roma e Venezia.*" Di contro, invece, il numero delle decisioni che si registra nello stesso periodo è di 985 pronunce, nettamente inferiore alle aspettative e quindi non in grado di compensare i nuovi ricorsi che verrebbero iscritti negli anni successivi e che produrrebbero sempre più pendenze giudiziarie[58] posto che delle circa mille decisioni del 2016 la percentuale di accoglimenti totali risulti bassissima seppure non indicata.
Durante l'audizione, auspicando uno snellimento delle procedure tale da evitare che vi sia un aumento incontrollato di pendenze giudiziarie, il Ministro Orlando annuncia la predisposizione

58 Secondo quanto riportato dal Ministro Orlando la media della durata dei procedimenti nel 2016 si attesta sui 167 giorni.

di ulteriori interventi normativi attraverso un disegno di legge già al vaglio del Governo. Il Disegno di legge si muove su due fronti: individuare una sezione specializzata in alcune materie ed in particolare nella protezione internazionale come già previsto in ordinamenti giudiziari di altri Paesi dell'Unione Europea, sostituendo l'attuale rito sommario di cognizione con un procedimento camerale senza udienza, ma che consenta l'acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria della videoregistrazione del colloquio del richiedente davanti alla Commissione; la revisione del sistema delle impugnazioni di secondo grado, e quindi del giudizio in appello previsto avverso le decisioni di primo grado dei Tribunali prevedendo la soppressione dell'appello contro la decisione del Tribunale. Nel testo si esaminano anche altre questioni quali la presenza dei minori stranieri non accompagnati[59], il terrorismo e le attività di prevenzione e di contrasto[60].

Queste valutazioni hanno costituito la premessa di alcune delle norme contenute in quello che costituisce il principale intervento normativo in materia nel corso del 2017, ovvero il **Decreto Legge 17 febbraio 2017 n. 13 convertito con modifiche dalla Legge del 13 aprile 2017, n. 46**[61], un complesso e articolato provvedimento che incide soprattutto (ma non esclusivamente) sugli istituti processuali, come specificato nel titolo "*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*". Il testo nasce dall'esigenza principale di accelerare le procedure per l'esame dei ricorsi sulle domande di protezione internazionale, come anticipato nella relazione del Ministro Orlando precedentemente riportata, ma prevede anche altri interventi normativi. In particolare: l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, le misure per la semplificazione e l'efficienza delle procedure innanzi alle Commissioni territoriali, le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti di diniego della protezione internazionale, la partecipazione dei richiedenti protezione internazionale ad attività di utilità sociale, le misure per l'accelerazione delle procedure di identificazione e per la definizione della posizione giuridica dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di migranti, le disposizioni urgenti per assicurare l'effettività delle espulsioni e il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri. Mantenendo l'analisi sulle disposizioni che riguardano più propriamente la materia della protezione internazionale occorre sottolineare alcuni aspetti rilevanti.

Con la legge di conversione vengono modificate le disposizioni relative all'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, previste presso tutti i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello [62]. In particolare, per le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale la competenza viene stabilita territorialmente, in base alla sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

Seppure fosse già stato introdotto dal D.Lgs.142/2015, viene dato più spazio e riconoscimento alla modalità di videoregistrazione del colloquio che il richiedente asilo deve tenere dinanzi la Commissione territoriale competente, attraverso mezzi audiovisivi, trascritto con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale. Questo poiché in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale, la videoregistrazione e il verbale di trascrizione se disponibili potranno escludere la comparizione delle parti in sede di dibattimento, ritenendo la video registrazione sufficiente a valutare le ragioni del ricorso. Seppure in sede di colloquio il richiedente può richiedere

59 *"per i minori i dati parlano di un numero crescente, nell'ordine di decine di migliaia all'anno, che fanno ingresso o che transitano nel territorio italiano. I segnali non possono essere sottovalutati. Europol ha denunciato l'esistenza di una sofisticata "infrastruttura criminale europea" che prende di mira i migranti minori a fini di sfruttamento. Di molti di loro si perdono le tracce all'ingresso in Europa. Al 31 dicembre 2015 sono stati registrati in Italia ben 6.135 minori non accompagnati che risultano irreperibili."*

60 *"occorre potenziare il controllo sulle frontiere esterne dell'Unione e verificare attentamente il grado di integrazione dei soggetti che hanno varcato le frontiere dell'Unione. Sotto il primo profilo, riteniamo fondamentale continuare a sostenere il processo di transizione verso un democratico stato di diritto nei Paesi di origine e di transito dei flussi migratori, nella prospettiva di realizzare una cooperazione giudiziaria celere ed efficace. Si inserisce in tale contesto il ripristino della figura del magistrato di collegamento, che abbiamo voluto in Paesi strategicamente rilevanti per il terrorismo e per i flussi migratori: è già operativo il magistrato italiano di collegamento in Francia, è stato designato in Albania ed è in corso la procedura di selezione in Marocco."*

61 Il decreto, presentato dall'esecutivo a febbraio, è stato approvato definitivamente dalla Camera il 12 aprile 2017 con 240 voti a favore, 176 voti contrari e 12 astenuti con voto di fiducia. Al Senato era già stato approvato il 29 marzo sempre con un voto di fiducia. Le disposizioni previste non si applicano ai minori stranieri non accompagnati, per i quali valgono le norme prevista dalla Legge 7 aprile 2017, n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

62 Il testo ne prevedeva l'istituzione stabilendo le sedi presso i tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia.

di non avvalersi del supporto della videoregistrazione l'esito della richiesta non è scontato. L'istanza deve essere motivata e la Commissione territoriale si dovrà esprimere con provvedimento non impugnabile e trascritto in lingua italiana. In ogni caso, il colloquio viene anche trascritto e del verbale ne viene data lettura al richiedente tramite l'ausilio di un interprete ed in una lingua a lui comprensibile. Il componente della Commissione territoriale che ha condotto il colloquio e non l'interprete, come nella disposizione contenuta nel Decreto Legge, subito dopo la lettura e in cooperazione con il richiedente e l'interprete, verifica la correttezza della trascrizione e vi apporta le correzioni necessarie. Rispetto invece al procedimento giurisdizionale, si stabilisce che i procedimenti sono regolati dalle disposizioni di cui agli articoli 737 e seguenti del cpc. Nel 2016, su 81.287 domande di protezione internazionale esaminate dalle competenti Commissioni territoriali, sono state 49.706 quelle che hanno ricevuto un rifiuto netto, un diniego assoluto, contro le 31.581 accolte. Di queste, peraltro, sono state 18.811 quelle a cui è stato riconosciuto il diritto al soggiorno nel territorio nazionale italiano attraverso il rilascio di un permesso per motivi umanitari. A tutti è consentito l'accesso ai rimedi giurisdizionali. Questo secondo il legislatore avrebbe contribuito ad un aumento del numero di ricorsi presentati nel corso degli ultimi anni e come sottolineato in precedenza le nuove disposizioni dovrebbero favorire un'accelerazione rispetto alla durata. Il procedimento è trattato quindi in camera di consiglio e l'udienza per la comparizione delle parti è fissata esclusivamente quando il giudice: visionata la videoregistrazione ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato; ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti; dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova; la videoregistrazione non è disponibile; l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione; l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado.

Il ricorrente può depositare una nota difensiva ma entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso, il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con decreto che rigetta il ricorso, riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria. Il decreto non è reclamabile. Non è possibile quindi ricorrere in Corte d'Appello ma è possibile proporre ricorso per Cassazione entro trenta giorni decorre dalla comunicazione del decreto. Viene rafforzata e resa più certa la procedura di notifica di alcuni degli atti inerenti la procedura di protezione internazionale e viene riconosciuto al Centro di Accoglienza un ruolo determinante in questa fase. Secondo l'articolo 5 del D.Lgs. 142/2015, *"l'indirizzo del centro costituisce il luogo di domicilio valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda, nonché di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza di cui al presente decreto"*. Ne consegue che le notificazioni degli atti e dei provvedimenti del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale sono validamente effettuate presso il centro o la struttura in cui il richiedente è accolto o trattenuto mediante posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo del responsabile del centro o della struttura, il quale, effettuata la notificazione e sottoscritta la ricevuta da parte del richiedente, ne deve dare immediatamente comunicazione alla Commissione territoriale mediante messaggio di posta elettronica certificata. Qualora il richiedente non sia presente nel Centro perché la misura di accoglienza è stata revocata, i tempi di accoglienza sono terminati ed il richiedente ha lasciato il centro, e la notificazione non possa essere effettuata per irreperibilità, il Responsabile del Centro ne da comunicazione alla Commissione territoriale che provvede a trasmettere l'atto alla Questura territorialmente competente. Verificato che non vi è un altro domicilio dichiarato, la notificazione si intende ugualmente eseguita decorsi venti giorni dalla trasmissione dell'atto alla Questura. In questo caso sarà la questura ad inviare il messaggio di posta elettronica certificata alla Commissione territoriale.

SARA PRESTIANNI / ARCI

Si legge nella **Circolare del Ministero dell'Interno del 27 luglio 2017** "Notificazione degli atti e dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo ai soggetti accolti o trattenuti presso i centri o le strutture di accoglienza", come il responsabile del centro/struttura di accoglienza sia considerato quindi "*pubblico ufficiale ad ogni effetto di legge "(art.11,c.3-sexies d.lgs. 25/2008) a decorrere dal 17 agosto p.v., data di entrata in vigore delle nuove disposizioni*."[63]

Di tutt'altro tenore la **Circolare del 10 agosto 2017** "*Notificazione degli atti e dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione Nazionale per il diritto di asilo*." La Commissione nazionale asilo infatti evidenziando la difficoltà di avviare la procedura di notificazione alla data del 17 agosto 2017, come peraltro indicato dallo stesso gabinetto del Ministero dell'Interno secondo cui "*L'esigenza di effettuare ulteriori approfondimenti, anche di carattere tecnico-organizzativo, ha indotto il Sig. Ministro a disporre la sospensione - sino a nuovo avviso - dell'attuazione delle cennate nuove procedure* " comunica la sospensione della nuova procedura. Nelle more, gli atti ed i provvedimenti adottati dalle Commissioni territoriali e dalla Commissione nazionale continueranno ad essere notificati secondo le previgenti disposizioni presso le Questure territorialmente competenti.

Rispetto all'iscrizione anagrafica il DL 13/2017 convertito in legge dispone che il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri del Sistema di accoglienza predisposto dal D.Lgs. 142/2015 venga iscritto nell'anagrafe della popolazione residente indicando la struttura in cui dimora come sede della propria residenza. Un richiamo questo che consente di rintracciare lo stesso in maniera certa e puntuale. Ne consegue che in caso di uscita dal centro il responsabile deve dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti per consentire la cancellazione anagrafica con effetto immediato.

Rispetto a questo obbligo, con la **Circolare del 18 maggio 2017** "*Iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale. Art 8, DL 17/2/2017, n. 13, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", convertito, con modificazioni, dalla L. n. 46/2017*", si sottolinea come secondo le nuove disposizioni la comunicazione della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale introduce quindi una speciale disciplina della cancellazione anagrafica, poiché viene effettuata con effetto immediato, salvaguardando comunque il diritto dell'interessato ad essere nuovamente iscritto.

Altra disposizione a cui è stata data ampia risonanza è l'introduzione del lavoro volontario per i migranti. I prefetti, d'intesa con i Comuni interessati, promuovono "*ogni iniziativa utile all'implementazione dell'impiego di richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali*", anche attraverso la predisposizione di progetti *ad hoc*, in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore, da finanziare "*con risorse europee destinate al settore dell'immigrazione e dell'asilo*"[64].

Concludiamo questo approfondimento dedicato alle novità legislative con la **Legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"**[65]. Il testo, composto da 22 articoli, in accordo con i principi fondamentali della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza[66] si applica al "minore straniero non accompagnato" ovvero il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'UE che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano (art. 2) il quale è titolare dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea (art. 1). Tra le principali misure introdotte, il nuovo testo disciplina le procedure per l'accertamento dell'età e per l'identificazione, istituisce un elenco di "tutori volontari" presso i tribunali per i minorenni, integra il sistema di prima accoglienza dedicato esclusivamente ai minori con quello SPRAR ed istituisce un Sistema informativo nazionale, dove confluisce la "cartella sociale" del minore.

Scendendo nel dettaglio, la norma stabilisce innanzitutto il divieto di respingimento alla fron-

63 È stata predisposta una guida pratica con utili indicazioni sulle attività da porre in essere allegata alla Circolare del 27 luglio 2017.

64 In realtà lo svolgimento di attività di volontariato a favore della comunità locale per i migranti ospiti delle strutture di accoglienza non rappresenta un'assoluta novità. Dal punto di vista formale è già ampiamente praticata attraverso la sottoscrizione di protocolli d'intesa tra le Prefetture e gli enti locali, altri soggetti pubblici o organismi del Terzo settore, proprio al fine di superare la condizione di "inattività" del periodo di accoglienza. I protocolli d'intesa per attività di volontariato prendono avvio dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 14290 del 27 novembre 2014; essi prevedono un'adesione "libera, volontaria e gratuita" in base alle capacità, attitudini, professionalità e intenzioni del migrante, e comportano l'impegno di rendere una o più prestazioni, volontarie e gratuite, individualmente o in gruppi, assicurando la necessaria formazione, la dotazione di strumenti idonei e un'adeguata copertura assicurativa.

65 GU n. 93 del 21-4-2017; entrata in vigore il 6 maggio 2017.

66 Vale la pena sottolineare che quasi in contemporanea la Commissione europea definiva, con la Comunicazione COM(2017) 211 finale del 12 aprile 2017, una serie di azioni prioritarie per migliorare la protezione dei minori migranti e il collegamento tra i servizi di asilo e quelli di protezione dei minori: rapida identificazione e protezione fin dal momento dell'arrivo (in particolare negli hotspot); condizioni di accoglienza adeguate per i minori (favorendo per i MSNA il ricorso all'affidamento o all'assistenza su base familiare); determinazione rapida dello status e tutela efficace; soluzioni sostenibili e misure di integrazione precoce; affrontare le cause primarie e proteggere i minori lungo le rotte migratorie al di fuori dell'UE.

tiera di minori stranieri non accompagnati; modificando il D.lgs. n. 286/1998 prevede altresì che, quando debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero per motivi di sicurezza dello Stato, il provvedimento potrà essere adottato dal tribunale per i minorenni "a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore" (art. 3).

In materia di accoglienza, come già richiamato in precedenza, modificando alcune disposizioni previste nel Decreto lgs. n. 142 del 2015, l'art. 4 specifica che, per esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori stranieri non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro appositamente destinate; viene inoltre ridotto (da 60 a 30 giorni) il tempo massimo di permanenza in esse per l'identificazione (che si deve comunque concludere entro 10 giorni) e la ricezione, con modalità adeguate alla loro età, di ogni informazione sui diritti loro spettanti. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal Paese di origine, nonché le sue aspettative future.

Inoltre, l'art. 12 prevede l'inserimento dei minori non accompagnati nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati indipendentemente dalla richiesta di protezione internazionale e in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili, tenendo conto delle esigenze e delle caratteristiche del minore risultanti dal colloquio, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura. Le strutture devono soddisfare, nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia. La non conformità alle dichiarazioni rese ai fini dell'accreditamento comporta la cancellazione della struttura di accoglienza dal Sistema. Resta comunque il fatto che gli enti locali potranno promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari, allo scopo di favorire l'affidamento familiare dei minori in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza (art. 7), ritenendo il primo uno strumento maggiormente idoneo alla tutela dei diritti del minore e al suo benessere psico-fisico, al di là dei suoi minori costi.

L'identificazione e l'accertamento della minore età, che dovrebbero essere svolte all'interno dei centri governativi di prima accoglienza, costituiscono il presupposto fondamentale per accedere alle misure di protezione previste dalla normativa italiana. In base all'art. 5, nel momento in cui il minore entra in contatto o è segnalato alle autorità di polizia o giudiziaria, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza dovrà svolgere con il minore un apposito colloquio, con l'ausilio possibilmente di organizzazioni, enti o associazioni di comprovata esperienza nella tutela dei minori volto ad approfondire la sua storia personale e familiare. Un apposito DPCM da adottare entro 120 giorni dovrà regolare la procedura del colloquio, nel quale comunque sarà assicurata la presenza di un mediatore culturale. Quando sussistono dubbi fondati sull'età dichiarata dal minore, ferma restando l'accoglienza da parte delle apposite strutture di prima accoglienza per minori, l'autorità di pubblica sicurezza procede all'identificazione con l'ausilio di mediatori culturali e, se già nominato, con la presenza del tutore o tutore provvisorio, ma solo dopo che è gli stata garantita un'immediata assistenza umanitaria.

L'età è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico[67], anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari, esclusi i casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale, quando all'esito del colloquio sia emersa una possibile esigenza di protezione internazionale o quando ciò possa causare pericoli di persecuzione. Nel caso in cui permangano dubbi fondati sull'età dichiarata, la Procura

67 Va comunque tenuto conto che nella maggior parte dei casi i MSNA risultano privi di documenti ed è impossibile recuperarli dal Paese di provenienza.

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

della Repubblica presso il tribunale per i minorenni potrà disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età, previa informativa al diretto interessato in una lingua a lui nota e con l'ausilio di un mediatore culturale. Particolari accorgimenti sono previsti per lo svolgimento dell'accertamento socio-sanitario dell'età, che deve essere fatto con modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Se anche all'esito dell'accertamento socio-sanitario residuano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge. All'attribuzione dell'età segue un provvedimento che dovrà essere notificato sia al minore che al tutore provvisorio, e contro il quale è possibile presentare ricorso al giudice, che decide entro 10 giorni.

Allo stato attuale però, al fine di giungere a modalità uniche di identificazione a livello nazionale garantendo i medesimi standard di garanzia e protezione, si rende necessario estendere a tutti i MSNA la procedura di accertamento dell'età prevista dal DPCM n. 234 per i MSNA vittime di tratta.

Altro passo fondamentale del processo di tutela e presa in carico dei MSNA è la nomina del tutore. Difatti, in base all'art. 19 comma 5 del d. lgs. 142/2015 l'autorità di pubblica sicurezza deve dare immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e al Tribunale per i Minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza previste, nonché al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per finalità di censimento e monitoraggio[68].

L'art. 343 del codice civile stabilisce che "se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la responsabilità genitoriale, si apre la tutela presso il tribunale del circondario dove è la sede principale degli affari e interessi del minore". Il tutore garantisce la cura del minore e lo rappresenta in tutti i procedimenti amministrativi o giudiziari che lo riguardano; la sua nomina tempestiva da parte dei giudici tutelari è pertanto indispensabile affinché il minore possa accedere alle misure di protezione previste dalla normativa. Eppure, allo stato attuale i tempi medi di attesa sono di circa tre mesi dalla data di richiesta, con casi di 6 mesi registrati soprattutto nei territori della Sicilia orientale[69]. Il problema principale risiede nelle difficoltà di individuazione di figure idonee a ricoprire tale ruolo e, in assenza di elenchi a cui fare riferimento, si procede di prassi a nominare il sindaco o l'assessore alle politiche sociali del comune in cui il minore è collocato (o altri dipendenti delegati), con conseguente aggravio di lavoro per i servizi degli enti locali e oggettiva impossibilità di seguire adeguatamente tutti i casi assegnati, stabilendo con essi una relazione diretta ed effettiva, al di là del vincolo formale.[70]

La Legge 47 interviene direttamente su tale problematica stabilendo che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della norma (ossia entro il 4 agosto 2017), ogni tribunale per i minorenni deve istituire un elenco di tutori volontari (privati cittadini selezionati e adeguatamente formati dai garanti regionali e delle province autonome per l'infanzia e l'adolescenza) disponibili ad assumere la tutela anche dei minori stranieri non accompagnati per assicurare a ogni minore una figura adulta di riferimento adeguatamente formata. Per promuovere la nomina dei tutori volontari saranno stipulati appositi protocolli d'intesa tra i garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni (art. 11).

Vale precisare che, in ogni caso, l'individuazione di eventuali familiari attraverso specifiche indagini familiari è prioritaria. Il Ministero dell'Interno, sentiti il Ministero della Giustizia e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, stipula convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati (il cosiddetto *family tracing*), con l'obbligo della assoluta riservatezza. La norma prevede altresì che nei cinque giorni successivi al colloquio, su consenso del minore e nel suo esclusivo interesse, colui che esercita anche in via temporanea la responsabilità genitoriale invii una relazione all'ente convenzionato, che avvia immediatamente le indagini, il cui risultato è trasmesso al Ministero dell'Interno. Se sono individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, questa soluzione dovrà essere preferita al collocamento in comunità (art. 6).

Con riferimento alla conversione del permesso di soggiorno ai 18 anni, l'art. 32, comma 1 bis del d.lgs. 286/1998 (così come modificato dal d.l. 89/2011 convertito con la l. 129/2011), prevede che al compimento della maggiore età da parte dello straniero entrato in Italia come minore straniero non accompagnato, possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro, ovvero per lavoro subordinato o autonomo previo parere della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione[71]. In proposito l'art. 13 della nuova norma specifica che "il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del

68 Alcune perplessità sono state sollevate in merito al "doppio binario" giurisdizionale previsto ossia giudice minorile e giudice tutelare, in quanto ciò comporta l'invio doppio di ogni comunicazione da parte delle forze di polizia e degli Enti locali, nonché l'avvio di un doppio procedimento presso due distinti uffici giudiziari, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di costi, incombenze, rischi di sovrapposizione. Cfr. Cascone C., *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati": luci e ombre*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 2/2017.

69 Cfr. Save the Children, *Op. cit.*, 2017, p. 140.

70 Si cita il caso dei sindaci di Reggio Calabria, Palermo, Augusta e Messina che sono tutori di centinaia di minori.

71 La Direzione ha adottato in data 24.2.2017 le nuove "Linee-Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età (art. 32 comma 1 bis del D.lgs 25 luglio 1998, n. 286)" proprio al fine di rendere più uniforme l'attuazione dell'art. 32, fornendo chiarimenti e indicazioni sui termini e modalità di richiesta e rilascio del parere, nonché sui casi in cui il parere non deve essere chiesto.

rinnovo del permesso di soggiorno". Pertanto, il parere resta solo obbligatorio, ma in sua assenza si può procedere. In ogni caso, per favorire il buon esito di un percorso di integrazione del minore non accompagnato che abbia raggiunto la maggiore età e che necessiti di un supporto prolungato, si prevede che il tribunale per i minorenni possa disporre un'estensione dell'affidamento ai servizi sociali, non oltre il compimento del ventunesimo anno di età (art. 13). Vale la pena osservare che quella del prosieguo amministrativo costituisce comunque una prassi giurisprudenziale ben consolidata.
Nella parte finale, la norma riconosce ai minori stranieri non accompagnati una serie di diritti fondamentali: il diritto alla salute e all'istruzione (art. 14), il diritto all'assistenza legale, con l'opportunità di nominare un legale di fiducia e di avvalersi del gratuito patrocinio (art. 16) e il diritto all'ascolto nei procedimenti amministrativi e giudiziari che li riguardano (art. 15). Infine, una particolare tutela viene dedicata a categorie vulnerabili di minori quali i richiedenti protezione internazionale e le vittime di tratta; per quanto riguarda quest'ultimi, un programma specifico di assistenza dovrà assicurare adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psicosociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche dopo il compimento della maggiore età (all'art. 17).
In conclusione, si segnala che al momento dell'uscita del presente Rapporto è avviato l'iter di approvazione del decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo n. 142/15 e attuative di due direttive europee[72]. Nel decreto saranno dunque inserite previsioni che, nei prossimi mesi, giungeranno a modificare segmenti della normativa esistente in materia di accoglienza di richiedenti protezione internazionale e di riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale, altresì incidendo sulla materia e le previsioni che trovano applicazione nei confronti dei minori non accompagnati.

L'accordo Italia-Libia e i suoi sviluppi

Il Governo italiano il 2 Febbraio 2017 ha siglato con il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia, rappresentato da Fayez Mustafa Serraj, un "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana" con cui si intende avviare iniziative di cooperazione "con riferimento al sostegno alle istituzioni di sicurezza e militari" al fine di **ridurre e contenere il fenomeno dell'immigrazione irregolare** proveniente dalla rotta del Mediterraneo centrale.
Richiamando nel preambolo il Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione siglato nel 2008, nonché la collaborazione nella "predisposizione dei **campi di accoglienza temporanei** in Libia, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico" per i migranti in attesa del rimpatrio o del rientro volontario, le parti si impegnano, attraverso la costituzione di un comitato misto, a completare il sistema di controllo dei confini terrestri del sud della Libia, ad adeguare i centri di accoglienza per immigrati già attivi "nel rispetto delle norme pertinenti", a formare il personale libico ivi operante, a dare sostegno alle organizzazioni internazionali presenti che operano nel campo delle migrazioni, a proporre una visione di cooperazione euro-africana più completa e ampia finalizzata a eliminare le cause dell'immigrazione clandestina e a avviare programmi di sviluppo attraverso iniziative di job creation nelle regioni libiche.
In particolare, la parte italiana si impegna a fornire sostegno e finanziamento a programmi di crescita nelle regioni colpite dal fenomeno dell'immigrazione illegale (in settori quali le energie rinnovabili, le infrastrutture, la sanità, i trasporti, lo sviluppo delle risorse umane, l'insegnamento, la formazione del personale e la ricerca scientifica) e a fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina (in particolare, guardia di frontiera e guardia costiera del Ministero della Difesa).
Rispetto ai "centri di accoglienza" già attivi sopra citati, l'accordo fa riferimento al loro adeguamento e finanziamento usufruendo di fondi da parte italiana e dell'Unione europea mentre "la parte italiana contribuisce, attraverso la fornitura di medicinali e attrezzature mediche per i centri sanitari di accoglienza, a soddisfare le esigenze di assistenza sanitaria dei migranti illegali, per il trattamento delle malattie trasmissibili e croniche gravi".

72 Ovvero la Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e la Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Durante l'incontro informale del Consiglio europeo tenutosi a La Valletta il giorno seguente, con l'approvazione della "Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale", l'Unione Europea conferma sostanzialmente una politica di chiusura delle frontiere stabilendo come azioni prioritarie dell'UE la formazione e supporto alla guardia costiera nazionale libica e lo smantellamento delle reti di trafficanti, mentre rispetto alla difesa dei diritti dei migranti è presente solo un generico "impegno volto a garantire, in Libia, capacità e condizioni di accoglienza adeguate per i migranti, unitamente all'UNHCR e all'OIM".
Va rilevato che l'Accordo ha sollevato preoccupazioni e perplessità riferite in particolare al rispetto dei diritti umani. Nel Memorandum non si fa infatti menzione del diritto alla protezione internazionale, assimilando di fatto tutti i "migranti irregolari" a "migranti economici", né si prospetta la possibilità di aprire "corridoi umanitari" o canali legali e sicuri per coloro che fuggono da conflitti nei loro Paesi. Del resto, la Libia non ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951. È stata inoltre rilevata la mancanza di espliciti riferimenti a organismi terzi e imparziali di vigilanza e monitoraggio delle azioni poste in essere dal governo libico. In particolare, forti preoccupazioni sono state rilevate in merito alle condizioni di vita all'interno dei "centri o campi di accoglienza"[73].

73 Si veda: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf ; https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/otp-rep-unsc-lib-05-2017-ENG.pdf; http://www.statewatch.org/news/2017/jun/un-libya-final-report-res-1973-11-migrant-abuses.pdf; https://www.unhcr.it/news/aggiornamenti/libia-rifugiati-migranti-tenuti-prigionieri-dai-trafficanti-condizioni-drammatiche.html.

Accordo Italia-Sudan

IL 3 AGOSTO 2016 è stato firmato a Roma il "Memorandum d'intesa tra il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno italiano e la polizia nazionale del Ministero dell'Interno sudanese per la lotta alla criminalità, gestione delle frontiere e dei flussi migratori e in materia di rimpatrio".

L'obiettivo dell'accordo, di durata illimitata, è di promuovere, "nel pieno rispetto dei diritti umani", la collaborazione di polizia per la prevenzione e il contrasto alla criminalità nelle sue varie forme (nello specifico: criminalità organizzata transnazionale, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti, tratta di persone e traffico di migranti, immigrazione irregolare, traffico internazionale di autoveicoli rubati, traffico illecito di armi, criminalità informatica, reati economici e finanziari, contraffazione monetaria, documentale e commerciale e corruzione), per la gestione delle frontiere e dei flussi migratori e in materia di rimpatrio, nonché per la prevenzione e contrasto del terrorismo internazionale. Le attività poste in essere dalle parti consistono sostanzialmente in scambio di informazioni, identificazione e rimpatrio migranti irregolari, partecipazione congiunta a iniziative Frontex o Europol e, per quanto riguarda la gestione delle frontiere, consulenza, formazione, fornitura di mezzi e di equipaggiamento. Con riferimento ai rimpatri, il Sudan si impegna, attraverso le competenti autorità diplomatiche/consolari, all'accertamento di nazionalità nel luogo di alloggio o trattenimento procedendo "senza indugio" alle interviste e senza ulteriori indagini emette il prima possibile il lasciapassare. L'Italia si obbliga "senza indugio" a ri-

prendere il cittadino straniero se non risulta sudanese. Qualora le Parti riconoscano, di comune accordo, l'esistenza di casi di necessità e d'urgenza, le procedure per stabilire l'identità delle persone da rimpatriare possono essere eseguite in territorio sudanese. L'esistenza del Memorandum, che si palesa di fatto come un accordo finalizzato ad agevolare il "rapido" rimpatrio di cittadini di paesi terzi e che sono considerati "illegali", è stata rivelata solo a fine agosto 2016, a seguito dell'ondata di indignazione pubblica causata dal rimpatrio forzato di 48 "migranti irregolari" da Ventimiglia al Sudan, cinque dei quali, originari del Darfur, hanno poi presentato ricorso alla Corte Europea dei Diritti Umani, sostenendo che ci sia stata violazione del principio di non respingimento verso un paese in cui i diritti fondamentali non sono tutelati e le persone rischiano di essere sottoposte a trattamenti inumani (violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea sui Diritti Umani), oltre che violazione del divieto di espulsioni collettive (articolo 4 del quarto protocollo della Convenzione)[74]. Difatti, il Sudan, che rappresenta uno dei Paesi di maggior transito per i migranti diretti verso l'Europa, è governato da una delle più dure dittature al mondo, apertamente ostile al riconoscimento dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo. Basti ricordare che sul presidente Omar al-Bashir pende un mandato di cattura emesso dalla Corte penale internazionale per genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra nel contesto del conflitto in Darfur, che ha causato circa 400mila vittime e oltre 2 milioni di sfollati[75]. Anche questo Accordo, come quello con la Libia, ha registrato posizioni controverse. In particolare dalle organizzazioni e associazioni le quali compongono il Tavolo Asilo, che hanno evidenziato come esso si connotasse per un contenuto eminentemente politico (inerente la sicurezza dello Stato, delle sue frontiere e la civile e pacifica convivenza), tale per cui avrebbe dovuto essere sottoposto al vaglio parlamentare ai sensi dell'art. 80 della Costituzione e avrebbe dovuto essere reso pubblico al momento della firma, per evitare la violazione dell'art. 10 comma 2 della Costituzione che impone la massima trasparenza sulle norme e sulle prassi adottate in relazione alla condizione giuridica dello straniero in Italia, volto ad evitare qualsivoglia ipotizzabile abuso da parte del potere esecutivo sui diritti della persona. Pertanto, se le previsioni di reciproca assistenza e collaborazione tra forze di polizia, l'addestramento, lo scambio di informazioni rientrano certamente in un accordo tecnico tra forze dell'ordine di diversi Paesi, quando incidono pesantemente sulle modalità e sulla tempistica della restrizione della libertà personale degli individui sul territorio italiano, la natura dell'accordo cambia, imponendo che esso sia sottoposto al vaglio parlamentare e alla riserva di legge.

74 https://openmigration.org/analisi/rimpatri-forzati-in-sudan-arriva-il-ricorso-contro-litalia-a-strasburgo/

75 È noto che le tensioni nel paese colpiscono tutti i cittadini sudanesi, ma risultano particolarmente pesanti per coloro che provengono dal Darfur, poiché tale provincia è al momento coinvolta in un conflitto armato che continua a provocare fughe di massa e vittime civili e nell'ambito del quale tutte le parti coinvolte hanno commesso gravi violazioni di diritti umani.

SARA PRESTIANNI / ARCI

Il codice di condotta e le ONG firmatarie

UNHCR/PATRICK RUSSO

UN'ALTRA QUESTIONE strettamente legata all'evoluzione degli accordi con la Libia riguarda l'emanazione del codice di condotta per le organizzazioni non governative che soccorrono i migranti in mare.

Il codice nasce a seguito delle pesanti accuse di collusione con i trafficanti di esseri umani rivolte alle organizzazioni umanitarie che operano nel Mediterraneo centrale, accuse che sono state oggetto anche di un'indagine conoscitiva della Commissione difesa del Senato "sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle organizzazioni non governative" nel maggio 2017.
Nella relazione conclusiva la Commissione evidenzia che, appurato "come non vi siano indagini in corso a carico di organizzazioni non governative in quanto tali ma solo un'inchiesta della Procura di Trapani concernente singole persone impegnate nelle operazioni", nel momento in cui le ONG "vengono riconosciute parte e integrate in un sistema di soccorso nazionale, da un lato dovranno coordinarsi con la Guardia costiera e con le amministrazioni competenti non solo nella fase del salvataggio e, dall'altro, dovranno conformarsi ad obblighi e requisiti che le abilitino allo svolgimento di tali compiti" attraverso l'elaborazione di forme di accreditamento e certificazione che escludano ogni sospetto di scarsa trasparenza organizzativa e operativa. Rispetto all'accusa di funzionare da "fattore di attrazione" incentivando i trafficanti a organizzare le partenze, la relazione ribadisce che "in nessun modo può ritenersi consentita dal diritto interno e internazionale, né peraltro desiderabile, la creazione di corridoi umanitari da parte di soggetti privati, trattandosi di un compito che compete esclusivamente agli Stati e alle organizzazioni internazionali o sovranazionali".
A fronte di ciò, i dati forniti alla Commissione dalla stessa Guardia costiera, e riportati più avanti dove tratteremo il tema degli sbarchi e degli arrivi di migranti in Italia, evidenziano che le ONG hanno rappresentato l'attore più rilevante nelle operazioni di SAR (Search And Rescue) rispetto ad altro tipo di naviglio militare. Ma nonostante ciò, in un clima di forte criminalizzazione dell'operato delle ONG alimentato da alcune forze politiche, dopo aver incassato l'approvazione della Commissione europea, il 25 luglio 2017 il ministro degli Interni ha convocato al Viminale le ONG stesse per la sottoscrizione del codice di condotta, al quale, tra alterne vicende, hanno alla fine aderito alcune delle organizzazioni coinvolte nelle attività di salvataggio in mare (Save the children, SOS Mediterranee, MOAS, Sea Eye, Proactive Open Arms).
Il regolamento prevede una serie di misure quali il divieto di entrare in acque territoriali libiche, il dovere di coordinare ogni operazione di salvataggio con la centrale operativa di Roma o di spegnere i trasponder, ma anche alcuni punti controversi come la presenza degli agenti armati a bordo e il divieto di trasferire i naufraghi da un'imbarcazione a un'altra durante le operazioni di soccorso.

I 13 punti cardine del codice

1 **Non entrare** nelle acque libiche, "salvo in situazioni di grave ed imminente pericolo" e non ostacolare l'attività della Guardia costiera libica.

2 **Non spegnere** o ritardare la trasmissione dei segnali di identificazione.

3 **Non effettuare** comunicazioni o inviare segnalazioni luminose per agevolare la partenza delle barche che trasportano migranti.

4 **Attestare** l'idoneità tecnica per le attività di soccorso. In particolare, viene chiesto alle ONG anche di avere a bordo "capacità di conservazione di eventuali cadaveri".

5 **Informare** il proprio Stato di bandiera quando un soccorso avviene al di fuori di una zona di ricerca ufficialmente istituita.

6 **Tenere** aggiornato il competente Centro di coordinamento marittimo sull'andamento dei soccorsi.

7 **Non trasferire** le persone soccorse su altre navi, "eccetto in caso di richiesta del competente Centro di coordinamento per il soccorso marittimo (Mrcc) e sotto il suo coordinamento anche sulla base delle informazioni fornite dal comandante della nave".

8 **Informare** costantemente lo Stato di bandiera dell'attività intrapresa dalla nave.

9 **Cooperare** con il competente Centro di coordinamento marittimo eseguendo le sue istruzioni.

10 **Ricevere** a bordo, su richiesta delle autorità nazionali competenti, "eventualmente e per il tempo strettamente necessario", funzionari di polizia giudiziaria che possano raccogliere prove finalizzate alle indagini sul traffico.

11 **Dichiarare** le fonti di finanziamento alle autorità dello Stato in cui l'ONG è registrata.

12 **Cooperazione** leale con l'autorità di pubblica sicurezza del previsto luogo di sbarco.

13 **Recuperare**, "una volta soccorsi i migranti e nei limiti del possibile", le imbarcazioni improvvisate ed i motori fuoribordo usati dai trafficanti di uomini.

Di fronte al deciso rifiuto da parte di alcune ONG di sottoscrivere il codice di condotta, su richiesta di Sos Mediterranee il Viminale ha deciso di allegare al codice un "addendum" che affronta i nodi principali dell'opposizione relativi, in particolare, alla presenza degli agenti di polizia giudiziaria armati a bordo e al divieto dei trasbordi su altre barche dei migranti soccorsi. Sos Mediterranee ha pertanto firmato il documento in data 11 agosto nel corso di un incontro al Viminale con il capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'Interno. Nell'addendum si specifica che il codice di condotta non è legalmente vincolante e prevalgono le regolamentazioni e le leggi nazionali ed internazionali "rispetto alle quali i funzionari di polizia non interferiscono e non dovranno interferire"; esso, inoltre, non implica una limitazione della pratica dei trasbordi e questi devono essere effettuati sotto il coordinamento esclusivo del Mrcc (Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo) di Roma nel quadro della legge marittima internazionale vigente.
Si precisa altresì che "la presenza a bordo di ufficiali di polizia giudiziaria eventualmente e per il tempo strettamente necessario, su richiesta delle autorità italiane competenti, non può interferire con la missione umanitaria svolta sulla nave, in particolare con le cure e la protezione delle persone soccorse e che deve essere rispettato un periodo minimo di 24h di riposo per tutte le persone soccorse".
In altre parole, potranno svolgere indagini ma senza in alcun modo condizionare né limitare l'operatività delle navi di soccorso.
Infine, ferma restando la cooperazione con le autorità italiane nella lotta contro il traffico di esseri umani, poiché "il codice di condotta non menziona il portare armi", l'ONG "non si impegna a ricevere uomini armati a bordo della sua nave, fatto salvo in caso di mandato rilasciato nell'ambito del diritto nazionale o internazionale".

Focus /

Le ONG che non hanno firmato il codice: la posizione di MSF

Negli ultimi mesi del 2016 è partita una vera e propria campagna di diffamazione contro le organizzazioni non governative impegnate nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mar Mediterraneo, accusate di aver violato le leggi del mare, di operare in complicità con i network di scafisti, di incentivare con la loro presenza le partenze dei barconi dalla Libia e addirittura di aver contribuito ad aumentare la mortalità in mare. Queste accuse erano state inizialmente stimolate dalla pubblicazione, il 15 dicembre 2016, di un articolo del Financial Times che riportava i contenuti di un rapporto riservato di Frontex in cui l'agenzia evidenziava presunti legami tra i trafficanti e le ONG. Nelle settimane successive, il dibattito in Italia è esploso e si è trasformato in una girandola di accuse e insinuazioni, con l'intervento dei principali esponenti politici, i sospetti sollevati da alcune Procure della Repubblica (una delle quali ha poi avviato un'attività giudiziaria), fino all'avvio di un'indagine conoscitiva da parte della Commissione Difesa del Senato. In questo complicato periodo Medici Senza Frontiere, impegnata nel Mediterraneo da maggio 2015, ha cercato a più riprese di confutare le accuse e chiarire le vere ragioni che hanno spinto le ONG a scendere in mare, aggiungendo i propri elementi di analisi alle articolate conclusioni di alcuni studi accademici[76]. L'obiezione più scontata è quella secondo cui la presenza di navi di soccorso vicino

alle acque territoriali libiche costituirebbe un "fattore di attrazione", un incentivo capace di convincere sempre più persone a tentare la traversata in mare. A dimostrare la fallacia di quest'argomento basta il confronto tra il numero di attraversamenti del Mediterraneo durante il periodo di Mare Nostrum, nel corso dell'Operazione Triton e, infine, durante il periodo di maggiore attività delle ONG. L'analisi dei dati è inoppugnabile, poiché non si è verificata alcuna rilevante variazione del numero di partenze nei periodi di più massiccia presenza delle navi di soccorso. Sono del resto gli stessi rapporti periodici di Frontex che evidenziano un costante incremento delle partenze dal 2014 al 2017, associandolo non certo alle attività di soccorso in mare ma all'evoluzione delle dinamiche interne ai paesi di origine e al consistente deterioramento delle condizioni in Libia.
Una linea argomentativa del tutto simile può essere utilizzata per ribattere alla seconda contestazione mossa alle ONG di soccorso e cioè il supporto involontario offerto ai criminali, incoraggiando pratiche che nei fatti comporterebbero un significativo aumento della rischiosità dei viaggi. Anche in questo caso si tratta di linee di tendenza che già erano state segnalate ben prima che le operazioni di soccorso in mare delle ONG assumessero una qualche forma di rilievo e che sarebbe ora del tutto superficiale imputare alla sola presenza in mare delle imbarcazioni di soccorso. In questo caso è stato il comando dell'operazione europea Eunavfor Med (Sophia) ad argomentare che il dispiegamento dei suoi mezzi navali in acque internazionali aveva comportato il ripiegamento delle organizzazioni criminali all'interno delle acque territoriali libiche, mentre la distruzione dei barconi era la principale causa del crescente ricorso da parte dei trafficanti a gommoni di scarsa

76 Si vedano al proposito; MSF (Operational Research Unit - Luxor), *Defending Humanity at Sea*, settembre 2017, consultabile su http://searchandrescue.msf.org/assets/uploads/files/170831-%20Report_Analysis_SAR_Final.pdf; C. Heller, L. Pezzani, *Blaming the Rescuers: Criminalising Solidarity, Re-enforcing Deterrence*, Goldsmiths University of Londra, 2017, consultabile su www.blamingtherescuers.org; E. Steinhilper, R. Gruijters, *Border Deaths in the Mediterranean: What We Can Learn from the Latest Data*, consultabile su https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/03/border-deaths.

MSF / BORJA RUIZ RODRIGUEZ

qualità[77]. Tuttavia a influenzare il comportamento dei trafficanti sono anche e soprattutto le dinamiche che avvengono sul suolo libico. Alcuni osservatori hanno meticolosamente descritto l'evoluzione delle attività delle organizzazioni criminali nel corso del 2015 e 2016 e il loro impatto sulle condizioni delle traversate in mare[78]. Senza entrare troppo nei dettagli, vale la pena menzionare alcuni elementi di particolare rilievo tra cui: il passaggio da Zuwara a Sabratha come principale hub dei network criminali; la maggiore presenza di nazionalità dell'Africa sub-sahariana che pagano solitamente in anticipo ciascuna sezione del loro viaggio e hanno a disposizione budget inferiori; il protagonismo assunto dalla Guardia Costiera Libica che ha effettuato un maggior numero di operazioni di intercettazione in mare. Negli ultimi 2 anni, le traversate in mare sono divenute più pericolose per l'intrecciarsi di almeno due fattori: da un lato gli effetti cumulativi delle politiche di deterrenza e delle operazioni UE contro i trafficanti, a cui si contrappongono le spietate strategie di adattamento e risposta messe in campo dalle organizzazioni criminali che non tengono in alcuna considerazione la vita umana; dall'altra, i rapporti di forza, gli scontri di potere, nonché l'evoluzione del modello di business criminale in un contesto libico caratterizzato da un'instabilità generale. Se è corretto riconoscere che in un sistema così interdipendente una qualche forma di influenza possa essere stata esercitata anche dall'attività di ricerca e soccorso, tuttavia l'analisi empirica dei dati offre interpretazioni assolutamente diverse a chi formula l'accusa più inaccettabile, quella che vedrebbe le ONG responsabili dei maggiori tassi di mortalità che si sono registrati nel 2016. Una semplice suddivisione dei dati su base mensile è sufficiente infatti a dimostrare come i più alti tassi di mortalità si siano verificati ad aprile (6,3%) e maggio (5,4%), quando ancora le navi delle ONG non erano presenti in modo significativo sulla rotta del Mediterraneo Centrale e contribuivano pertanto in modo marginale alle attività di soccorso in mare (rispettivamente il 4% e 12% del numero totale di persone soccorse in quei mesi). L'analisi dimostra che i tassi di mortalità sono scesi significativamente nei mesi da giugno a ottobre, proprio in corrispondenza della massima presenza operativa delle ONG, per poi risalire a novembre e dicembre quando le navi di soccorso delle ONG hanno iniziato ad abbandonare la zona d'intervento per la pausa invernale[79]. La strumentalizzazione e l'ipocrisia sulle attività di soccorso in mare è proseguita anche nei mesi estivi del 2017. Proprio in conseguenza della campagna di diffamazione contro le ONG, il governo italiano ha introdotto un controverso codice di condotta sulle attività di soccorso in mare i cui effetti sono rimasti pressoché inespressi. Già prima della sua entrata in vigore, infatti, il numero di partenze dalla Libia era calato in modo vertiginoso. Nonostante il tentativo di alcuni rappresentanti governativi di attribuire questa riduzione alla minore presenza di ONG in mare, numerosi osservatori[80] hanno analizzato nel dettaglio i fattori che hanno contribuito a questa dinamica, tutti ascrivibili a meccanismi di cooptazione delle autorità libiche e delle milizie che hanno iniziato in modo sistematico a impedire il passaggio dei migranti assecondando così le politiche di contenimento dei flussi promosse dalle autorità italiane ed europee. La riduzione delle partenze è stata considerata un successo nel prevenire le morti in mare e combattere il traffico di esseri umani. Ma le conseguenze umanitarie di questo "blocco" sono drammatiche e parlano di una complicità dell'Italia e dell'Europa con il business criminale che riduce le persone a mercanzia.

A cura di Marco Bertotto
Responsabile Advocacy & Public Awareness, Medici Senza Frontiere.

77 Eunavfor Med – Operation Sophia, *Six Monthly Report: June, 22nd to December 31st 2015*, gennaio 2016, p. 3, disponibile su https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/page-1.html.

78 Si vedano in particolare: M. Mikaleff, *The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*, The Global Initiative Against Transnational Organised Crime, marzo 2017 e N. Porsia, *Human smuggling from Libya across the Sea over 2015-2016*, disponibile in https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf.

79 Nei mesi tra giugno e ottobre, in cui le ONG hanno soccorso il 33% dei sopravvissuti, il tasso di mortalità è stato pari all'1,26%. L'analisi statistica dei dati ha dimostrato nel 2016 una forte correlazione negativa anche tra il numero di assetti SAR messi a disposizione delle ONG e il tasso di mortalità dei migranti.

80 Cfr. Claudia Gazzini, International Crisis Group, *Quick Fixes Won't Block Libya's People Smugglers for Long*, September 2017, consultabile su https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/quick-fixes-wont-block-libyas-people-smugglers-long.

Focus /

Soccorsi, controlli e scenari geopolitici: una storia complessa

Ricapitolare oggi, a fine 2017, che cosa sono state e sono le operazioni di soccorso nel Mar Mediterraneo è necessario ed urgente, vista l'evoluzione degli eventi di quest'ultimo anno. Necessario perché mantenere viva la memoria è il migliore antidoto alle mistificazioni, urgente perché dei soccorsi si è parlato molto, forse troppo, dimenticando spesso alcuni dati di fatto.

Innanzitutto perché si soccorre e come funzionano i soccorsi.
Il salvataggio di vite è un obbligo giuridico regolamentato da diverse convenzioni internazionali, in particolare la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare (Solas) 1974, la Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare (Sar) del 1979 e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos) del 1982. Chiunque svolga attività di soccorso opera all'interno di una procedura che è ben definita. Gli Stati costieri sono tenuti ad avere un centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo. In Italia, in base al DPR n. 662/1994 è il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto a rivestire le funzioni di IMRCC, *Italian Maritime Rescue Coordination Centre.* È questo centro che comunica alle navi di recarsi in una determinata area al fine di operare un salvataggio ed è a questo centro che va comunicato l'avvistamento di imbarcazioni in difficoltà. Una volta effettuato il salvataggio, le persone devono esser sbarcate in un porto sicuro, dove non vi sia rischio di persecuzione e sia garantita la sicurezza personale. In Italia è il Ministero dell'Interno a stabilire quale sia il porto di sbarco.
3 ottobre 2013: il punto di partenza della recente storia del soccorso marittimo è noto a tutti, il naufragio vicino alle coste di Lampedusa. L'operazione militare e umanitaria Mare Nostrum viene avviata il 18 ottobre 2013, rafforzando in modo massiccio il dispositivo di controllo dei flussi migratori già operativo con la missione *Constant Vigilance* che la Marina Militare Italiana svolge dal 2004, seppur con una dotazione di mezzi minima.
Mare Nostrum si presenta come una operazione senza precedenti per il numero e la tipologia di mezzi impiegati e si propone di "garantire la salvaguardia della vita in mare e assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucrano sul traffico illegale di migranti" (http://www.marina.difesa.it/ cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx). Al termine dell'operazione saranno 438 gli eventi di ricerca e soccorso, 156.362 le persone salvate, 366 i presunti 'scafisti' fermati, 9 le navi catturate. Termina Mare Nostrum in concomitanza dell'avvio dell'operazione coordinata da Frontex denominata Triton, di ridotte dimensioni e con un raggio d'azione limitato. La Marina non lascia, tuttavia, le operazioni nel Mediterraneo ma affianca a Triton fino alla fine del 2014 il "Dispositivo navale di sorveglianza e sicurezza marittima", un Mare Nostrum in scala ridotta che continua a salvare vite umane e a contrastare il traffico di migranti in un'ampia area che si spinge fino al limitare delle acque territoriali libiche.
Dal 2015 lo scenario si fa più complesso. Il 20 aprile il Consiglio Europeo pone le basi per un intervento europeo nel Mar Mediterraneo, anche in questo caso dopo un evento tragico: il naufragio, avvenuto al largo delle coste libiche il 18 Aprile 2015, che causa la morte di circa 800 persone.
Il 20 aprile viene approvato un Piano di Azione in 10 punti che spazia dalla identificazione, all'accoglienza, al consolidamento dei paesi limitrofi alla Libia e prevede, oltre al rafforzamento della missione Triton di Frontex, anche un nuovo sforzo per catturare e distruggere le navi dei trafficanti (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_it.htm).
La decisione del Consiglio è ciò che permette l'avvio dei preparativi per la missione Eunavformed Sophia approvata il 22 giugno del 2015. L'obiettivo della missione è il contrasto all'operato dei trafficanti di esseri umani attraverso azioni di abbordaggio e ispezione delle imbarcazioni che si svolgono in acque internazionali e successivo ed eventuale sequestro dell'imbarcazione o dirottamento della stessa in un porto. Ciò non significa che non vengano svolte attività di ricerca e soccorso, che sono un obbligo giuridico, come già detto. I compiti di questa missione sono stati ampliati nel 2016, dopo il riconoscimento del governo libico di Serraj, includendo le attività di *capacity building* della Marina e Guardia Costiera libica, nonché lo scambio di informazioni con gli stessi. Nel Consiglio europeo del 25 luglio 2017 la missione è stata prolungata al dicembre 2018 e i suoi compiti ulteriormente allargati, includendo il contrasto al traffico di petrolio, un miglior scambio di informazioni per il contrasto alla tratta e un monitoraggio sugli effetti a lungo termine della formazione alle unità libiche. Parallelamente, la Marina Militare italiana, oltre ad un ruolo di primaria importanza nell'operazione Eunavformed e alla prosecuzione dell'attività di controllo dei flussi migratori, attraverso l'operazione *Constant Vigilance*, ha avviato nel marzo 2015 l'operazione Mare Sicuro che svolge attività di sorveglianza e sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale "per tutelare i molteplici interessi nazionali oggi esposti a crescenti rischi, determinati dalla presenza di entità estremiste, e assicurare coerenti livelli di sicurezza marittima" (http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-in-corso/Pagine/Mare-Sicuro.aspx).

	Persone soccorse/assistite	Periodo di operatività	Fonte
Mare Nostrum	156.362	Ottobre 2013 – Ottobre 2014	http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx
Dispositivo navale di sorveglianza e sicurezza marittima	4.608	Novembre – Dicembre 2014	http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/dnssmm_2.aspx
Eunavformed Operazione Sophia	13.861* (dati a maggio 2017)	in corso	http://www.fnsi.it/la-partecipazione-italiana-in-operazioni-e-missioni-internazionali-i-materiali-del-corso
Moas	40.000	Agosto 2014 – Settembre 2017	https://www.moas.eu
MSF	67.898 (dati a luglio 2017)	Maggio 2015 – Ottobre 2017	http://searchandrescue.msf.org
Jugend Rettet	14.000	Luglio 2016 – Luglio 2017	https://jugendrettet.org
Sos Méditerranée		Febbraio 2016 – in corso	
Proactiva Open Arms	21.000 (dati a settembre 2017)	Luglio 2016 – in corso	Facebook Proactiva Open Arms
Sea Watch	20.000 (dati a fine 2016)	Giugno 2016 –in corso	https://sea-watch.org
Sea Eye	7.700 (dati a maggio 2017)		http://openmigration.org/analisi/come-lavorano-le-ong-in-mare/
Save The Children		Settembre 2016 – Settembre 2017	
Life boat			

* Altre 31.096 sono stati salvati con il contributo degli assetti aeronavali di Eunavformed.

A questo quadro, già articolato, di attività di sicurezza marittima, con un maggiore o minore accento sul salvataggio di vite umane, si sono affiancate navi private noleggiate o di proprietà di organizzazioni non governative (ong) il cui operato è diretto *in primis* al salvataggio di vite umane. Si tratta di unità navali che sono presenti nel Mediterraneo centrale in modo discontinuo, in ragione dell'intensità dei flussi. La prima ong a iniziare operazioni di salvataggio nel Mediterraneo centrale fu la fondazione MOAS (*Migrant Offshore Aid Station*) nell'agosto 2014, seguita da Medici senza Frontiere (MSF) operativi dal maggio 2015 fino a ottobre 2017. Nel febbraio 2016 si affianca la nave della Ong francese Sos Méditerranée. Seguono nel 2016 alcune piccole ong tedesce (Sea Watch, Jugend Rettet, Life Boat Minden e Sea-Eye) e la spagnola Proactiva Open Arms. Si aggiunge, infine, Save the Children nel settembre 2016. Si tratta di 13 imbarcazione operative nell'estate 2016, che si riducono nei mesi invernali a due navi, per poi tornare a 9 imbarcazioni nella primavera 2017. Infine vanno ricordate le numerose navi commerciali che incrociano nel Mediterraneo Centrale e che in numerosi casi sono state coinvolte in operazioni di salvataggio, anche con conseguenze non indifferenti rispetto allo svolgimento delle loro attività.

Alcune osservazioni si impongono dopo aver ripercorso, in breve, cosa sono stati i soccorsi negli ultimi anni.

In primo luogo due tragedie sono state la spinta tanto di Mare Nostrum, quanto della missione europea. L'urgenza umanitaria è inoltre alla base dell'intervento delle organizzazioni non governative che non si pongono (né potrebbero porsi) fini di sicurezza marittima. I soccorsi hanno però parlato linguaggi differenti in base al pubblico e al momento. Nella narrativa di Mare Nostrum il salvataggio delle vite è stato dominante per il pubblico, rendendo la Marina Militare italiana un soggetto mediatico di sicurezza umanitaria, celebrato anche in una mini serie TV che racconta i soccorsi da una nave comandata da un capitano donna. Quella narrativa trovava rispondenza nel sentire della popolazione italiana, che ha abbracciato e supportato i soccorsi. Successivamente si è assistito ad una routine dei soccorsi, in cui è aumentato il disinteresse e si è affievolito il supporto. In ultimo, con le prime indagini esplorative della magistratura sull'operato delle organizzazioni non governative si entra progressivamente in una fase di ostilità e critica verso i soccorsi in mare.

Tuttavia ad altri pubblici (gli altri stati membri dell'Unione Europea, i trafficanti, i soggetti coinvolti nelle operazioni) i soccorsi hanno evidenziato un elemento di per sé ovvio: il soccorso va di pari passo con il pattugliamento. Soccorso e controllo sono due facce della stessa medaglia. Sin da Mare Nostrum la ricerca dei trafficanti di esseri umani è sempre stato un obiettivo operativo, reso proprio possibile dall'impiego di molti mezzi e uomini, gli stessi essenziali per salvare vite umane. L'interazione tra soccorso e controllo è una costante e la prevalenza di una piuttosto che dell'altra finalità si lega a diversi momenti politici. Ed è proprio a un cambio nell'agire politico – oggi rivolto al ripristino di una extraterritorialità dei controlli di frontiera e al consolidamento di un governo in Libia – che si lega la parabola discendente dei soccorsi dell'estate 2017, e la drastica riduzione delle partenze. A distanza di tempo, quando anche le indagini della magistratura saranno terminate, sarà possibile giungere ad una compiuta riflessione su quanto accaduto, in considerazione dei complessi scenari geopolitici che si hanno di fronte.

A cura di Valeria Ferraris,
Università di Torino;
Associazione Amapola (Torino).

Quadro dei principali provvedimenti normativi, decreti attuativi e circolari in materia di protezione internazionale e accoglienza. Anni 2015-2017.

DPR 21/2015	Decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 12 gennaio 2015 "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25."
Circolare 20/02/15	Circolare del Ministero dell'Interno del 20 febbraio 2015 n. 1724 di chiarimento sui tempi di permanenza dei migranti nei centri di accoglienza.
D.M. 27/04/15	Decreto del Ministero dell'Interno "Modalità di presentazione delle domande di contributo, da parte degli enti locali, per i servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR di minori stranieri non accompagnati"
Direttiva 04/08/15	Direttiva del Ministro dell'Interno in materia di implementazione delle attività di controllo sui soggetti affidatari dei servizi di accoglienza dei cittadini extracomunitari.
D.M. 07/08/15	Decreto del Ministro dell'Interno del 7 agosto 2015 per la presentazione di progetti relativi all'accoglienza di richiedenti/titolari di protezione internazionale e dei loro familiari, nonché degli stranieri e dei loro familiari beneficiari di protezione umanitaria per 10.000 posti a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo.
D.lgs. 142/2015	Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale."
Circolare 06/10/2015	Circolare del Ministero dell'Interno del 6 ottobre 2015 "Decisioni del Consiglio europeo n. 1523 del 14 settembre 2015 e n. 1601 del 22 settembre 2015 per istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia – Avvio della procedura di relocation.
Circolare 30/10/2015	Circolare del Ministero dell'Interno del 30 ottobre 2015 inerente al "Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142"
Circolare 08/01/2016	Circolare del Ministero dell'Interno del 8 gennaio 2016 "Accesso alla procedura di asilo. Garanzie e modalità".
L. 12/2016	Legge 20 gennaio 2016, n. 12 recante "Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva".
Circolare 15/02/16	Circolare del Ministero dell'Interno del 15 Febbraio 2016 sul Regolamento Dublino n. 604/2013. Garanzie per casi di vulnerabilità: nuclei familiari con minori.
Circolare 05/05/16	Circolare del Ministero dell'Interno del 5 maggio 2016. Sistema di accoglienza richiedenti asilo e rifugiati. Inserimento dei richiedenti e titolari della protezione internazionale e dei loro familiari, nonché degli stranieri e dei loro familiari beneficiari della protezione umanitaria, nelle strutture dello Sprar.
Circolare 07/07/16	Circolare del Servizio Centrale Sprar: Tempi di accoglienza all'interno dello SPRAR
D.M. 10/08/16	Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016 "Modalita' di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)"
Circolare 17/08/16	Circolare del Ministero dell'Interno del 17/08/2016 – Richiedenti protezione internazionale: sistemazione nei centri di accoglienza temporanea – iscrizione anagrafica – richiesta e rilascio carta di identità.

D.M. 01/09/16	Decreto del Ministero dell'Interno, del 1° Settembre 2016 Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati
Circolare 11/10/16	Circolare del Ministero dell'Interno 11 Ottobre 2016 "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati su territorio nazionale attraverso lo SPRAR".
D.L. 193/2016	Decreto legge n. 193/2016 recante "disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili" che prevede specifiche misure finanziarie in favore dei comuni che accolgano immigrati. Convertito in Legge n. 225/2016
DPCM 234/2016	Decreto del Presidente Del Consiglio Dei Ministri del 10 novembre 2016, n. 234 – Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.
Circolare 30/12//2016	Circolare del Ministero dell'Interno del 30 Dicembre 2016 - Attività di rintraccio dei cittadini stranieri irregolari sul territorio nazionale ai fini del rimpatrio.
L. 232/2016	Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) ha istituito, nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, un fondo con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro per l'anno 2017, per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie e ha introdotto la facoltà di destinare ulteriori risorse relative ai programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014-2020 (nel limite massimo di 280 milioni di euro) alle attività di trattenimento, accoglienza, inclusione e integrazione degli immigrati
D.M. 19/01/17	Decreto del Ministero dell'Interno 19 gennaio 2017 che approva le graduatorie dei nuovi progetti ammessi a finanziamento sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) nell'ambito del Sistema di protezione di richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) per il triennio 2017-2019.
Circolare 10/02/17	Circolare del Ministero degli Interni del 10 febbraio 2017 "Fondo di cui all'art. 12 comma 2 del D.L. 193/2016"
D.L. 13/2017	Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13 - Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Convertito in L. 46/2017
D.M. 07/03/17	Decreto del Ministero dell'Interno del 7 marzo 2017 - Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di primo soccorso ed accoglienza, dei centri di prima accoglienza, delle strutture temporanee di accoglienza, dei centri di identificazione ed espulsione.
L. 47/2017	Legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".
D.M. 30/06/07	Decreto del Ministero dell'Interno del 30 giugno 2017, relativo alle graduatorie dei progetti ammessi all'assegnazione del finanziamento per il triennio 1 luglio 2017 – 30 giugno 2020
Circolare 04/08/17	Circolare del Ministero degli Interni del 4/8/2017 relativa a "Conversione posti da Centri di accoglienza Straordinaria a SPRAR - Disposizioni operative".

Parte 2 /

Il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia

A cura di Cittalia.

Gli sbarchi

181.436
gli sbarchi sulle coste italiane nel 2016

Circa il **70%**
dei migranti sbarcati in Italia nel 2016 arrivano come primo approdo in Sicilia

83.752
i migranti che dall'inizio dell'anno fino al 30 giugno 2017 sono sbarcati in Italia

Principali Paesi di partenza
Libia
Egitto
Turchia

Principali Paesi di origine
Nigeria
Eritrea
Guinea

Porti maggiormente interessati dagli sbarchi nel 2016
Augusta
Pozzallo
Catania

Oltre
28.200
i minori stranieri sbarcati in Italia nel 2016 di cui il 92% da soli

Principali Paesi di origine
Eritrea
Nigeria
Gambia

Oltre **11.400**
i minori stranieri non accompagnati sbarcati nel primo semestre 2017 circa il 15% degli sbarcati complessivi

178.415
migranti salvati in mare nel 2016 nelle operazioni di SAR (Search And Rescue) di cui:
117.731
da forze militari o di polizia
60.684
da soggetti privati (navi mercantili e ONG)

36.424
migranti salvati in mare fino ad aprile 2017 nelle operazioni di SAR (Search And Rescue) di cui:
18.080
da forze militari o di polizia
18.344
da soggetti privati (navi mercantili e ONG)

Le domande di protezione internazionale

123.600
le domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2016
Oltre il 47% in più delle domande presentate nel 2015

Principali Paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale
Nigeria
Pakistan
Gambia

Oltre **77.400**
le domande di protezione internazionale presentate nel primo semestre del 2017. Il 44% in più rispetto allo stesso periodo del 2016

Oltre **91.000**
le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali nel 2016

Oltre il **40%**
con esito positivo. In linea con il 2015

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

Oltre **5%**
lo status di rifugiato

Oltre il **56%**
i dinieghi. Nel 2015 erano il 50%

Circa **21%**
proposte di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari

41.400 circa
le domande esaminate nel 2017. Oltre il 53% delle domande presentate

Oltre **43%**
con esito positivo

9%
lo status di rifugiato

Oltre **24%**
proposte di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari

Circa **10%**
lo status di protezione sussidiaria

Circa **52%**
i dinieghi

Circa **6.000**
minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nel 2016

Principali Paesi di origine di MSNARA
Gambia
Nigeria
Senegal

4.500
minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nel primo semestre 2017.
Oltre l'87% in più rispetto allo stesso periodo del 2016

Le strutture governative e il sistema di accoglienza e assistenza

Oltre
188.000
i migranti presenti nelle strutture di accoglienza (CAS, hotspot, centri di prima accoglienza, SPRAR)
al 31 dicembre 2016

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

Oltre
205.000
i migranti presenti nelle strutture di accoglienza (CAS, Centri Prima Accoglienza, SPRAR) al 15 luglio 2017

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

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

Nel corso del 2016 sono stati 551.371 i migranti che hanno attraversato irregolarmente le **frontiere esterne dell'Europa**, un numero significativamente più basso rispetto al 2015 quando sono stati registrati ben 1.822.33 ingressi. Sulla base delle rilevazioni condotte da IOM e Frontex[1], le principali rotte verso l'Europa, nel 2016 e nel primo semestre 2017, sono concentrate in buona parte nel Mediterraneo, con l'avvertenza che l'assenza di canali di ingresso sicuri e legali, che l'Unione europea e gli Stati membri faticano ad istituire, spinge coloro che fuggono dal proprio paese di origine a percorrere rotte sempre più rischiose. Di seguito sono descritte le principali rotte di ingresso in Europa e viene evidenziato, in particolare, il numero di migranti che le hanno utilizzate, le nazionalità prevalenti, i paesi attraversati.

Mediterraneo Centrale. Nel 2016 è tornata ad essere la rotta più usata per entrare in Europa, in particolare a partire dal mese di marzo, a seguito dell'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia. Il Mediterraneo centrale rappresenta, ad oggi, la rotta più rischiosa: sono stati infatti oltre 5.000 i morti nel Mediterraneo durante il 2016, di cui 4.500 lungo questa rotta. È questa una via storica, ma mentre in passato aveva luoghi di partenza multipli in Africa Settentrionale, negli ultimi anni le partenze sono concentrate soprattutto nel nord della Libia, ed è prevalentemente l'Italia la destinazione degli sbarchi. La rete di trafficanti umani che qui si è saldamente radicata, in particolare dopo la caduta di Gheddafi, fa arrivare in Libia le persone in fuga da numerosi Paesi africani ma anche da alcuni asiatici e del Medio Oriente tanto che, secondo Frontex, nel 2016 hanno attraversato questa rotta ben 181.459 persone in fuga, in prevalenza nigeriani (37.554), eritrei (20.721) e guineani (13.550). In maggioranza sono uomini anche se si è registrato un aumento di donne, in particolare nigeriane mentre molti sono i minori stranieri (25.846), quasi tutti non accompagnati e nella stragrande maggioranza di origine africana[2]. Questa via ha continuato a essere la più seguita anche nel primo semestre del 2017; tra gennaio e giugno ci sono stati 85.063 sbarchi, in prevalenza di nigeriani (12.926), seguiti da un gruppo di persone non identificate (8.596) e bengalesi (7.899).

1 Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (IOM), 2017: http://missingmigrants.iom.int/

Frontex, Risk analysis for 2017, Febbraio 2017, p.16: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

Frontex,Trends and routes, 2017: http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/

2 Ministero dell'Interno, http://www.libertacivili immigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_2016.pdf

Mediterraneo Orientale. Nel corso del 2016 ha rappresentato la seconda rotta d'ingresso in Europa, dopo essere stata la principale nel 2015, insieme alla rotta Balcanica. I numeri nel 2016 sono drasticamente diminuiti a seguito dell'accordo tra l' UE e la Turchia siglato a marzo e dalla cui entrata in vigore tutti coloro che hanno tentato di attraversare questa rotta sono rimasti bloccati in Grecia o fatti tornare in Turchia. Sono 182.277 i migranti che nel 2016 hanno percorso questa via, la maggioranza dei quali l'hanno percorsa nei primi tre mesi dell'anno; in seguito, i numeri si sono fortemente ridotti e sono stati prevalentemente siriani (84.585), afghani (43.120) e iracheni (27.978) ad aver seguito questa via per entrare in Europa. Nel 2017, tra gennaio e giugno, gli ingressi irregolari sono stati solo 13.060, in maggioranza siriani (4.600), pakistani (1.478) e iracheni (516).

Rotta Balcanica. È la via di terra che attraversa la Grecia verso altri Paesi dell'Unione europea, passando attraverso la Macedonia, l'Ungheria o la Serbia. A seguito dell'accordo UE-Turchia, lungo questa rotta si è registrata una drastica riduzione, passando dai più di 700.000 attraversamenti irregolari del 2015 ai poco più di 130.261 nel corso del 2016; così, se i passaggi irregolari mensili rilevati nel mese di gennaio 2016 sono ancora intorno ai 60.000, nel mese di settembre ammontano a poco più di 2.000. Oltre agli accordi del 2016, sul minore utilizzo di questa via ha influito anche una legge ungherese, in vigore da giugno 2016, che ha bloccato e riportato i potenziali richiedenti asilo in una zona di confine, dove sono stati tenuti anche sino a 30 giorni durante i quali potevano avanzare una formale domanda d'asilo, oppure fare ritorno in Serbia. Nel 2016, tra coloro che hanno usato più frequentemente questa rotta risulta un gruppo di persone non identificate (102.430), a cui seguono gli afghani (10.620) e i pakistani (5.583). Nel 2017, fino al 30 giugno, gli ingressi irregolari attraverso la rotta balcanica sono stati 5.551, prevalentemente pakistani (1.663), afghani (1.482) e iracheni (741).

Via Circolare dall'Albania e dalla Grecia. Nel 2016, i migranti che hanno utilizzato questa rotta per entrare in Europa sono stati 5.121, di cui la grande maggioranza albanesi (4.996 lavoratori che l'hanno usata per entrare ed uscire tra i due Paesi in base appunto ai lavori stagionali disponibili). Mentre nel 2017, da gennaio a maggio, sono state 2.723 le persone che hanno seguito questa via, ancora in grande maggioranza albanesi (2.641).

Mediterraneo Occidentale. È la rotta che va dall'Africa Settentrionale, in particolare dal Marocco, alla Spagna; nel corso del 2016 è stata percorsa da 10.231 persone (di cui 2.184 in uscita dalla Guinea, 1.760 dall'Algeria e 1.646 dalla Costa d'Avorio). Nel 2017, fino al mese di maggio, è stata invece attraversata da 6.410 persone, in principal modo ivoriani (1.197), guineani (1.058) e gambiani (733).

Dall'Africa Occidentale al Mediterraneo. È probabilmente la rotta meno percorsa; infatti, nel 2016, solo 671 persone sono arrivate in Europa utilizzando questa via. Per anni è stata la tradizionale rotta usata dalle persone in fuga da Senegal, Mauritania e Marocco ma da quando la Spagna ha siglato con questi Paesi un accordo su controllo delle migrazioni e rimpatrio, i numeri degli attraversamenti sono diminuiti sensibilmente e sono ora in maggioranza ivoriani (194), guineani (174) e marocchini (94) ad averla seguita. Nel 2017, fine a maggio è stata attraversata da 113 persone, in prevalenza marocchine (46), guineane (37) e ivoriane (17).

Rotta Artica. Nel 2016 nasce una nuova rotta, al confine tra la Russia, la Finlandia e la Norvegia, con il passaggio di 1.349 persone. Di queste, la maggioranza sono migranti in fuga da Vietnam (399), Afghanistan (161) e Ucraina (138).

1.1.1 Gli sbarchi sulle coste italiane

Nel 2016 il numero di migranti sbarcati sulle coste italiane ha raggiunto la quota di **181.436** (il 18% in più rispetto ai 153.842 dell'anno precedente), il valore più alto di sbarchi avvenuti sul territorio nazionale nell'ultimo ventennio. Di questi, il 71% è costituito da uomini, il 13% da donne e il 16% da minori. L'analisi della serie storica mostra che negli ultimi 18 anni sono stati registrati valori consistenti negli arrivi in corrispondenza degli anni 1999 (a seguito della guerra in Kosovo), 2008 e 2011 (per gli eventi che hanno dato vita alla cosiddetta Primavera Araba). In seguito, l'andamento è divenuto più irregolare, con sensibili incrementi e altrettante riduzioni, come riflesso del manifestarsi e riacutizzarsi di conflitti vecchi e nuovi in numerosi territori del Nord Africa e del vicino Medio Oriente per poi toccare il picco di 170 mila nel 2014 e, dopo una lieve contrazione, di 180 mila nel 2016.

Il trend di crescita rilevato nel 2016 sembra consolidarsi nel primo semestre 2017, quando il numero di sbarchi segna la quota 83.752, pari al 19,3% in più rispetto allo stesso periodo del 2016. Da rilevare un aumento dell'incidenza dei maschi (che rappresentano il 74% contro il 70% del primo semestre 2016) a scapito di donne e minori (pari rispettivamente all'11% e 15%).

Figura 1.1

Migranti sbarcati sulle coste italiane. Anni 1999- 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

UNHCR/FRANCESCO MALAVOLTA

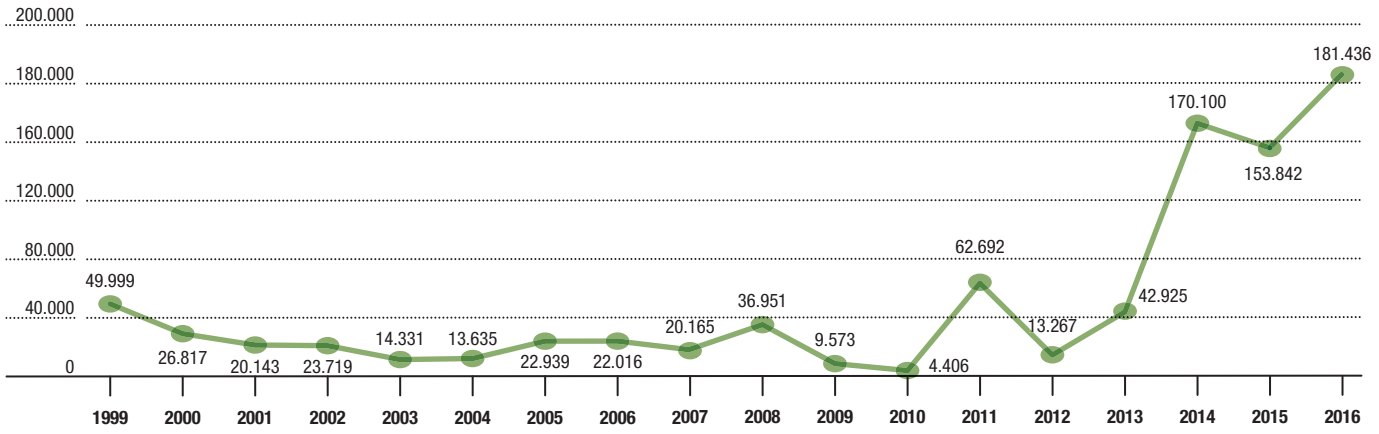


Figura 1.2

Confronto migranti sbarcati. Primi 6 mesi 2016 e 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

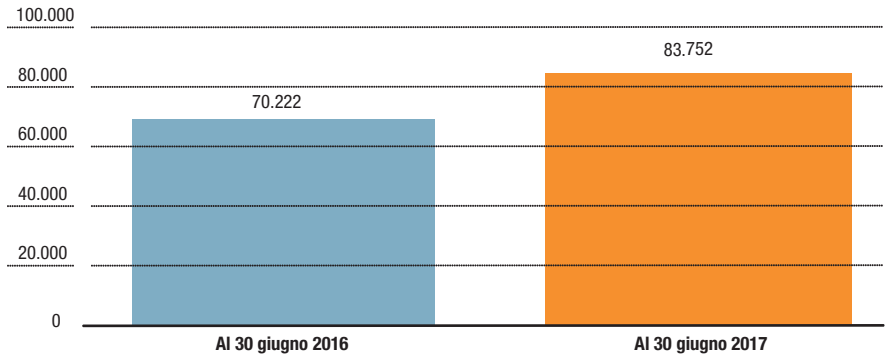
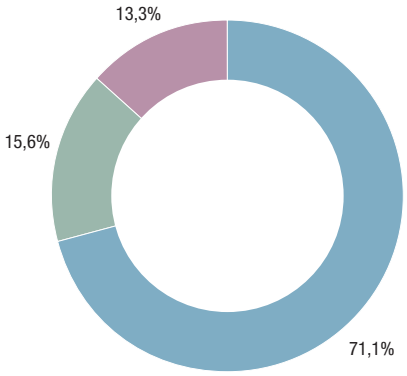


Figura 1.3

Migranti sbarcati sulle coste italiane. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



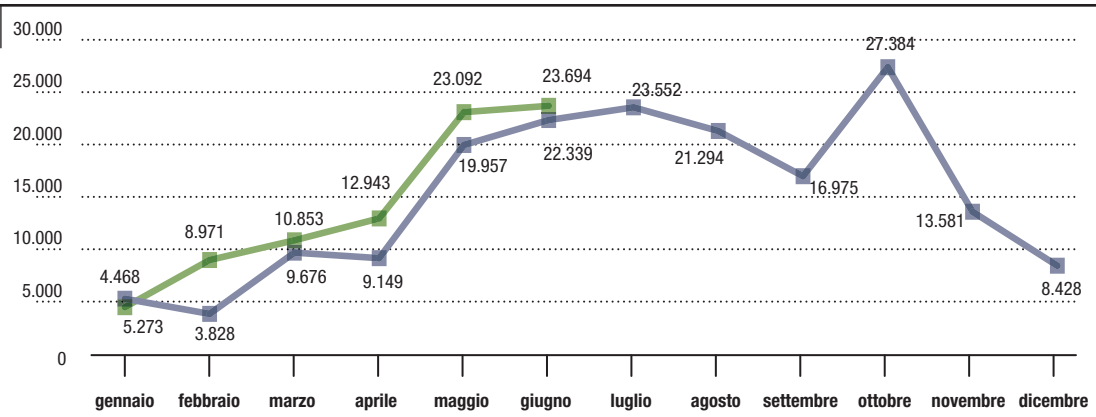
Confronto arrivi mensili

Analizzando l'andamento mensile degli sbarchi registrati nel 2016, si evince un intensificarsi degli arrivi nel periodo estivo maggio-agosto (con oltre 20mila sbarchi al mese), fenomeno consueto legato alle migliori condizioni meteorologiche che favoriscono le partenze. Il picco maggiore si ha tuttavia nel mese di ottobre (27.384 sbarchi), a cui segue una drastica contrazione fino a toccare gli 8.428 sbarchi del mese di dicembre.

Figura 1.4

Arrivi mensili. Anno 2016 e primi 6 mesi 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



I primi sei mesi del 2017 mostrano, ad eccezione di gennaio, un sensibile incremento mensile rispetto a ciascun mese dell'anno precedente. Il flusso degli sbarchi evidenzia un incremento costante, fino ad arrivare ai quasi 24.000 del mese di giugno.

Gli sbarchi nelle regioni

Per la sua collocazione geografica rispetto alla rotta del Mediterraneo centrale, anche nel 2016, come negli anni precedenti a partire dal 2011, la Sicilia rappresenta la regione in cui avviene il numero maggiore di sbarchi (circa 123.000 pari al 68% del totale e con un incremento del 18,6% rispetto all'anno precedente). Seguono, seppure con numeri di gran lunga inferiori, la Calabria (30.610 migranti sbarcati, pari al 17%) e la Puglia (10.807, pari al 6%). Le altre due principali regioni di approdo, ovvero la Sardegna e la Campania (con rispettivamente 7.540 e 4.402 sbarchi) mostrano un significativo incremento rispetto all'anno precedente (+45% per la prima e +121% per la seconda) che tuttavia non significa necessariamente un cambiamento nelle rotte di navigazione poiché spesso le imbarcazioni vengono "traghettate" dalle navi che le intercettano verso i porti che in quel momento hanno disponibilità di attracco.

Località	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sicilia	57.181	8.488	37.886	120.239	103.693	122.962
Calabria	1.944	2.056	3.980	22.673	28.973	30.610
Puglia	3.325	2.719	1.030	17.565	9.160	10.807
Sardegna	207	4	29	166	5.209	7.540
Campania	0	0	0	9.351	1.994	4.402
Friuli-Venezia Giulia	35	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	106	0	0
Altri	0	0	0	0	4.813	5.115
Totale	**62.692**	**13.267**	**42.925**	**170.100**	**153.842**	**181.436**

Tabella 1.1

Sbarchi nelle regioni italiane. Anni 2011-2016.
Valori assoluti

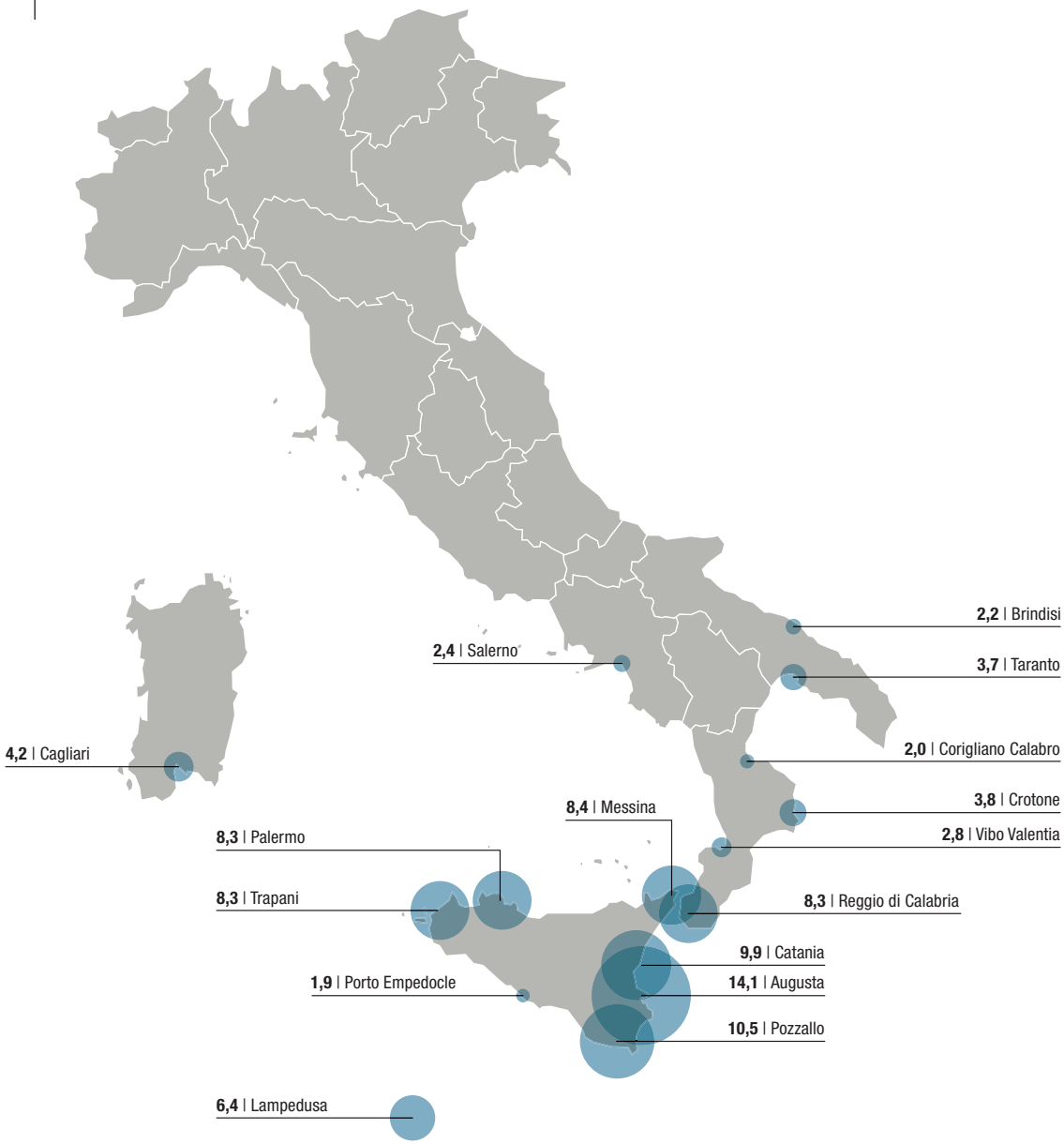
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Passando ad esaminare i porti maggiormente interessati dagli sbarchi, nel 2016 il numero maggiore di migranti risulta essere sbarcato nel porto di Augusta (14,1%) e, a seguire, in quello di Pozzallo (10,5%), Catania (9,9%), Messina (8,4%), Palermo, Trapani e Reggio Calabria (ciascuno l'8,3%). Lampedusa perde la sua centralità (anche simbolica) di principale porta d'Europa con il 6,4% di arrivi registrati mentre gli altri luoghi di approdo si mantengono al di sotto della quota del 4%. Si ricorda che i quattro hotspot operativi in Italia sono situati a Lampedusa, Taranto, Trapani e Pozzallo.

Figura 1.5

Porti maggiormente interessati dagli sbarchi. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

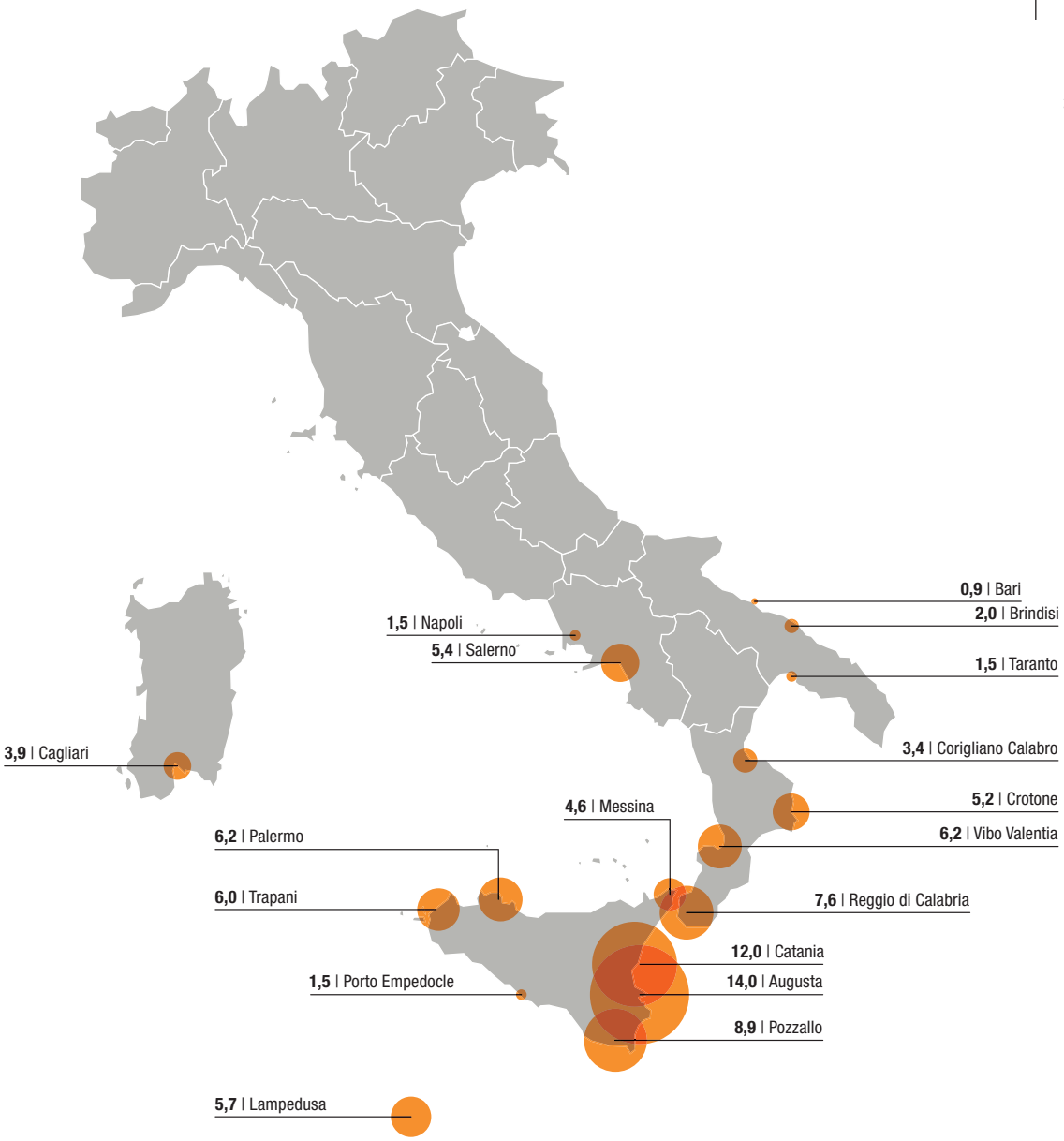


Nel primo semestre 2017 Augusta rimane il primo porto di sbarco (14%), seguito da Catania (12%), Pozzallo (8,9%) e Reggio Calabria (7,6%).

Figura 1.6

Porti maggiormente interessati dagli sbarchi. Anno 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



I Paesi di partenza e le nazionalità dei migranti

Nel 2016, come nell'anno precedente, la quasi totalità dei migranti giunti via mare sulle coste italiane (90%) è salpata dalle coste libiche; la quota rimanente è invece partita dall'Egitto (7%) e dalla Turchia (2,1%). Relativamente ai principali paesi di provenienza, il 20,7% dei migranti sbarcati è originario della Nigeria (37.551, in forte aumento rispetto al 2015), l'11,4% dell'Eritrea (20.718) e il 7,4% della Guinea (13.342). Seguono i migranti originari di Costa d'Avorio (12.396 pari al 6,8%), Gambia (11.929, il 6,6%), Senegal (10.327, il 5,7%), Mali (10.010, il 5,5%) e, al di sotto delle 10mila unità, Sudan, Bangladesh e Somalia. Da segnalare inoltre che mentre nel 2015 siriani e marocchini rientravano tra le prime 10 nazionalità (rispettivamente in 6ª e 10ª posizione), nel 2016 i siriani figurano in 21ª posizione (1.200 migranti sbarcati pari allo 0,7%) e i marocchini in 12ª (4.554, 2,5%).

Tabella 1.2

Paesi di partenza dei migranti. Anni 2012 - 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

PAESE DI PARTENZA	2012		2013		2014		2015		2016	
	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati
Algeria	1	4	2	24	15	155	30	321	81	1.168
Egitto	19	1.401	80	9.215	59	15.283	43	11.114	46	12.766
Grecia	89	2.782	59	1.892	52	1.480	30	940	13	399
Libia	51	5.087	230	27.314	826	141.484	884	138.422	1.303	162.258
Marocco	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0
Montenegro	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0
Siriana, Rep. Araba	0	0	13	1.480	1	61	0	0	0	0
Tunisia	112	2.294	68	908	102	1.297	55	569	78	999
Turchia	26	1.699	29	2.077	56	10.340	25	2.471	59	3.846
Albania	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0
Totale	**298**	**13.267**	**483**	**42.925**	**1.111**	**170.100**	**1.068**	**153.842**	**1.580**	**181.436**

Tabella 1.3

Prime dieci cittadinanze dei migranti. Anni 2012-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

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

Cittadinanze 2012		Cittadinanze 2013		Cittadinanze 2014		Cittadinanze 2015		Cittadinanze 2016	
Tunisia	2.268	Siriana, Rep. Araba	11.307	Siriana, Rep. Araba	42.323	Eritrea	39.162	Nigeria	37.551
Somalia	2.179	Eritrea	9.834	Eritrea	3.4329	Nigeria	22.237	Eritrea	20.718
Afghanistan	1.739	Somalia	3.263	Mali	9.908	Somalia	12.433	Guinea	13.342
Eritrea	1.612	Egitto	2.728	Nigeria	9.000	Sudan	8.932	Costa d'Avorio	12.396
Pakistan	1.247	Nigeria	2.680	Gambia	8.691	Gambia	8.454	Gambia	11.929
Egitto	1.223	Gambia	2.619	Palestina	6.082	Siriana, Rep. Araba	7.448	Senegal	10.327
Bangladesh	622	Pakistan	1.753	Somalia	5.756	Senegal	5.981	Mali	10.010
Siriana, Rep. Araba	582	Mali	1.674	Senegal	4.933	Mali	5.826	Sudan	9.327
Nigeria	358	Senegal	1.314	Bangladesh	4.386	Bangladesh	5.040	Bangladesh	8.131
Gambia	348	Tunisia	833	Egitto	4.095	Marocco	4.647	Somalia	7.281
Altre*	1.089	Altre*	4.920	Altre*	40.597	Altre*	33.682	Altre*	40.424
Totale	**13.267**	**Totale**	**42.925**	**Totale**	**170.100**	**Totale**	**153.842**	**Totale**	**181.436**

Tabella 1.3 bis

Prime dieci cittadinanze dei migranti sbarcati. Uomini, donne e minori. Primi 6 mesi 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

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

Cittadinanze	Uomini	Donne	Minori	Totale
Nigeria	8.950	4.168	1.000	**14.118**
Bangladesh	6.933	27	1.281	**8.241**
Guinea	5.968	243	1.548	**7.759**
Costa d'Avorio	5.005	1.030	1.319	**7.354**
Gambia	3.592	90	1.238	**4.920**
Senegal	4.180	47	607	**4.834**
Mali	3.965	144	680	**4.789**
Eritrea	2.734	887	915	**4.536**
Marocco	3.506	305	271	**4.082**
Sudan	3.641	49	289	**3.979**
Altre cittadinanze*	13.826	2.223	3.091	**19.140**
Totale	**62.300**	**9.213**	**12.239**	**83.752**

Nel primo semestre 2017
la Nigeria si conferma come primo Paese di origine dei migranti sbarcati (14.118, il 16,9%) seguita a larga distanza da Bangladesh (8.241, il 9,8%) e Guinea (7.759, il 9,3%).

Rispetto al primo semestre del 2016
i guineani e ivoriani risultano in netta crescita (rispettivamente, +47,6% e +37%) mentre diminuiscono drasticamente gli egiziani (-84,2%), i somali (-49,8%) e gli eritrei (-49,7%).

Tabella 1.4

Confronto prime dieci cittadinanze migranti sbarcati in Italia. Anni 2016 - 2017 (fino al 30 giugno).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Cittadinanze	Sbarcati (dal 01.01.2016 al 30.06.2016)	Sbarcati (dal 01.01.2017 al 30.06.2017)	Diff. % 2016-2017
Nigeria	11.892	14.118	18,7
Eritrea	9.016	4.536	-49,7
Gambia	5.769	4.920	-14,7
Costa d'Avorio	5.367	7.354	37,0
Guinea	5.255	7.759	47,6
Sudan	5.057	3.979	-21,3
Somalia	4.190	2.103	-49,8
Senegal	4.142	4.834	16,7
Mali	4.030	4.789	18,8
Egitto	2.629	415	-84,2
Altre cittadinanze	12.875	28.945	124,8
Totale	**70.222**	**83.752**	**19,3**

I salvataggi in mare

Nel 2016, il totale dei soggetti privati interessati da operazioni di SAR (navi mercantili e ONG) ha tratto in salvo 60.684 migranti (il 34,2% del totale dei salvataggi effettuali, pari a 178.415); da gennaio ad aprile 2017 i migranti salvati sono stati 18.344 (il 50,3% del totale, pari a 36.424).

Tabella 1.5

Migranti salvati in mare da forze militari o di polizia. Anni 2013 - 2017 (fino al 30 aprile).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati della Guardia costiera italiana

		Persone salvate (percentuale sul totale dei salvataggi)				
Forza militare o di Polizia	Assetti generalmente impiegati nell'area*	2013	2014	2015	2016	2017 (gen-apr)
Guardia Costiera italiana**	6 unità navali (2 di altura e 4 a medio raggio) e 1 o 2 velivoli***	20.452	38.047	41.341	38.875	10.673
		-54,89%	-22,86%	-27,14%	-20,11%	-29,30%
Arma dei Carabinieri**	N/A	33	26	1	174	-
		-0,09%	-0,01%	0%	-0,10%	
Polizia di Stato	N/A	109	-	-	-	-
		-0,29%				
Marina Militare	4 mezzi navali e 5 aerei in ambito «Mare sicuro»	6.183	82.952	29.178	36.084	1.364
		-16,59%	-49,86%	-19,15%	-20,23%	-3,74%
FRONTEX (escluse le unità italiane)	11 mezzi navali e 5 aerei (comprese le unità italiane)	363	978	15.428	13.616	2.726
		-0,98%	-0,59%	-10,13%	-7,63%	-7,48%
EUNAVFORMED	5 unita` navali e 6 mezzi aerei	-	-	23.885	22.885	3.141
				-15,69%	-12,82%	-8,62%
Navi militari estere		-	705	-	7.404	-
			-0,42%		-4,15%	
Totale militari		**31.045**	**124.309**	**116.122**	**117.731**	**18.080**
		-83,42%	**-74,70%**	**-76,23%**	**-65,99%**	**-49,62%**

* Trattandosi di dispositivi a rotazione, i dati sono indicativi
** Inclusi assetti co-finanziati da FRONTEX
*** Dato riferito al solo Mediterraneo centrale

Tabella 1.6

Migranti salvati in mare da soggetti privati interessati da operazioni SAR. Anni 2013 - 2017 (fino al 30 aprile).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati della Guardia costiera italiana

		Persone salvate (percentuale sul totale dei salvataggi)				
Soggetti privati interessati da operazioni SAR	Mezzi generalmente operanti nell'area	2013	2014	2015	2016	2017 (gen-apr)
Navi mercantili	N/A	6.213	40.611	16.158	13.888	5.698
		-16,68%	-24,43%	-10,60%	-7,78%	-15,64%
ONG	Circa 9 unità	-	1.450	20.063	46.796	12.646
			-0,87%	-13,17%	-26,23%	-34,72%
Totale privati		**6.213**	**42.061**	**36.221**	**60.684**	**18.344**
		-16,68%	**-25,30%**	**-23,77%**	**-34,21%**	**-50,36%**

Rimpatri, fotosegnalamenti e ricollocazioni

In base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, nel 2016 a fronte dei 41.473 migranti rintracciati in posizione irregolare (contro i 34.107 dell'anno precedente), i provvedimenti di rimpatrio complessivamente adottati (suddivisi in respingimenti alla frontiera, respingimenti del Questore, espulsioni del Ministro e del Prefetto, espulsioni dell'Autorità giudiziaria, ottemperanti alla partenza volontaria, ottemperanti all'ordine del Questore, riammessi verso altro Stato membro) sono stati 18.664 (in aumento rispetto ai 15.979 del 2015), di cui 3.112 di espulsione con accompagnamento alla frontiera.
Rispetto alle richieste formulate dall'Italia di riammissione in Paesi terzi, queste sono state 2.629 (contro le 1.738 del 2015) mentre le richieste di Paesi terzi di riammissione in Italia ammontano a 23.234 (in diminuzione rispetto alle 26.023 del 2015). Da rilevare, inoltre, che i fotosegnalamenti per ingresso illegale risultano prevalenti su quelli per richiesta di asilo sia nel 2016, sia nel primo semestre del 2017 (168.891 contro 138.780 e 82.638 contro 79.676).

Un ultimo dato di grande interesse riguarda infine le ricollocazioni[18]. Al 30.12.2016 sono stati ricollocati solo 2.654 stranieri, di cui 2.451 adulti e 203 minori. Lo Stato membro che ne ha ricevuti di più è stato la Germania (455 persone), seguita da Olanda (380), Finlandia (359) e Svizzera (340). Risultavano tuttavia 1.394 richieste in attesa di approvazione da parte dello Stato membro, 1.122 approvate in attesa di trasferimento e 1.990 in lavorazione.

Tabella 1.7

Stranieri rintracciati in posizione irregolare. Anni 2015 e 2016.
Valori assoluti

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

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

Situazione dall'01.01.2015* al 31.12.2015		Situazione dall'01.01.2016* al 31.12.2016	
Stranieri rintracciati in posizione irregolare	**34.107**	**Stranieri rintracciati in posizione irregolare**	**41.473**
di cui:		di cui:	
Stranieri effettivamente allontanati	15.979	Stranieri effettivamente allontanati	18.664
Respinti alla frontiera	8.736	Respinti alla frontiera	10.218
Richieste dell'Italia di riammissione in Paesi Terzi (riammissioni attive accolte)	1.738	Richieste dell'Italia di riammissione in Paesi Terzi (riammissioni attive accolte)	2.629
Richieste di Paesi Terzi di riammissione in Italia (riammissioni passive accolte)	26.023	Richieste di Paesi Terzi di riammissione in Italia (riammissioni passive accolte)	23.234
Rimpatriati	**5.505**	**Rimpatriati**	**5.817**
di cui:		di cui:	
Espulsi con accompagnamento alla frontiera	2.529	Espulsi con accompagnamento alla frontiera	3.112
Espulsi su conforme provvedimento dell'A.G.	1.159	Espulsi su conforme provvedimento dell'A.G.	793
Respinti dai Questori	1.345	Respinti dai Questori	1.528
Ottemperanti:		Ottemperanti:	
all'ordine del Questore	176	all'ordine del Questore	291
alla partenza volontaria	296	alla partenza volontaria	93
Stranieri non rimpatriati	**18.128**	**Stranieri non rimpatriati**	**22.809**
Non ottemperanti:		Non ottemperanti:	
all'ordine del Questore	17.164	all'ordine del Questore	21.819
all'intimazione	921	all'intimazione	942
all'ordine del Questore e denunciati con sanzione pecunaria	43	all'ordine del Questore e denunciati con sanzione pecunaria	48

18 Per gli accordi di relocation si rimanda al capitolo 2.

Anni	Totale fotosegnalamenti per ingresso illegale	Totale fotosegnalamenti per asilo politico
2015	57.985	94.029
2016	168.891	138.780
2017	82.638	79.676

Tabella 1.8

Stranieri fotosegnalati dalla polizia scientifica per ingresso illegale e asilo politico. Anni 2015-2016 e 2017 (al 4 luglio).
Valori assoluti

Al 30.12.2016							
	Totali (C3/TC)	SM	Adulti/ pratiche	Minori	Totale Adulti	Totale Minori	Totale Persone
Ricollocati	2.451	FINLANDIA	333	26	2.451	203	2.654
		SVEZIA	33	6			
		FRANCIA	246	36			
		GERMANIA	443	12			
		SPAGNA	63	0			
		BELGIO	29	0			
		PORTOGALLO	255	16			
		MALTA	44	2			
		PAESI BASSI	346	34			
		LETTONIA	8	0			
		SVIZZERA	300	40			
		CIPRO	9	1			
		SLOVENIA	23	0			
		LUSSEMBURGO	49	12			
		NORVEGIA	219	17			
		CROAZIA	9	0			
		ROMANIA	42	1			
Richieste inviate in attesa di approvazione da parte dello Stato membro individuato	1.275	BELGIO	7	0	1.275	119	1.394
		PORTOGALLO	47	0			
		PAESI BASSI	6	0			
		SVIZZERA	276	34			
		NORVEGIA	9	0			
		GERMANIA	876	61			
		FRANCIA	25	23			
		CIPRO	25	1			
		FINLANDIA	4	0			
Richieste approvate in attesa di trasferimento	1.069	FINLANDIA	140	5	1.069	53	1.122
		SLOVENIA	1	0			
		LETTONIA	15	0			
		ROMANIA	81	0			
		NORVEGIANO	171	16			
		PAESI BASSI	36	9			
		CYPRO	4	0			
		PORTOGALLO	6	0			
		SPAGNA	83	2			
		GERMANIA	439	16			
		FRANCIA	1	2			
		BELGIO	90	3			
		MALTA	1	0			
		SVIZZERA	1	0			
Rigettate	12		12		12		12
In lavorazione	1.858	Doc. verificati	764	19	1.858	132	1.990
		Doc. mancanti	936	101			
		Pronte da inviare	158	12			
Irreperibili	227		227	12	227	12	239
Da escludere da Relocation	76	Rinunciatari/ Comp.ITA/DUB	76	11	76	11	87
Totale persone coinvolte nel programma	**6.968**		**6.968**	**530**	**6.968**	**530**	**7.498**

Tabella 1.9

Stranieri ricollocati. Anno 2016.
Valori assoluti

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

1.1.2 Le domande di protezione internazionale presentate in italia

Nel 2016 sono state presentate complessivamente 123.600 domande di protezione internazionale, con un aumento del +47% rispetto alle 83.970 del 2015. Nella stragrande maggioranza dei casi il richiedente è originario del continente africano (in oltre 7 casi su 10) e di sesso maschile (85%), seppur si sia registrato un sensibile aumento di domande presentate da donne (passando dall'11,5% del 2015 al 15% del 2016) .

Con riferimento all'età, la fascia prevalente è quella che va dai 18-34 anni (80,2%) seguita da quella 35-64 anni (10,4%).

Con riferimento alla provenienza, i primi cinque paesi di origine dei richiedenti asilo sono Nigeria (27.289), Pakistan (13.510), Gambia (9.040), Senegal (7.723) e Costa d'Avorio (7.419), che nel complesso corrispondono ad oltre il 50% del totale, seguiti da Eritrea, Bangladesh, Mali, Guinea e Ghana. In termini assoluti, tutte le prime 10 nazionalità hanno subito un incremento nel numero di istanze inoltrate rispetto al 2015; in termini relativi, però è l'Eritrea a mostrare l'aumento maggiore (+841%).

Figura 1.7

Richiedenti protezione internazionale per fasce d'età. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

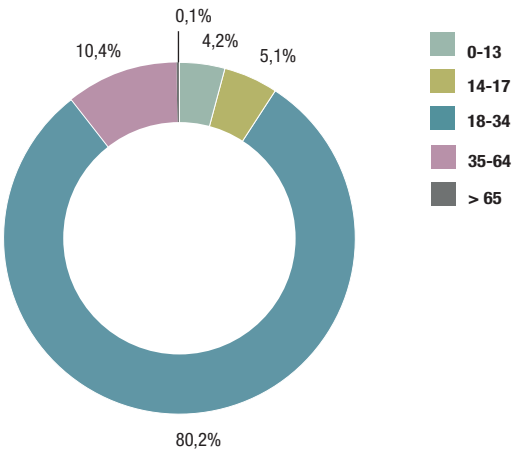


Figura 1.8

I primi dieci Paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

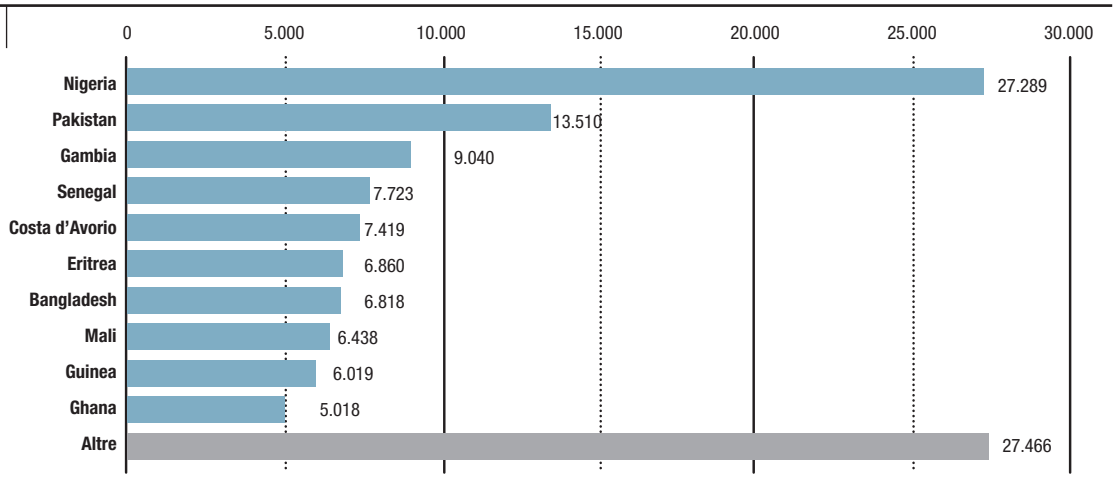
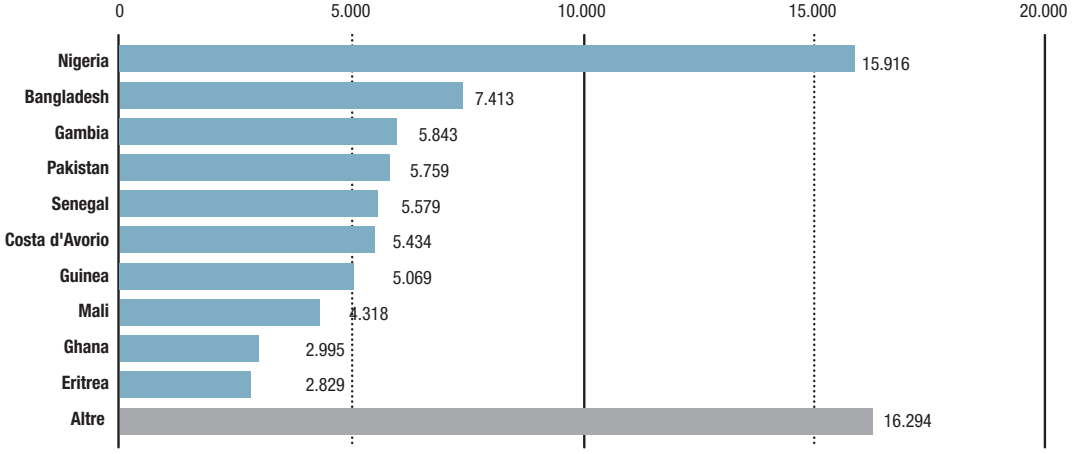


Figura 1.9

I primi dieci Paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Nel primo semestre 2017
le domande di protezione internazionale complessivamente presentate sono state 77.449 (il 44% in più rispetto al primo semestre 2016), confermando le stesse caratteristiche di genere ed età evidenziate nel 2016.
La componente nigeriana continua ad essere quella più numerosa (15.916), seguita da Bangladesh (7.413) e Gambia (5.843).

Analizzando congiuntamente l'andamento delle domande presentate alle Commissioni territoriali nell'arco temporale 1999- 2016 e quello relativo agli sbarchi sulle coste italiane (già commentato sopra) emerge innanzitutto che il numero di domande presentate risulta sempre inferiore al numero di sbarchi ad eccezione degli anni 2009, 2010 e 2012. La forbice si allarga in misura considerevole negli anni in cui è più sostenuto il flusso degli arrivi in coincidenza con le maggiori emergenze umanitarie (1999: Kosovo; 2011: Primavere Arabe; 2014: emergenze umanitarie e guerre interne nei paesi del Nord Africa e del vicino Oriente) per poi tornare a ridursi nel 2016: in quest'ultimo anno, infatti, circa 7 migranti su 10 giunti in Italia hanno presentato domanda di asilo, quando nel 2015 erano poco più di 5 su 10. Un segmento significativo di "potenziali richiedenti" non presenta dunque domanda di protezione. Per far luce su tale circostanza è necessario prendere in considerazione la nazionalità dei richiedenti. Per la maggior parte degli immigrati provenienti dalla Siria o dal Corno d'Africa (Eritrea, Somalia, Etiopia, allargando il discorso fino all'attiguo Sudan) il nostro paese è il primo approdo verso una migrazione finale in altri paesi europei. Difatti, dei circa 94mila eritrei sbarcati sul territorio nazionale durante il triennio 2014-2016 poco più di 8.000 hanno presentato istanza di protezione; stesso discorso per i somali (3.900 richieste a fronte di 25mila sbarchi) per i siriani (solo il 5% rispetto a un totale di oltre 52mila arrivi) e per i sudanesi (848 su 21mila). Anche nel solo anno 2016 la sproporzione tra numero di richiedenti e sbarcati per queste nazionalità è stridente. Di converso, i migranti provenienti dai paesi dell'Africa centro-occidentale, nonostante gli alti tassi di diniego, presentano un rapporto tra "sbarcati" e richiedenti asilo più prossimo alla parità e verosimilmente è in questo territorio che vogliono anche fermarsi. Quanto illustrato consente di affermare che l'ipotesi sostenuta da alcuni secondo la quale lo scarto tra sbarcati e domande di asilo rappresenti un indicatore della presenza di una consistente percentuale di "non aventi diritto" alla protezione internazionale (i cosiddetti "migranti economici" tout court), sembra non corrispondere ad una lettura puntuale e oggettiva dei dati né alla previsione normativa. Innanzitutto, in base alla legge vigente, chiunque ha il diritto di presentare l'istanza e solo gli organi deputati (amministrativi e giudiziari) hanno la competenza a valutarla nel merito. Secondariamente, seppure i "tassi di applicazione della domanda" di alcune nazionalità che entrano in misura massiccia via mare risultano del tutto esigui, sono proprio queste nazionalità (ovvero gli eritrei, i siriani, i somali e sudanesi) che generalmente hanno – come anche i dati a livello europeo dimostrano – maggiori credenziali di riconoscimento di protezione internazionale.

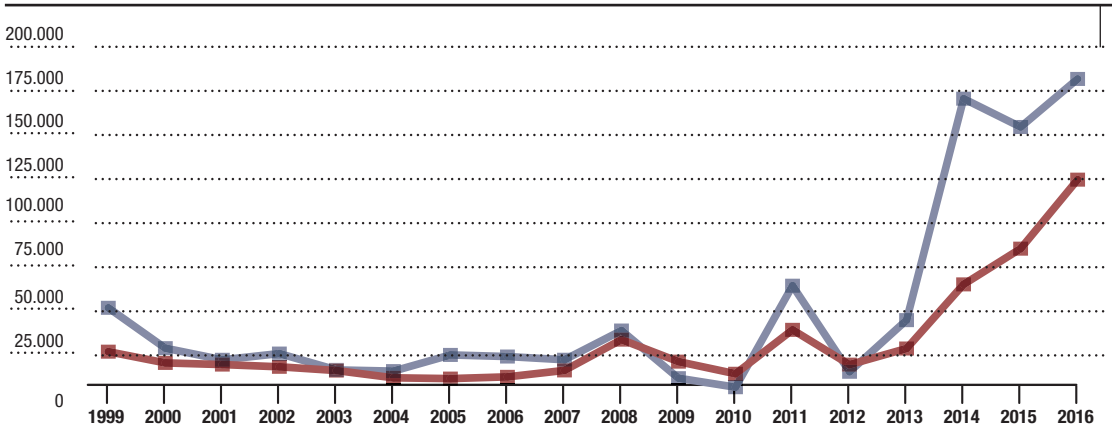


Figura 1.10

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

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

Figura 1.11

Confronto tra domande di protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali e sbarcati per le prime 10 cittadinanze. Anni 2014-2016.
Valori percentuali

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

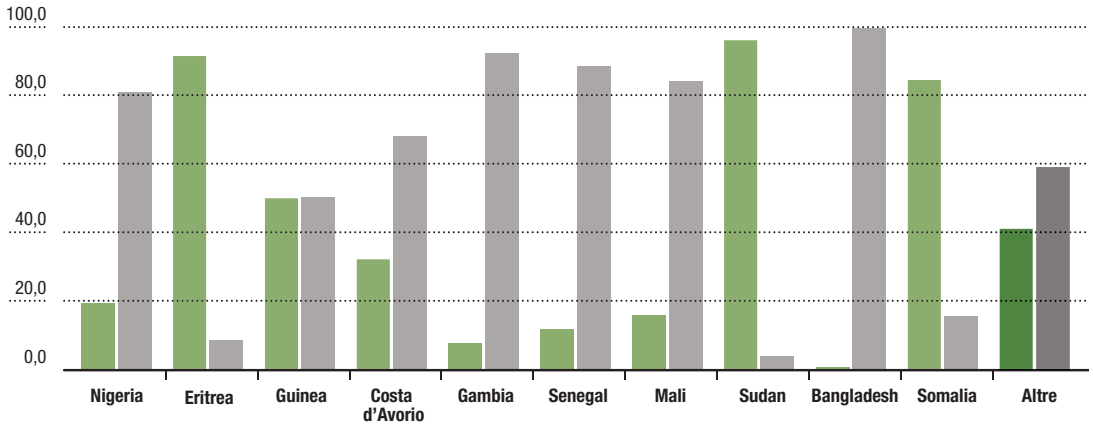
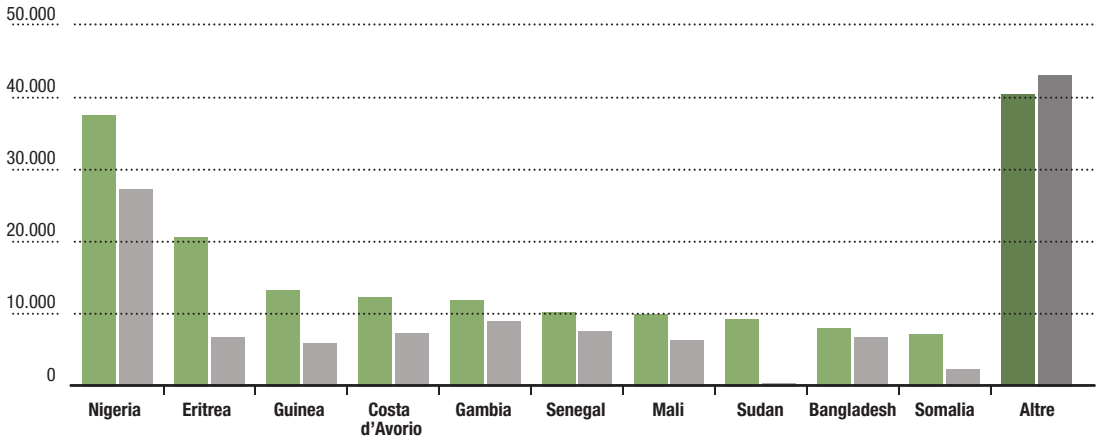


Figura 1.12

Confronto richiedenti e sbarcati per le prime dieci cittadinanze. Anno 2016.
Valori assoluti

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

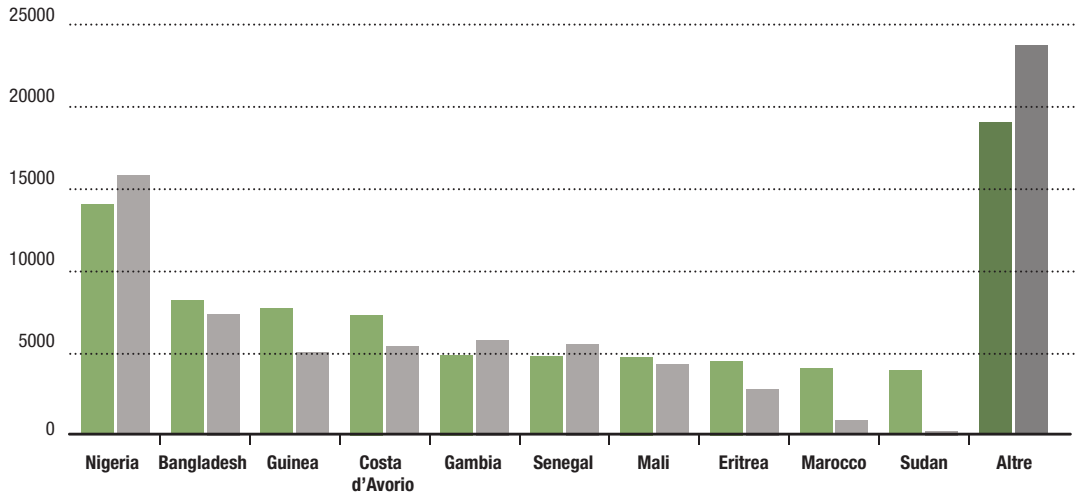


Nel primo semestre del 2017 lo scarto (positivo) tra numero di sbarchi e numero di domande di asilo presentate appare di nuovo significativo per alcune nazionalità (in particolare, Sudan, Marocco e Guinea). All'opposto, per i migranti nigeriani, gambiani e senegalesi si rileva un numero di richiedenti superiore a quello degli arrivi registrati. Da segnalare che Pakistan e Ghana, pur rientrando tra le prime dieci nazionalità di richiedenti asilo, non figurano tra le prime dieci di migranti sbarcati sulle coste italiane.

Figura 1.13

Confronto richiedenti e sbarcati per le prime dieci cittadinanze. Primi 6 mesi 2017.
Valori assoluti

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



Focus / Paese

Pakistan: terra di tensione e conflitti irrisolti

Popolazione	193.2 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	796.095 km²	Fonte UNDATA 2016
Aspettativa di vita alla nascita	65 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati all'estero	105.426 rifugiati e 67.748 richiedenti asilo alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Il Pakistan (o Repubblica Islamica del Pakistan) è uno stato asiatico - confinante con India, Afghanistan, Iran e Cina - nato il 14 agosto 1947, dalla scissione con l'India di cui aveva fatto fino ad allora parte (quest'anno si celebra il 70esimo compleanno del Paese).

Pakistan: la storia recente

Il Pakistan è una repubblica federale in cui i due maggiori partiti politici sono il Partito del Popolo Pakistano (PPP) e la Lega Musulmana Pakistana (Pml-N). La storia politica del Pakistan è intessuta di feroci dittature militari, durate fino alla fine degli anni '90 del 1900 e che hanno lasciato la pesante eredità di un sistema afflitto da una cronica indeterminatezza fra la sfera militare e politica. Nel 2013, per la prima volta nella storia del Paese, si è assistito allo storico passaggio di potere fra due governi civili democraticamente eletti: l'uscente Zardari, esponente del PPP, ha lasciato il posto a Nawaz Sharif, leader del Plm-N. Ma ancora una volta la corruzione dilagante ha inficiato la capacità dei governi pakistani di riuscire a concludere i propri mandati: il 28 luglio 2017 Sharif è stato rimosso dal suo incarico dalla Corte Suprema Pakistana a causa del suo presunto coinvolgimento in riciclaggio di denaro tramite società offshore. Le elezioni del 2013 avevano fatto intravedere la possibilità che il Paese si potesse avviare sui binari del consolidamento democratico ma a causa di una serie di fattori irrisolti come la coabitazione di potere civile e potere militare, la debolezza dei partiti pakistani e la corruzione dilagante sembra che questo passaggio sia ancora molto lontano. Non bisogna nemmeno dimenticare che la società pakistana è attraversata da profondi conflitti etnico-religiosi e vive costantemente sotto la minaccia terroristica interna. La popolazione pakistana è suddivisa in molteplici gruppi etnici afferenti a differenti professioni religiose. La grande maggioranza dei pakistani è musulmana, circa il 95% (il Pakistan è il secondo paese musulmano più popoloso del mondo), ma dietro questa apparente omogeneità la popolazione musulmana è divisa fra sunniti (75%) e sciiti (25%) e questa divisione è fonte di tensioni e violenze.

Terra di tensioni e conflitti irrisolti

In Pakistan non mancano situazioni di conflitto aperto, come ad esempio la zona del Kashmir e le aree tribali di amministrazione federale FATA.
Il territorio del Kashmir, uno dei più militarizzati al mondo, è conteso da India (per il controllo dell'accesso alle pianure indiane dall'Himalaya e dal Karakorum) e Pakistan (per la volontà di unire sotto la sua bandiera tutti i musulmani del sub-continente) fin dall'anno dell'indipendenza dei due paesi, nel 1947. Sistematiche sono le accuse che Islamabad muove a Nuova Delhi e viceversa. Questo atteggiamento ha alimentato negli anni la rivalità e il reciproco sospetto tra i due paesi che non sono riusciti finora a formulare accordi nella gestione della frontiera comune.
Le aree tribali invece sono governate a livello nominale dal governo pakistano ma in realtà sono controllate dalle tribù Pashtun, fieramente indipendenti, che le abitano. Parte del territorio delle aree tribali risulta perciò assolutamente impenetrabile dall'esterno. Nel 1893 l'impero britannico stabilì la linea di confine fra il Pakistan e l'Afghanistan tagliando di fatto in due i territori abitati dall'etnia Pashtun e lasciando uno strettissimo collegamento fra i due paesi. Questa divisione ha portato le sue conseguenze fino a oggi con lo scoppio di conflitti interni, soprattutto nel distretto del Waziristan, dove trovano rifugio molti Talebani in fuga dall'Afghanistan invaso dalle forze statunitensi. Infatti il Pakistan, sulla spinta delle pressioni americane che pretendono più controllo della zona, ha cercato di limitare l'autonomia delle popolazioni e ha inasprito la repressione contro i guerriglieri waziri.

Profughi, sfollati, rifugiati

Il Pakistan è stato per lungo tempo il primo Paese al mondo per numero di rifugiati accolti (nel 2016 era il secondo): praticamente tutti afghani in fuga da un Paese instabile e scosso da pesanti conflitti. Gli afghani sono quindi diventati una presenza decennale in Pakistan e le date dei loro arrivi raccontano le varie fasi della violenza in Afghanistan. Dal 2015 è cominciata però una campagna di espulsione che nel corso del 2017 è arrivata a espellere 600mila persone, obbligandole a ritornare in un paese – l'Afghanistan, che molti non vedono da quarant'anni o non hanno mai visto – per nulla pacificato. Il fatto già grave di per sé, lo è ancora di più dal momento che tra questi 600mila ci sarebbero 365mila persone con lo status di rifugiato: «La più ampia campagna di espulsione di rifugiati – dice Hrw – degli ultimi anni».
Il Pakistan inoltre registra ogni anno un numero molto alto di partenze e di conseguenti richieste di asilo nei paesi più industrializzati. Dal 2011 questo dato è rimasto pressoché costante.
A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

Focus / Paese

Bangladesh un Paese a rischio

Popolazione	162,9 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	147,570 km²	Fonte UNDATA 2016
Percentuale delle spose bambine	18% entro i 15 anni e 50% entro i 18 anni	UNICEF 2016
Rifugiati all'estero	13.847 rifugiati e 25.931 richiedenti asilo alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Il Bangladesh è uno stato asiatico confinante per la quasi totalità del suo territorio con l'India, a eccezione di un piccolo tratto confinante con il Myanmar. Secondo molti osservatori internazionali oggi il Bangladesh vive una situazione di estrema precarietà politica, segnata da violente tensioni sociali e brutali attentati terroristici. In Bangladesh sono infatti aumentati esponenzialmente gli attentati di matrice islamica, come ad esempio la strage di Dacca di luglio 2016, che è l'evento che ha avuto la maggior rilevanza internazionale a causa delle nazionalità delle vittime.

Bangladesh: nascita di una nazione e politica recente

Con l'indipendenza dell'India e la costituzione del Pakistan nel 1947, la regione del Bengala viene divisa in due parti: quella occidentale, induista, sotto il governo indiano, e quella orientale, musulmana, annessa al Pakistan, nonostante i 1600 km di territorio indiano a separare le due regioni. Si trattava dell'odierno Bangladesh chiamato a quel tempo Pakistan Orientale. Sebbene si presentino subito molti problemi di ordine politico, socio-economico ed etnico, i primi forti attriti tra Pakistan e la provincia orientale vengono alla luce nel 1952, in seguito alla nascita del Movimento per la lingua bangladese. Da questo movimento, nasce nel 1966, la Lega Awami (Lega Popolare Bangladese) che si batte per ottenere riconoscimenti culturali e politici della popolazione bangladese, ignorati dal governo centrale. Proprio nel '66 l'insoddisfazione popolare raggiunge livelli critici poiché, dopo aver negato l'autonomia, le autorità pakistane arrestano il leader della Lega Awami, Mujibur Rahman, il quale viene rilasciato nel '69 al termine di una rivolta popolare. Nel marzo del 1971 Mujibur è arrestato una seconda volta e subito dopo, da parte del Pakistan ha inizio l'operazione militare Searchlight, atta ad annientare ogni nucleo sospetto di resistenza bangladese. Ne consegue una guerra civile che dura nove mesi, dopo i quali l'esercito pakistano si arrende e nel dicembre del '71 il Pakistan orientale diventa lo stato indipendente del Bangladesh. Dopo l'indipendenza si instaura una democrazia parlamentare ma la situazione politica non riesce a mantenersi stabile; s'innescano una serie di di colpi di stato fino al 1990, anno in cui il Bangladesh diventa una democrazia parlamentare. Nel 1991 sale al potere la prima donna Primo Ministro della storia del Bangladesh, Khaleda Zia, rappresentante del Partito nazionalista (BNP). Nel '96 vince le elezioni un'altra donna, Sheikh Hasina, a capo della Lega Awami, il partito di cui il padre Mujibur fu fondatore. Negli ultimi 20 anni queste due donne si sono alternate al potere, rispettivamente a capo del BNP e della Lega Awami, senza riuscire a far fronte agli innumerevoli problemi di povertà della popolazione, ai disastri ambientali e alle carestie. Sheikh Hasina è tutt'ora al potere, dichiarata vincitrice delle elezioni nel gennaio 2014; elezioni boicottate dal partito di opposizione, il Partito nazionalista del Bangladesh, e dai suoi alleati.

I diritti umani

In Bangladesh la condizione della popolazione per quanto riguarda i diritti umani è estremamente critica. Nel Paese vige la pena di morte, e nonostante l'ultima esecuzione ufficiale risalga al 2013, sono diverse le morti che si possono imputare a esecuzioni extragiudiziali, soprattutto eseguite dal Battaglione d'intervento rapido (RAB). Persiste inoltre il grave problema della tortura nei confronti dei detenuti nelle carceri, da parte sia delle autorità giudiziarie che militari e, le sparizioni forzate, proseguono a un ritmo allarmante: l'Ngo Odhikar ha riferito di almeno 90 persone arrestate dalle forze di sicurezza nel 2016 di cui non si è saputo più nulla. Nel mirino di queste azioni vi sono quasi sempre i sostenitori dei partiti di opposizione. Nel Paese anche il diritto alla libertà d'espressione è stato fortemente limitato poiché il governo sta applicando leggi repressive e perseguitando con azioni penali chi lo critica. Mahbub Leelen, fondatore della casa editrice Shuddhashar, ha dichiarato: "Oggi il Bangladesh è davvero una terra del terrore per scrittori e liberi pensatori".

Profughi, sfollati, rifugiati

Il Bangladesh è storicamente uno dei Paesi asiatici scelti dalla minoranza musulmana dei Rohingya, perseguitata in Myanmar. I primi arrivi dei rifugiati e dei richiedenti asilo rohingya in Bangladesh risalgono all'inizio degli anni Settanta però dal 1992 il governo del Bangladesh rifiuta di concedere loro l'asilo politico. Di conseguenza, solo 33.000 sono ufficialmente accolti in campi profughi mentre si stima che i rohingya che vivono irregolarmente nel Paese, senza protezione legale e privi di documenti vadano dalle 300.000 alle 500.000 persone.
Il Bangladesh è uno dei Paesi al mondo più a rischio, in potenza e in atto, per i cambiamenti climatici e proprio per questo è tra i massimi produttori di eco-profughi. Secondo le stime Thomson Reuters Foundation entro il 2040 saranno dieci milioni gli sfollati interni al Paese, costretti a lasciare le proprie terre a causa di inondazioni e cicloni tropicali.
A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

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

Nel 2016 le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali sono state 91.102. Per 17.681 domande esaminate è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale (19,4%, in linea con il 2015) ossia lo status di rifugiato nel 5,3% dei casi (4.808) e la protezione sussidiaria nel 14,1% dei casi (12.873). Tenendo conto anche dei permessi di soggiorno concessi per motivi umanitari (18.979 pari al 20,8%), l'esito positivo delle domande è stato del 40,2%, in lieve diminuzione rispetto al 41,5% dell'anno precedente. La restante parte è invece rappresentata dai dinieghi (51.170 pari al 56,2%) e dalle domande presentate da persone risultate poi irreperibili (3,4%).

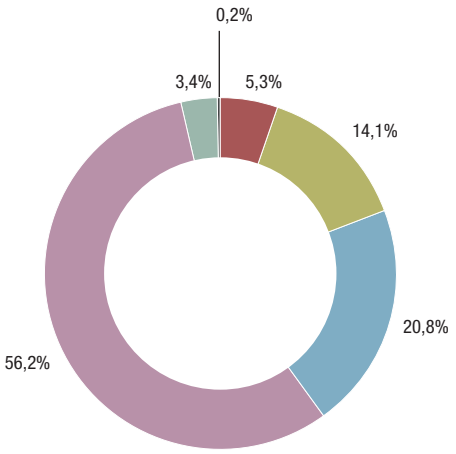


Figura 1.14

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

- Status Rifugiato
- Status prot. Sussidiaria
- Prop. Prot. Umanitaria
- Non Riconosciuti
- Irreperibili
- Altro esito

Nel primo semestre del 2017 le domande complessivamente esaminate ammontano a 41.379; circa 4,3 su 10 hanno avuto esito positivo (status di rifugiato: 9%; protezione sussidiaria: 9,8%; permesso per motivi umanitari: 24,5%), per il 51,7% l'esame si è concluso con un diniego e il 4,9% riguarda invece richiedenti irreperibili.

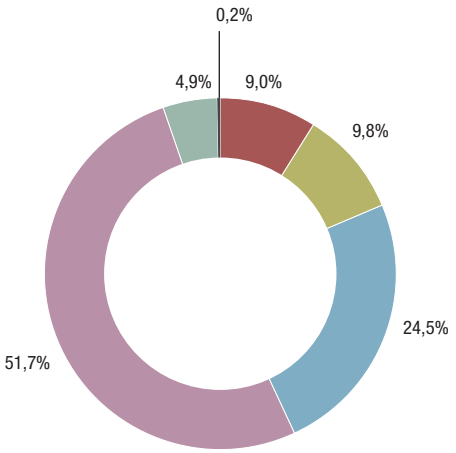


Figura 1.15

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

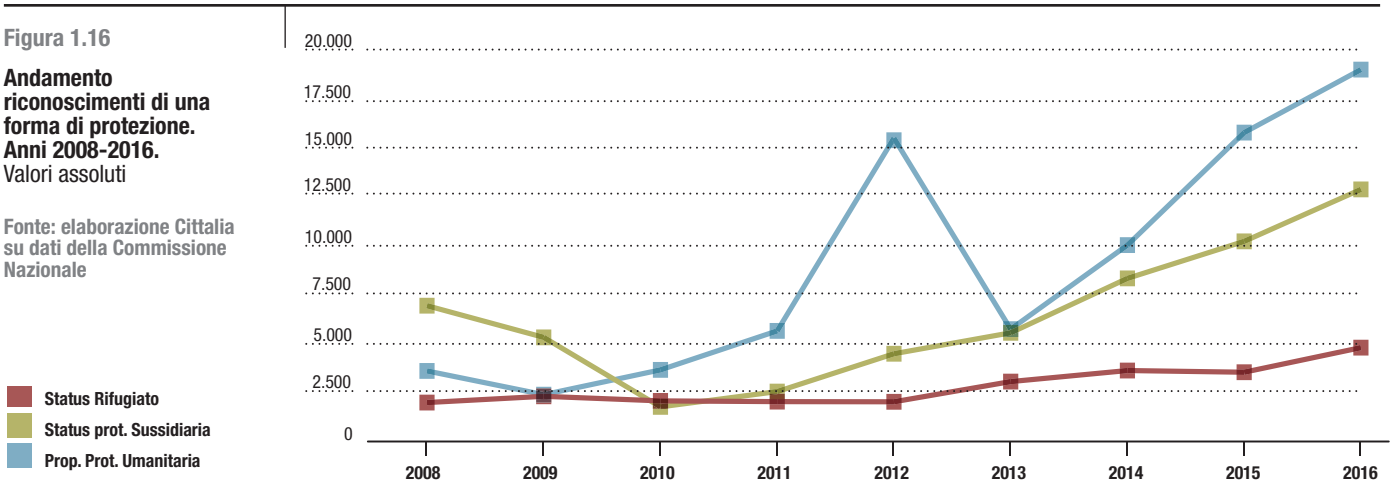
- Status Rifugiato
- Status prot. Sussidiaria
- Prop. Prot. Umanitaria
- Non Riconosciuti
- Irreperibili
- Altro esito

In termini assoluti, l'analisi diacronica degli esiti delle decisioni relative al periodo 2008-2016 evidenzia innanzitutto un forte incremento di permessi umanitari nel 2012 (pari a 15.486) durante la fase "Emergenza Nord Africa" e, dopo una significativa flessione, un ulteriore aumento nel 2015 (15.768) e nel 2016 (18.979). La protezione sussidiaria ha avuto un andamento decrescente fino al 2010 (quando ha toccato il valore minimo di 1.789) per poi aumentare costantemente fino al picco del 2016 (12.873). La concessione dello status di rifugiato ha seguito invece un trend sostanzialmente stabile intorno ai 2.000 permessi all'anno fino al 2012 e poi crescente fino a raggiungere il valore massimo di 4.808 nel 2016.

Figura 1.16

Andamento riconoscimenti di una forma di protezione. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

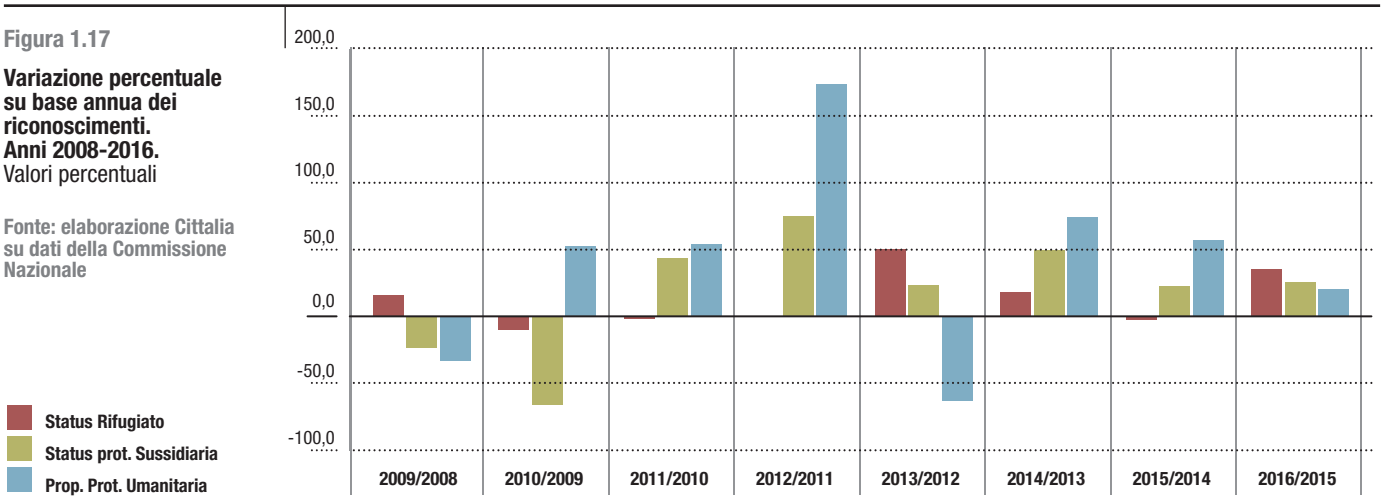


La rappresentazione grafica delle variazioni percentuali annue (calcolate sulla base dell'anno precedente) consente di focalizzare ancora meglio l'andamento delle decisioni positive delle Commissioni territoriali nel periodo 2008-2016. Nello specifico, il riconoscimento della protezione umanitaria ha fatto registrare un incremento percentuale annuo in tutti gli anni considerati (ad eccezione del 2009 e 2013 in cui si è avuta una diminuzione del 33,4% e 62,9% dei permessi accordati) ma la crescita più consistente si è avuta proprio in corrispondenza del 2012 (+173,5% rispetto all'anno precedente). Anche per la protezione sussidiaria si rileva un incremento in tutti gli anni di riferimento (in particolare del 75% nel 2012), tranne che negli anni 2009 e 2010. La concessione dello status di rifugiato ha fatto registrare invece l'aumento più significativo nel 2013 (+50,3%) e nel 2016 (+35%).

Figura 1.17

Variazione percentuale su base annua dei riconoscimenti. Anni 2008-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Sull'altro versante, l'andamento dei dinieghi nel medesimo arco temporale mostra un significativo decremento in corrispondenza del 2012 (quando raggiunge il valore minimo di 17,5%) e un progressiva crescita fino a raggiungere la quota di 56,2% nel 2016. L'analisi delle variazioni percentuali su base annua evidenzia chiaramente il marcato aumento di decisioni negative degli ultimi due anni, sia rispetto all'anno precedente sia rispetto al 2008, con particolare riferimento al 2015, anno che segna un incremento di dinieghi rispetto all'anno precedente pari al 181%.

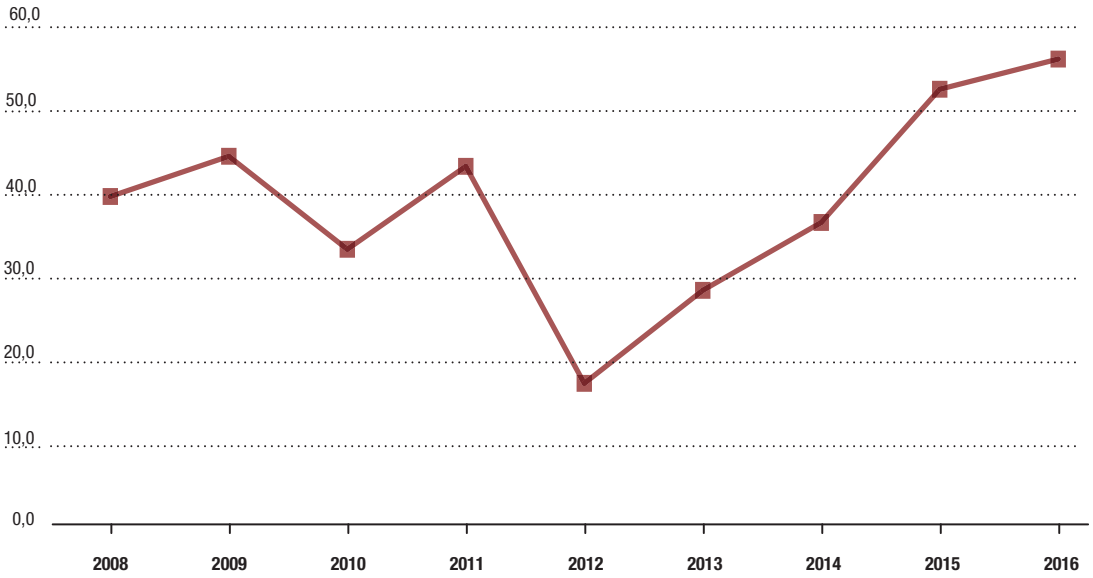


Figura 1.18

Dinieghi su domande esaminate annualmente. Anni 2008-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

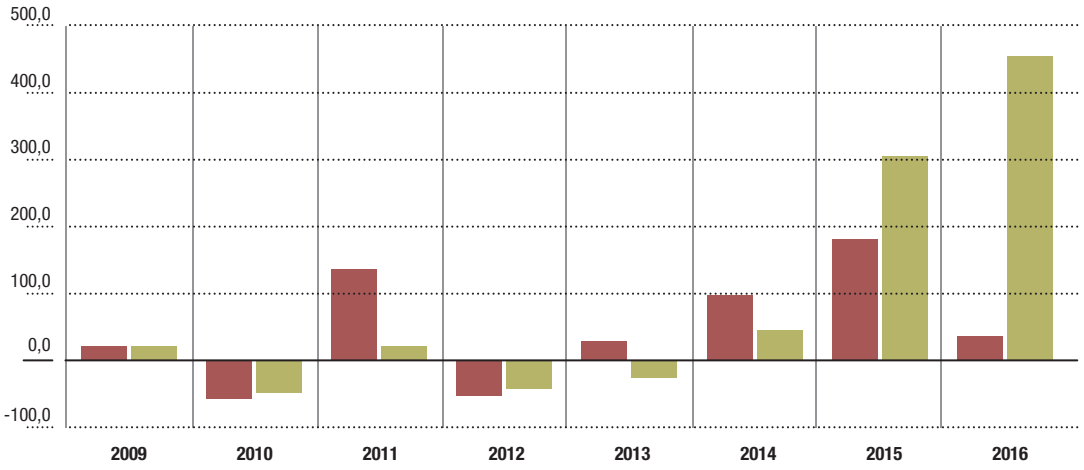


Figura 1.19

Variazione dei dinieghi. Su base annua e su base 2008. Anni 2009-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

Variazione annua
Variazione sul 2008

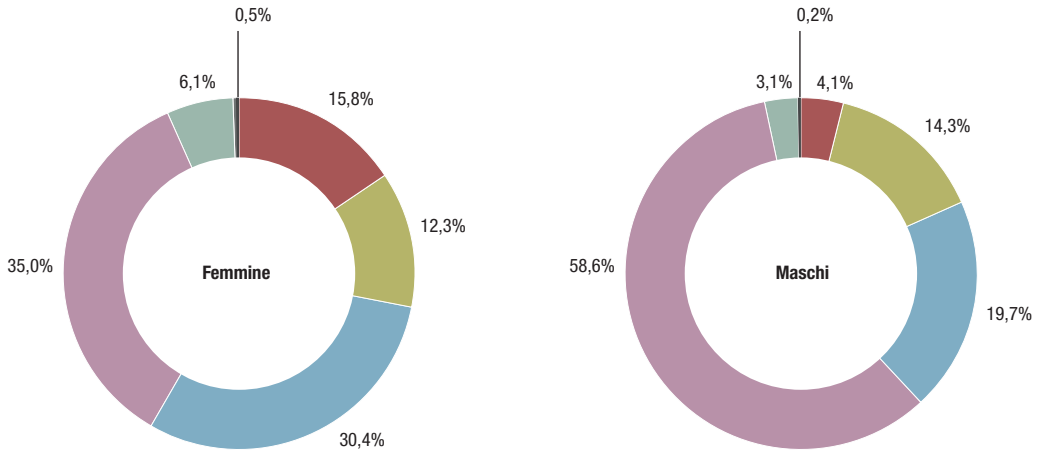
Passando ad esaminare gli esiti in base al genere, nel 2016 le femmine hanno ottenuto il maggior numero di decisioni positive (58,5%) rispetto ai maschi (38,1%). Nello specifico, alle prime è stata riconosciuta prevalentemente la protezione umanitaria (nel 30,4% dei casi), seguita dallo status di rifugiato (15,8%) e dalla protezione sussidiaria (12,3%). Anche i maschi hanno ottenuto in maggior misura la protezione umanitaria (19,7%), ma al secondo posto figura la protezione sussidiaria (14,3%) mentre lo status di rifugiato è stato concesso solo ad una quota minore di richiedenti (4,1%). Specularmente, rispetto ai dinieghi, sono circa 6 su 10 le domande presentate da richiedenti di sesso maschile che sono rigettate dalle competenti Commissioni territoriali, quota nettamente inferiore se riferita alle femmine: sono poco più di 3 su 10 le diniegate.

Anche nel primo semestre 2017, sono soprattutto le richiedenti di sesso femminile ad ottenere una decisione positiva. Nello specifico, ad esse è stata accordata la protezione umanitaria nel 29,4% dei casi (contro il 23,7% dei maschi), lo status di rifugiato nel 26,7% (contro il 6,3%) e la protezione sussidiaria nell'8,2% (contro il 10%).

Figura 1.20

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per sesso. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

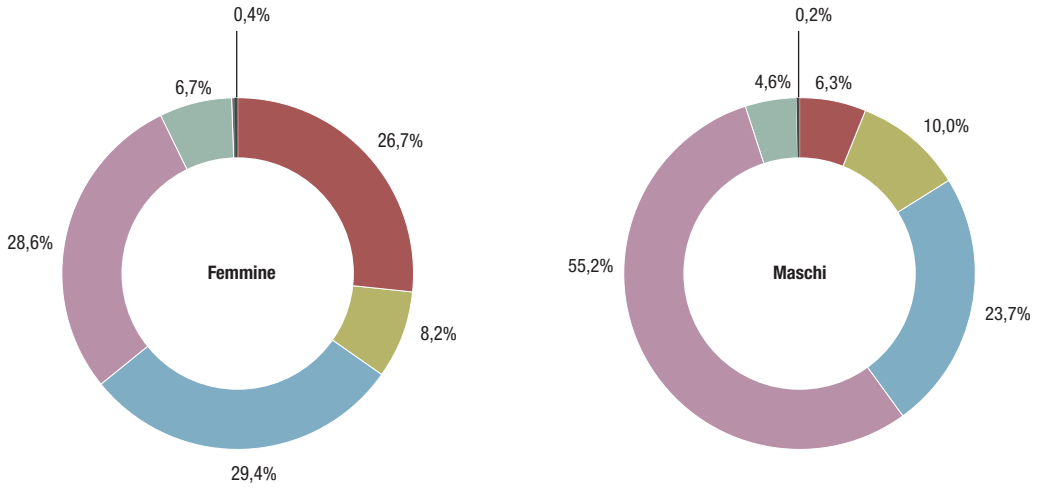


Status Rifugiato
Status prot. Sussidiaria
Prop. Prot. Umanitaria
Non Riconosciuti
Irreperibili
Altro esito

Figura 1.21

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per sesso. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Status Rifugiato
Status prot. Sussidiaria
Prop. Prot. Umanitaria
Non Riconosciuti
Irreperibili
Altro esito

Dalla distribuzione delle decisioni per fasce d'età emerge che sono circa 8 su 10 i minori fino a 17 anni e poco più di 8 su 10 gli anziani con più di 64 anni a cui alla propria domanda di protezione corrisponde un esito positivo. Nettamente più basse le percentuali di riconoscimenti positivi delle due fasce intermedie 18-34 e 35-64 anni (rispettivamente 36,6% e 47,6%). Nello specifico, ai minori viene riconosciuta la percentuale più alta di protezione umanitaria (40,5% e 59%), la protezione sussidiaria è riconosciuta in misura maggiore ai richiedenti appartenenti alla fascia con oltre 64 anni (37,8%), mentre lo status di rifugiato è riconosciuto in prevalenza ai minori di 13 anni (27,3%). Sono infine le fasce d'età tra i 18-34 e 35-64 anni che presentano le percentuali più elevate di dinieghi (rispettivamente 59,7 e 48,9%).

I dati relativi al primo semestre 2017 confermano il maggior numero di esiti positivi riconosciuti ai minorenni e agli ultra sessantacinquenni e una maggiore presenza di diniegati nelle fasce intermedie.

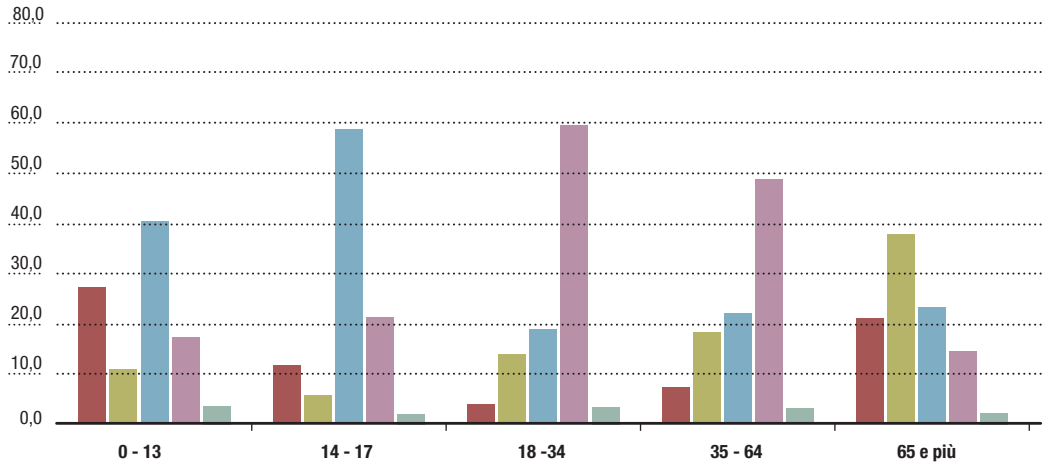


Figura 1.22

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per fasce d'età. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

- Status Rifugiato
- Status prot. Sussidiaria
- Prop. Prot. Umanitaria
- Non Riconosciuti
- Irreperibili

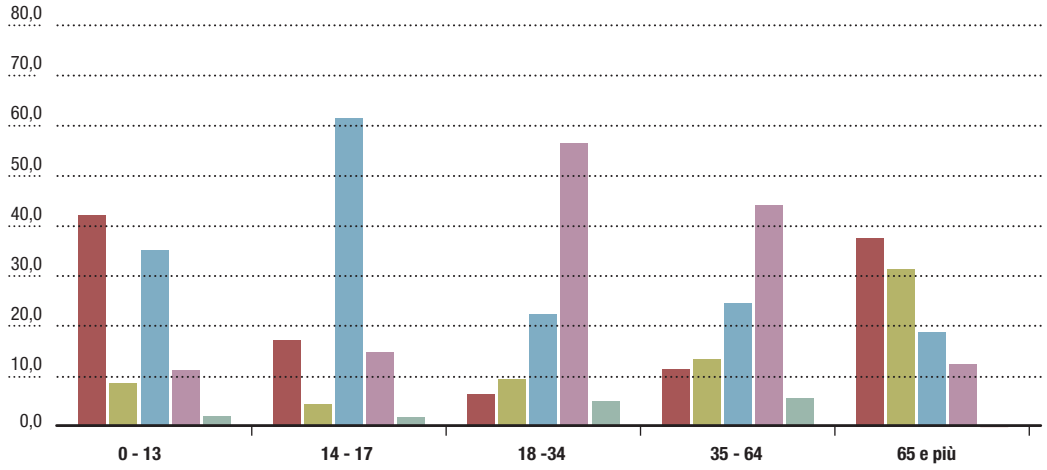


Figura 1.23

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per fasce d'età. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

*compresi negativo, assente, inammissibilità

- Status Rifugiato
- Status prot. Sussidiaria
- Prop. Prot. Umanitaria
- Non Riconosciuti*
- Irreperibili

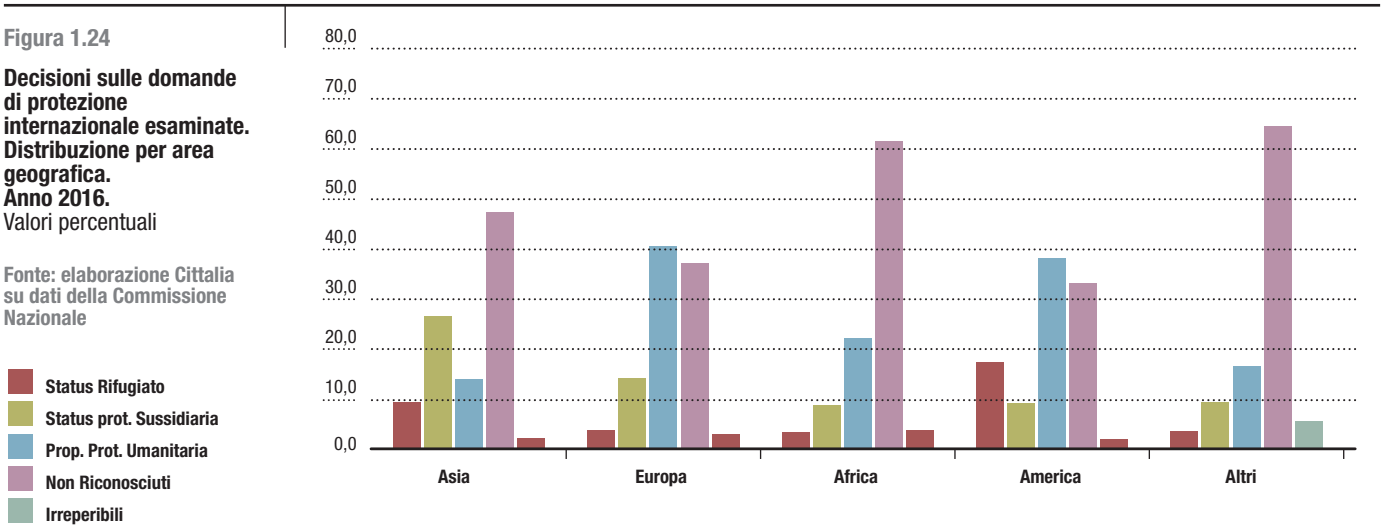
Da uno sguardo complessivo agli esiti delle domande per area geografica si rileva innanzitutto che i richiedenti africani sono diniegati in 6 casi su 10 e nel 22,2% dei casi ricevono protezione umanitaria; per quelli di origine europea e americana prevale la protezione umanitaria (40,5% e 38,1%) e secondariamente il respingimento della domanda (37,1% e 33,2%) mentre i richiedenti di origine asiatica ricevono soprattutto il diniego (47,3%) e la protezione sussidiaria (26,7%).

Come per il 2016, anche nel primo semestre 2017, ai migranti originari di America ed Europa nella maggioranza dei casi viene accordato un esito positivo mentre sono circa 6 su 10 le domande diniegate ai migranti provenienti dal continente africano.

Figura 1.24

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per area geografica. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Prendendo in esame le prime dieci nazionalità, si osserva che in termini relativi la quota maggiore di esiti positivi riguarda gli eritrei (77,2%) e, in misura minore, i maliani (46,2%) mentre i tassi più elevati di non riconoscimento si riscontrano tra i bengalesi (71,7%), senegalesi (71,4%) nigeriani (70,5%) e guineani (66%). Entrano nel dettaglio delle forme di protezione accordate, lo status di rifugiato è prevalente tra gli eritrei (35,8%) mentre tutte le altre nazionalità presentano percentuali esigue; la protezione sussidiaria è sovrarappresentata di nuovo tra i richiedenti provenienti dall'Eritrea (38,5%) nonché, con incidenza minore, tra quelli originari del Mali (22%) e del Pakistan (19%) mentre il permesso per motivi umanitari prevale tra i ghanesi (30,4%), gambiani (27,7%), guineani (25,9%) e, in egual misura, tra gli ivoriani, bengalesi e maliani (23%).

Nel primo semestre 2017 il quadro rimane sostanzialmente invariato per ciò che concerne la distribuzione dei tassi di diniego e dei permessi per motivi umanitari; tra le prime dieci nazionalità compare però l'Afghanistan al posto dell'Eritrea e sono proprio i richiedenti afghani ad aver ricevuto maggiormente la protezione sussidiaria (74,1%) e lo status di rifugiato (15,9%).

Analizzando i dati sugli esiti delle domande di

		Esiti positivi					
Paesi	Totale esiti positivi	Status rifugiato	Status Protezione Sussidiaria	Proposta Protezione Umanitaria	Non riconosciuti*	Irreperibili	Altro esito**
Nigeria	25,5	2,8	5,1	17,5	70,5	4,1	0,0
Pakistan	37,4	4,0	19,0	14,4	60,1	2,1	0,3
Gambia	33,1	2,6	2,8	27,7	63,9	3,0	0,0
Senegal	26,2	1,2	3,2	21,9	71,4	2,3	0,0
Costa D'Avorio	32,1	2,9	5,5	23,6	62,4	5,5	0,0
Eritrea	77,2	35,8	38,5	2,8	4,5	8,5	9,7
Bangladesh	26,4	1,6	1,1	23,6	71,7	1,9	0,0
Mali	46,2	0,9	22,0	23,3	51,1	2,8	0,0
Guinea	29,6	1,6	2,1	25,9	66,0	4,5	0,0
Ghana	33,1	1,4	1,3	30,4	63,3	3,5	0,1
Altre***	56,3	16,5	18,8	21,1	38,0	5,1	0,5
Totale	**40,2**	**5,3**	**14,1**	**20,8**	**56,2**	**3,4**	**0,2**

Tabella 1.10

Incidenza esiti su domande esaminate per prime 10 cittadinanze dei richiedenti asilo. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

* compresi negativo assente, inammissibilità

** compresi rinuncia, ecc.

*** Altre: Apolidi - Cittadinanza Sconosciuta, ecc.

		Esiti positivi					
Paesi	Totale esiti positivi	Status rifugiato	Status Protezione Sussidiaria	Proposta Protezione Umanitaria	Non riconosciuti*	Irreperibili	Altro esito**
Nigeria	27,0	4,3	2,1	20,5	69,3	3,7	0,1
Pakistan	32,9	4,3	12,7	15,9	59,8	6,7	0,6
Gambia	40,6	2,3	1,0	37,3	57,3	2,2	0,0
Senegal	28,5	1,6	0,8	26,0	68,7	2,8	0,0
Bangladesh	34,9	1,8	0,5	32,6	61,6	3,4	0,0
Mali	44,6	1,6	13,5	29,5	52,0	3,3	0,0
Costa d' Avorio	35,3	4,6	2,5	28,2	55,3	9,4	0,0
Ghana	38,6	1,0	1,1	36,5	58,9	2,5	0,0
Guinea	33,3	1,5	1,5	30,3	60,5	6,1	0,0
Afghanistan	91,9	15,9	74,1	1,8	3,1	4,6	0,5
Altre***	68,3	26,8	18,5	23,0	24,7	6,6	0,5
Totale	**43,2**	**9,0**	**9,8**	**24,5**	**51,7**	**4,9**	**0,2**

Tabella 1.11

Incidenza esiti su domande esaminate per prime 10 cittadinanze dei richiedenti asilo. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

* compresi negativo assente, inammissibilità

** compresi rinuncia, ecc.

*** Altre: Apolidi - Cittadinanza Sconosciuta, ecc.

protezione disaggregati per Commissione territoriale (e sezioni distaccate) relativi al 2016 emerge un quadro estremamente eterogeneo. Innanzitutto, le Commissioni che hanno emesso parere positivo riconoscendo almeno una forma di protezione internazionale (status di rifugiato, protezione sussidiaria o permesso di soggiorno per motivi umanitari) in misura nettamente superiore rispetto alla media nazionale (pari a 40,2%) sono state Caserta 1 (94,9% di esiti positivi), Gorizia (71,7%), Palermo (67,4%), Siracusa 1/Caltanissetta (64,6%), Roma (63,5%), Siracusa2/Ragusa (53,2%), Trapani (52,3%), Catania/Enna (50,9%), Bologna (50,7%).
Relativamente ai dinieghi, si riscontrano i più alti tassi di non riconoscimento presso le Commissioni territoriali di Brescia/Bergamo (86,9%), Bari1 (83,3%), Firenze/Perugia (83,1%), Roma/Frosinone (76,5%), Trapani1 (75%), Torino/Novara (74,8%), Caserta (74,3%), Milano/Monza (72,7%), Firenze (70.9%), Catania (70,5%), Brescia e Roma2 (70,4%), contro una media nazionale pari a circa 6 domande respinte su 10.
Scendendo nel dettaglio delle decisioni positive, si rileva che le Commissioni territoriali che hanno conferito in misura maggiore lo status di rifugiato sono Brescia/Bergamo (34,7% sul totale degli esiti positivi), Milano/Monza (31,4%), Firenze/Livorno (28,7%), Roma (28%), Torino 1 (27,4%), Verona/Vicenza (26,4%), Torino/No-

vara (26%). La protezione sussidiaria è stata invece in prevalenza riconosciuta dalle Commissioni di Gorizia (85,7%), Siracusa (80,8%), Crotone (58,3%), Siracusa 1/Caltanissetta (51,4%), Caserta (50,4%). Il permesso per motivi umanitari, infine, è stato proposto con maggior frequenza dalle Commissioni territoriali di Trapani 1 (100%), Caserta 1 (99,8%), Palermo (84,7%), Catania/Enna (76,9%), Bologna/Forlì (76,3%).

Nel primo semestre 2017 sono le Commissioni territoriali di Torino1, Caserta1 e Palermo ad aver espresso in misura maggiore parere positivo, per oltre 7 su 10 domande esaminate (contro una media di poco più di 4 su 10).

I dinieghi sono stati emessi prevalentemente dalle Commissioni di Firenze/Perugia e Bari1 per oltre 8 casi su 10 (contro una media di poco più di 5 dinieghi su 10).

Considerando le singole forme di protezione, le Commissioni di Roma e Firenze/Perugia hanno concesso in misura maggiore lo status di rifugiato; quelle di Gorizia, Siracusa, Bari, Salerno/Campobasso e Siracusa1/Caltanissetta la protezione sussidiaria e tutte le rimanenti Commissioni la protezione umanitaria.

Tabella 1.12

Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e relative sezioni per competenza territoriale

Sedi Commissioni	Competenza territoriale della sede	Sedi sezioni	Competenza territoriale della sezione
ANCONA	Regioni Marche, Abruzzo	ANCONA	
BARI	Province Bari, Matera	BARI	
BOLOGNA	Regione Emilia Romagna	FORLÌ	Bologna, Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia
			Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini
BRESCIA	Province Brescia, Bergamo, Cremona, Mantova	BERGAMO	Brescia, Cremona, Mantova
			Bergamo
CAGLIARI	Regione Sardegna		
CASERTA	Province Caserta, Avellino, Benevento	CASERTA	
CATANIA	Province Catania, Enna	CATANIA	Catania
		ENNA	Enna
CROTONE	Regione Calabria	CROTONE	Province Crotone, Catanzaro
		REGGIO CALABRIA	Reggio Calabria, Cosenza, Vibo Valentia
FIRENZE	Regioni Toscana, Umbria	PERUGIA	Firenze, Grosseto, Lucca, Pistoia, Prato, Siena
		LIVORNO	Regione Umbria e Provincia Arezzo
			Livorno, Massa, Pisa
FOGGIA	Province Foggia, Barletta-Andria-Trani		
GORIZIA	Regione Friuli-Venezia Giulia		
LECCE	Province Lecce, Brindisi, Taranto		
MILANO	Province Milano, Como, Lecco, Lodi, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio, Varese	MILANO	Milano, Lodi, Pavia, Sondrio, Varese
		MONZA-BRIANZA	Monza-Brianza, Como, Lecco
PALERMO	Province Palermo, Messina		
ROMA	Regione Lazio	ROMA I	Roma, Rieti, Viterbo
		ROMA II	Roma, Rieti, Viterbo
		ROMA III	Roma, Rieti, Viterbo
		FROSINONE	Frosinone, Latina
SALERNO	Province: Salerno, Napoli +	CAMPOBASSO	Salerno, Napoli e Potenza
	Provincia Potenza + Regione Molise		Regione Molise
SIRACUSA	Province Siracusa, Caltanissetta, Ragusa	CALTANISSETTA	Siracusa, Caltanissetta
		RAGUSA	Ragusa
TORINO	Regioni Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta	TORINO	Torino, Asti, Cuneo e Regione Valle d'Aosta
		GENOVA	Regione Liguria e Provincia Alessandria
		NOVARA	Novara, Biella, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli
TRAPANI	Province Trapani, Agrigento	TRAPANI	Trapani
		AGRIGENTO	Agrigento
VERONA	Regioni Veneto, Trentino-Alto Adige	PADOVA	Verona e Regione Trentino Alto Adige
			Padova, Venezia
		TREVISO	
		VICENZA	Treviso, Belluno, Vicenza, Rovigo

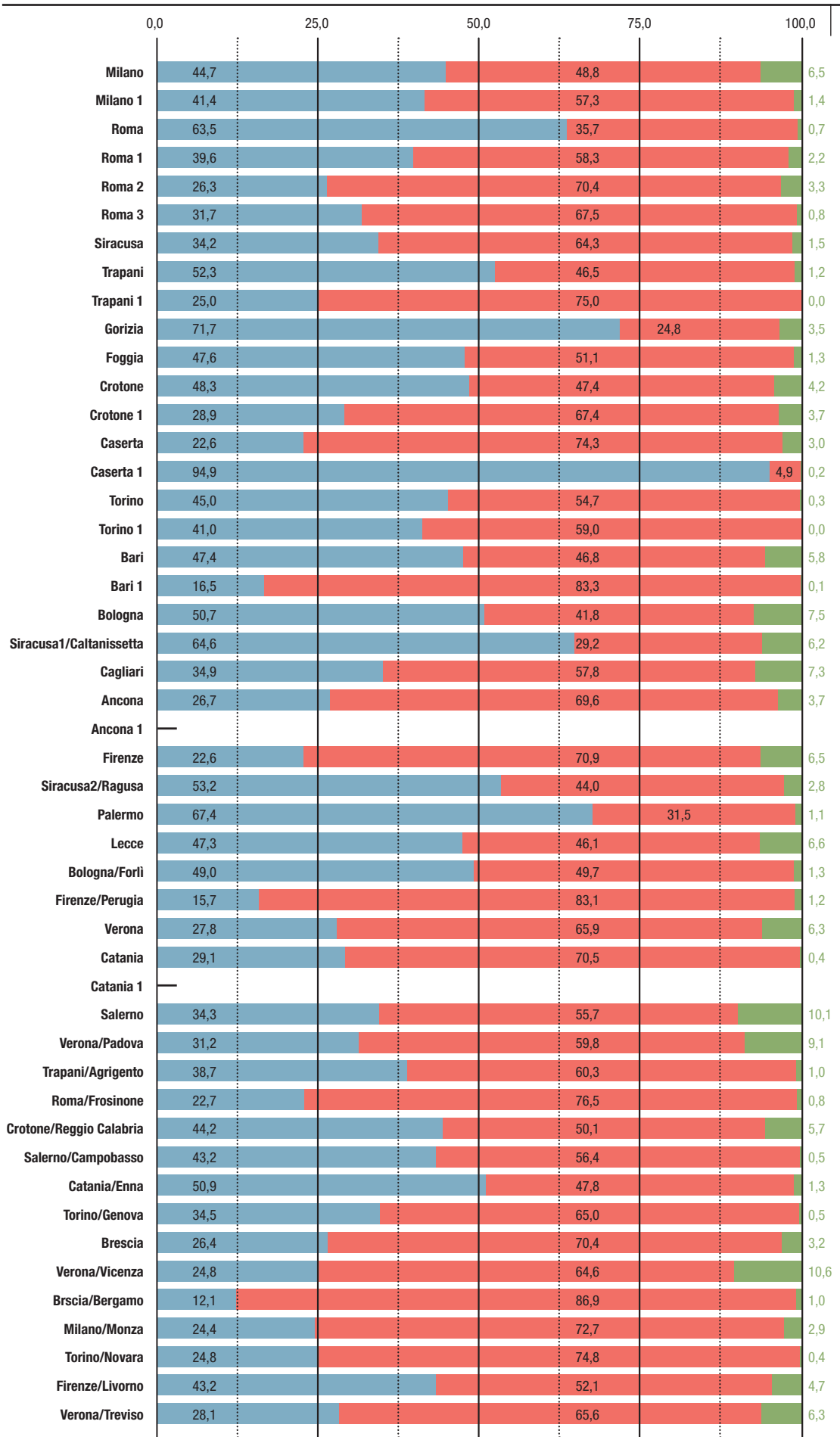


Figura 1.25

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

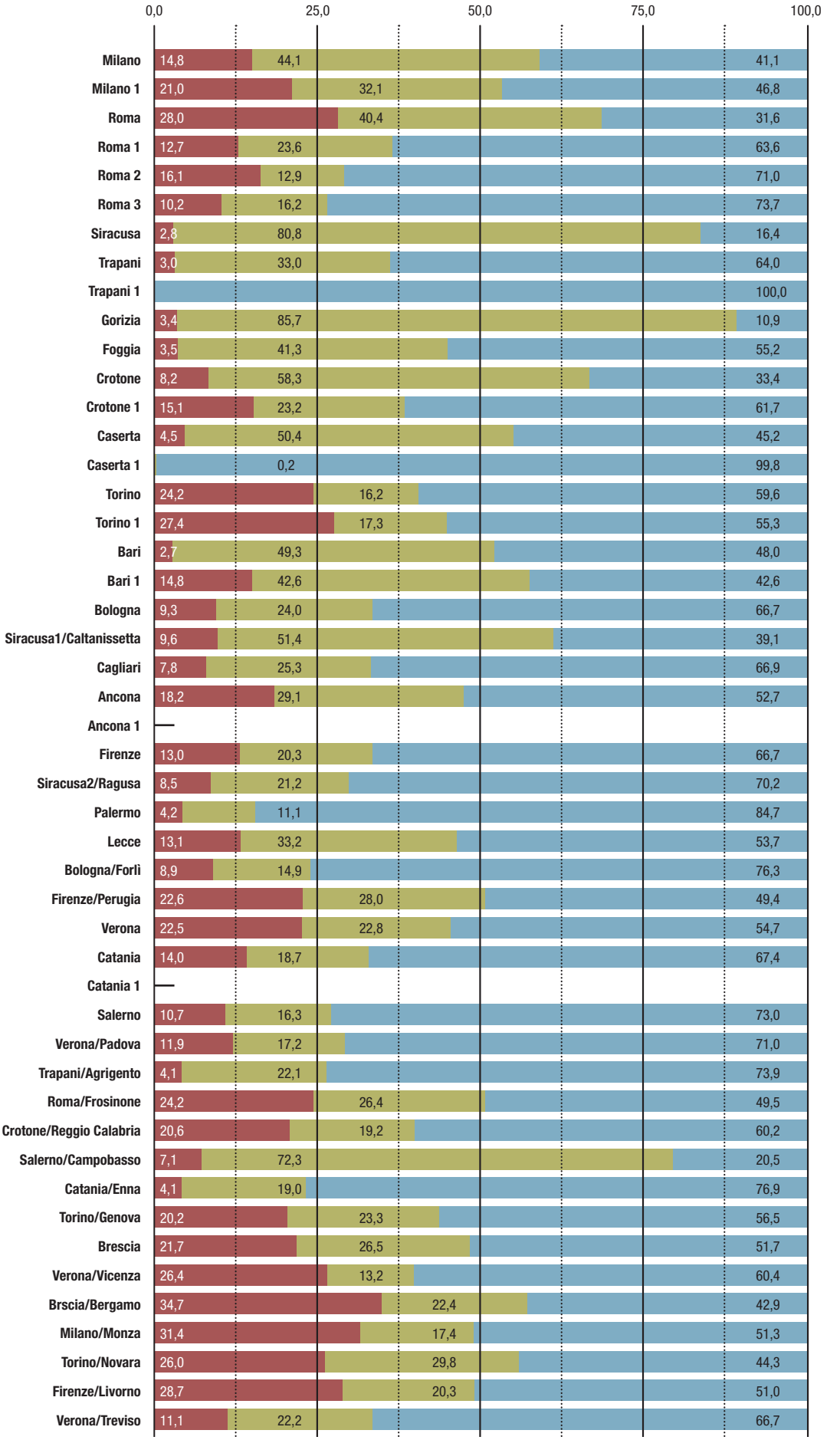
Esiti positivi
Non riconosciuti
Altri esiti*

* Compresi gli irreperibili

Figura 1.26

Esiti positivi per Commissione territoriale. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



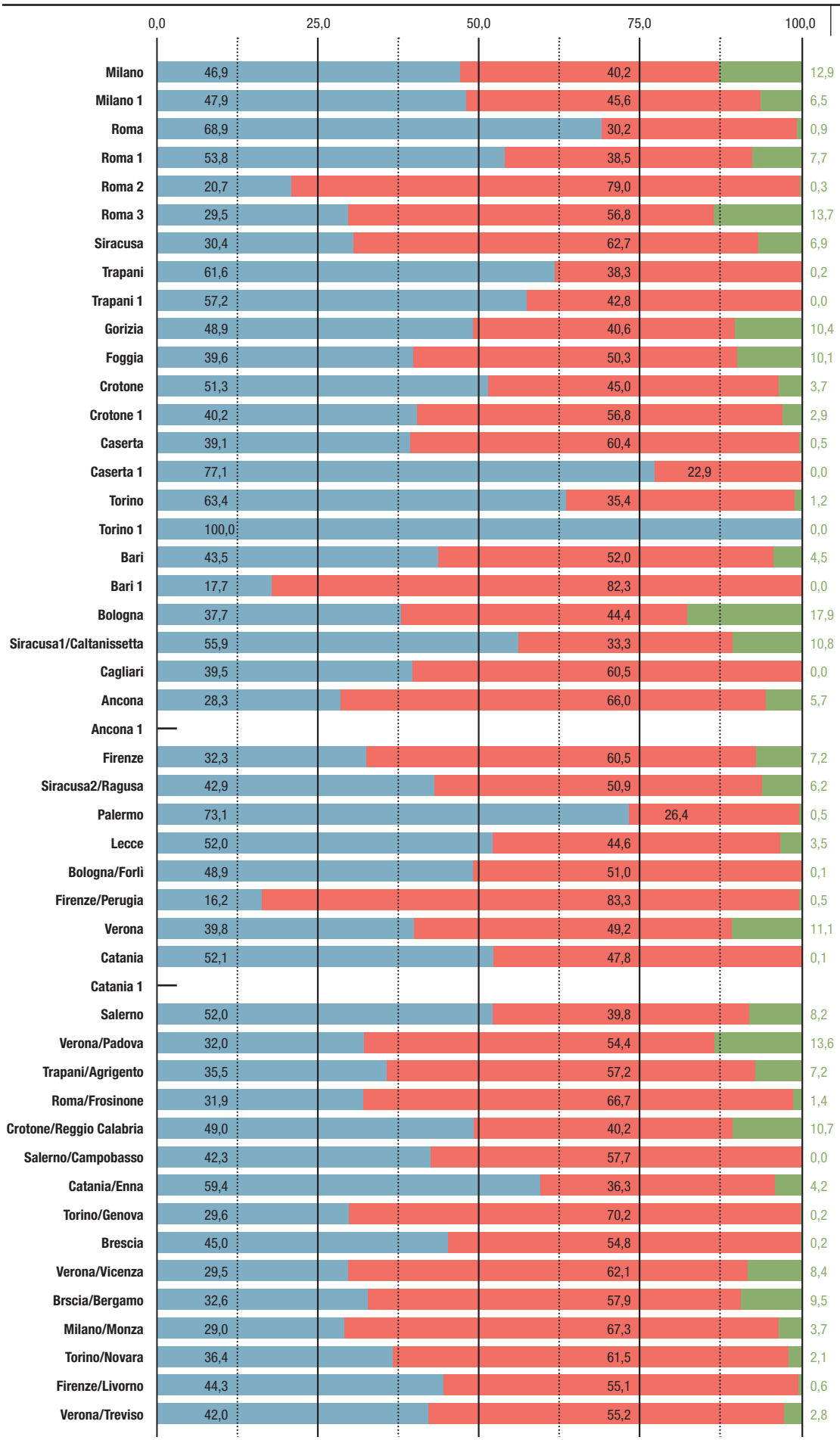


Figura 1.27

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

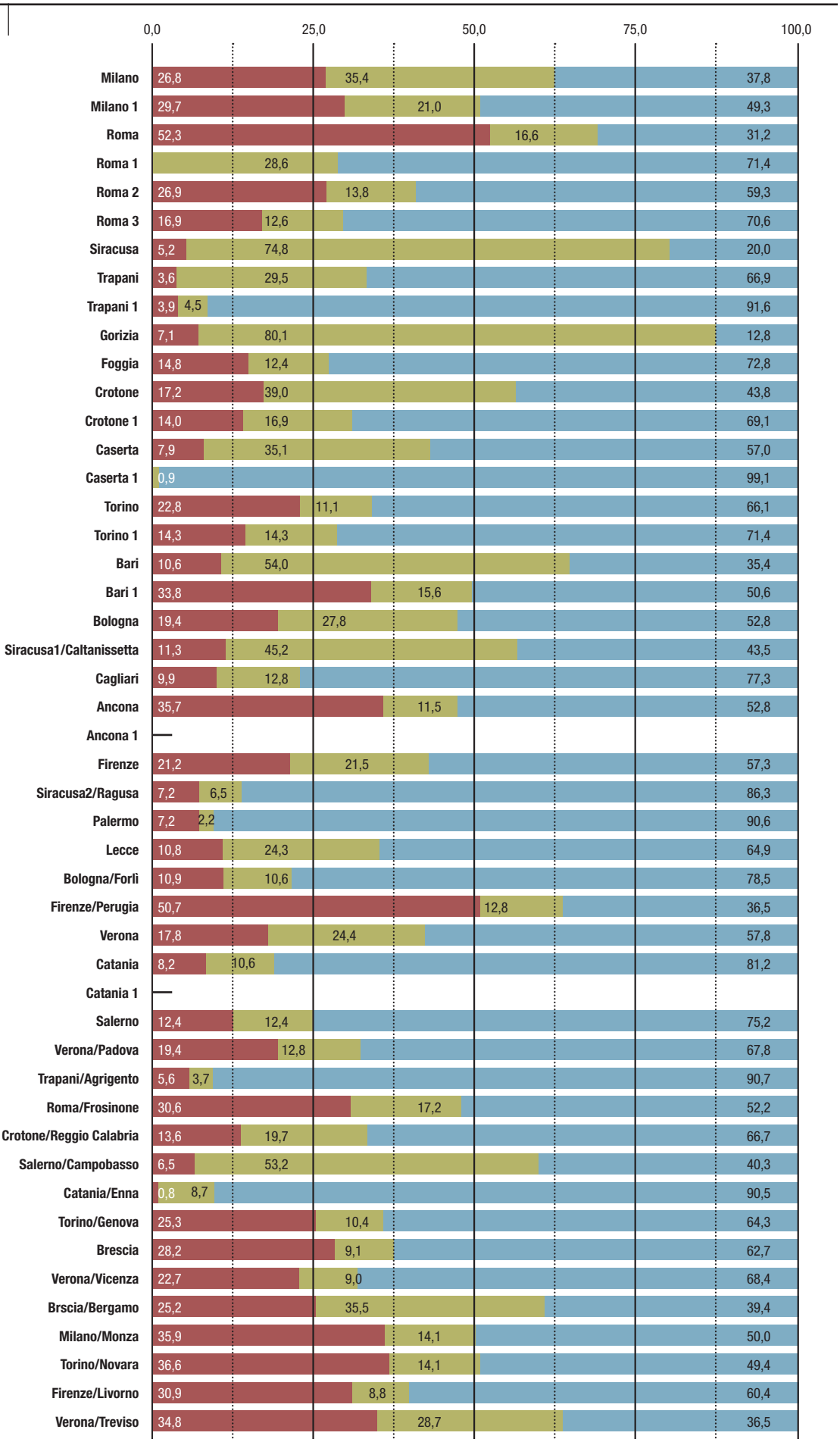
Esiti positivi
Non riconosciuti
Altri esiti*

* Compresi gli irreperibili

Figura 1.28

Esiti positivi per Commissione territoriale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Un ultimo dato interessante relativo alle Commissioni territoriali riguarda le richieste depositate e quelle pendenti. Nel 2016 è presso la Commissione territoriale di Milano che è stato depositato il numero più elevato di richieste di asilo (9.274 pari al 7,5%), in diminuzione rispetto all'anno precedente (erano il 10%). A quella di Milano seguono le Commissioni di Bologna e Roma (entrambe 5,6%) e Torino (5%).

Nel 2017 la Commissione di Milano continua a mantenere il primato del numero di domande presentate (8,4%), a cui segue però Salerno (5,7%) e di nuovo Bologna (5,3%) e Roma (5,1%).

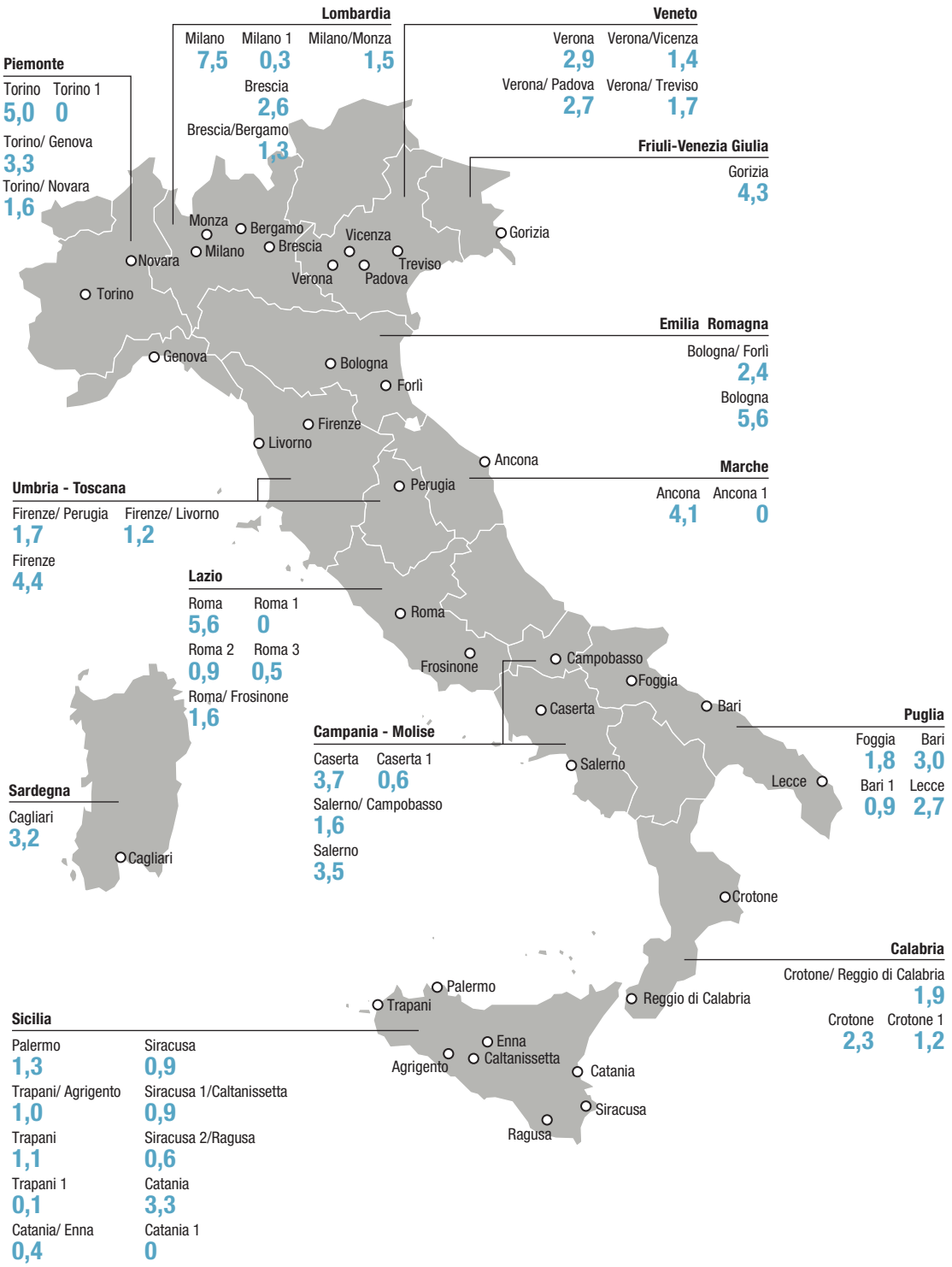


Figura 1.29

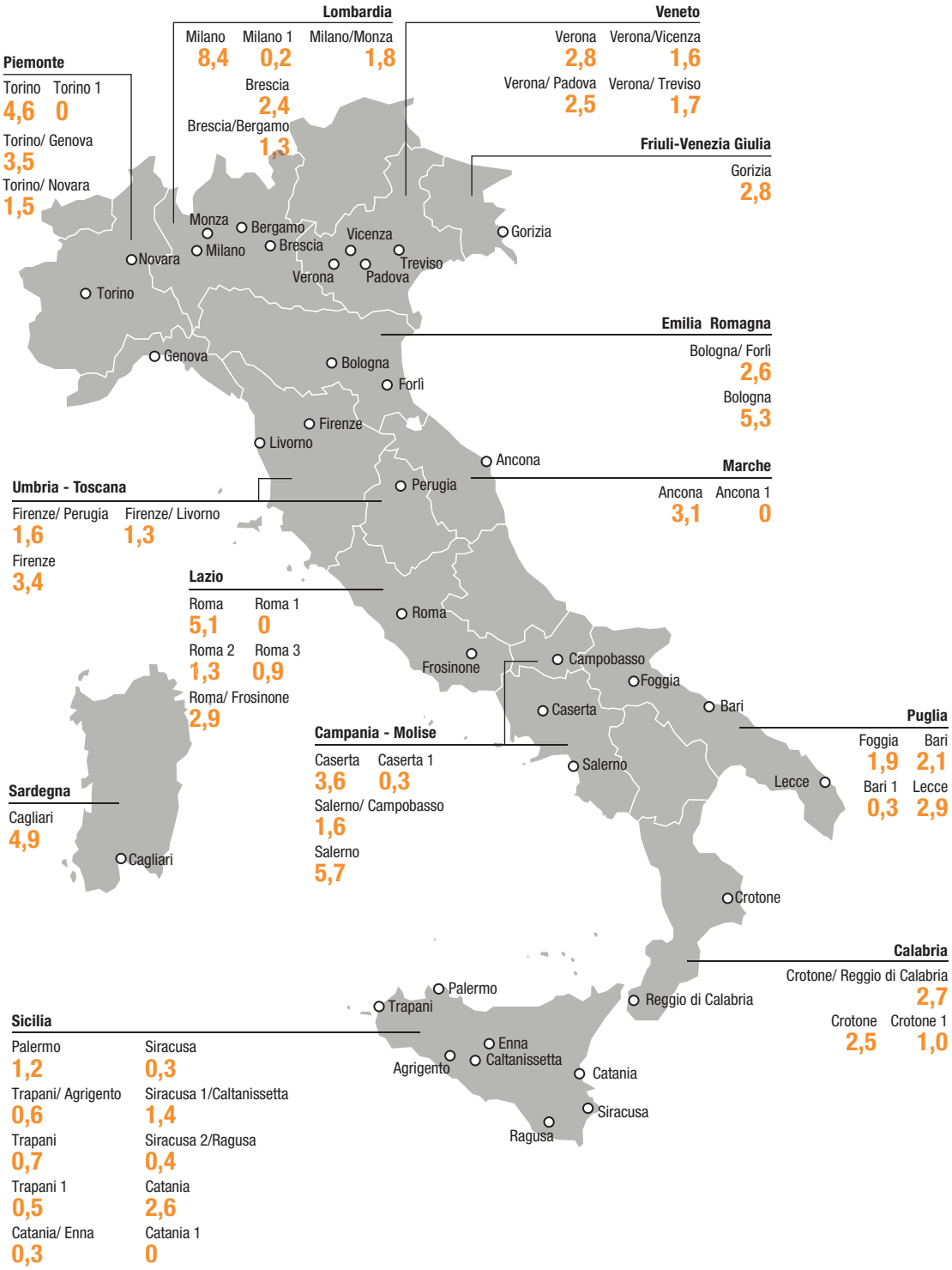
Richieste di protezione internazionale per Commissione territoriale. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

Figura 1.30

Richieste di asilo per Commissione territoriale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Nel 2016 le pratiche pendenti, ovvero quelle richieste ancora da istruire a cui non è stata ancora notificata la data della convocazione, ammontano in totale a 105.744 (circa 40.000 in più rispetto all'anno precedente). A livello territoriale sono le Commissioni di Milano (9,8% sul totale nazionale), Torino (7,2%), Bologna (6,9%), Firenze e Torino/Genova (entrambe 5,6%) ad avere il maggior numero di pratiche pendenti.
L'incidenza delle convocazioni notificate (comprendenti i richiedenti già auditi e coloro che devono ancora esserlo) ma per le quali è ancora atteso l'esito della Commissione sul totale delle richieste pendenti per ciascuna Commissione risulta invece più elevata presso le Commissioni di Roma 2 (86,1%), Crotone 1 (72,7%) e Palermo (52,1%), contro una media nazionale pari al 14,4% (in netta diminuzione rispetto al 20,6% del 2015). Al contrario, le Commissioni che presentano il rapporto più basso sono quelle di Verona/Treviso (1,5%), Verona (4,3%), Trapani/Agrigento (4,7%), Bologna (4,8%), Gorizia e Cagliari (4,9%).

Nel primo semestre 2017 le pratiche pendenti risultano essere in totale 140.550. Come rilevato per il 2016, le Commissioni con il numero più elevato di pratiche pendenti sono Milano (10,3%), Bologna (6,9%) e Torino (6,7%).

La media dell'incidenza delle convocazioni notificate sul totale delle richieste pendenti scende al 13,5%.

Commissioni con il rapporto più alto:
Roma2 (81,2%)
Siracusa (59,3%)
Crotone1 (58,6%)
Roma1 (56,5%)

Quelle con il rapporto più basso:
Trapani/Agrigento (2%)
Brescia/Bergamo (2,2%)
e Cagliari (3,2%).

Tabella 1.13

Richiedenti, pendenti e incidenza delle convocazioni sulle richieste pendenti. Anno 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

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

	Anno 2016			
Cc.Tt. e sezioni in sede distaccata	Richiedenti asilo al 30.12.2016	Totale Pendenti al 30.12.2016	Pendenti %	Incidenza delle convocazioni notificate sul totale delle richieste pendenti per Commissione* %
Milano	9.274	10.402	9,8	10,6
Milano 1	356	334	0,3	40,1
Roma	6.888	4.962	4,7	42,5
Roma 1	27	15	0,0	33,3
Roma 2	1.058	912	0,9	86,1
Roma 3	596	939	0,9	35,9
Siracusa	1.149	275	0,3	43,6
Trapani	1.336	570	0,5	18,1
Trapani 1	171	141	0,1	39,7
Gorizia	5.309	4.661	4,4	4,9
Foggia	2.285	1.042	1,0	25,9
Crotone	2.798	1.119	1,1	24,3
Crotone 1	1.525	428	0,4	72,7
Caserta	4.602	4.054	3,8	9,9
Caserta 1	699	228	0,2	37,3
Torino	6.160	7.564	7,2	13,0
Torino 1	24	3	0,0	0,0
Bari	3.686	2.506	2,4	18,7
Bari 1	1.085	15	0,0	6,7
Bologna	6.876	7.250	6,9	4,8
Siracusa1/Caltanissetta	1.103	1.046	1,0	11,8
Cagliari	3.995	2.140	2,0	4,9
Ancona	5.083	4.645	4,4	18,6
Ancona 1	0	0	0,0	0,0
Firenze	5.458	5.903	5,6	12,3
Siracusa2/Ragusa	757	520	0,5	29,4
Palermo	1.650	934	0,9	52,1
Lecce	3.278	2.421	2,3	7,7
Bologna/Forlì	2.911	1.522	1,4	15,0
Firenze/Perugia	2.140	1.107	1,0	13,5
Verona	3.628	3.497	3,3	4,3
Catania	4.137	2.237	2,1	10,0
Catania 1	0	0	0,0	0,0
Salerno	4.289	3.953	3,7	8,9
Verona/Padova	3.319	2.907	2,7	14,5
Trapani/Agrigento	1.186	1.338	1,3	4,7
Roma/Frosinone	1.927	1.171	1,1	6,6
Crotone/Reggio Calabria	2.317	1.299	1,2	16,7
Salerno/Campobasso	1.968	1.660	1,6	39,3
Catania/Enna	499	408	0,4	44,4
Torino/Genova	4.120	5.876	5,6	5,4
Brescia	3.222	2.043	1,9	8,4
Verona/Vicenza	1.705	1.472	1,4	17,3
Brescia/Bergamo	1.558	1.964	1,9	7,2
Milano/Monza	1.839	2.626	2,5	5,3
Torino/Novara	1.986	2.025	1,9	26,5
Firenze/Livorno	1.461	1.250	1,2	11,9
Verona/Treviso	2.160	2.360	2,2	1,5
Totale	**123.600**	**105.744**	**100,0**	**14,4**

Tabella 1.14

Richiedenti, pendenti e incidenza delle convocazioni sulle richieste pendenti. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

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

	Anno 2017			
Cc.Tt. e sezioni in sede distaccata	Richiedenti asilo (dal 01.01.2017 al 07.07.2017)	Totale Pendenti (al 07.07.2017)	Pendenti %	Incidenza delle convocazioni notificate sul totale delle richieste pendenti per Commissione* %
Milano	6.491	14.513	10,3	7,3
Milano 1	132	368	0,3	37,8
Roma	3.971	6.188	4,4	47,1
Roma 1	17	23	0,0	56,5
Roma 2	974	1.322	0,9	81,2
Roma 3	706	1.305	0,9	33,6
Siracusa	195	189	0,1	59,3
Trapani	546	497	0,4	34,0
Trapani 1	357	262	0,2	46,2
Gorizia	2.160	5.232	3,7	7,6
Foggia	1.488	1.707	1,2	27,8
Crotone	1.903	1.744	1,2	21,7
Crotone 1	790	538	0,4	58,6
Caserta	2.764	5.417	3,9	20,7
Caserta 1	199	244	0,2	24,6
Torino	3.546	9.388	6,7	8,6
Torino 1	0	0	0,0	-
Bari	1.600	2.731	1,9	14,1
Bari 1	240	23	0,0	4,3
Bologna	4.131	9.676	6,9	4,2
Siracusa1/Caltanissetta	1.060	1.296	0,9	6,2
Cagliari	3.822	4.361	3,1	3,2
Ancona	2.366	4.758	3,4	19,5
Ancona 1	0	1	0,0	-
Firenze	2.644	7.180	5,1	12,6
Siracusa2/Ragusa	281	452	0,3	37,4
Palermo	939	1107	0,8	39,3
Lecce	2.209	3.549	2,5	16,3
Bologna/Forlì	2.039	2.179	1,6	6,8
Firenze/Perugia	1.226	1.385	1,0	10,3
Verona	2.197	4.360	3,1	4,4
Catania	2.031	2.994	2,1	7,6
Catania 1	0	0	0,0	-
Salerno	4.439	7.329	5,2	8,6
Verona/Padova	1.973	3.505	2,5	12,0
Trapani/Agrigento	428	1.545	1,1	2,0
Roma/Frosinone	2.282	2.801	2,0	6,3
Crotone/Reggio Calabria	2.129	2.597	1,8	27,3
Salerno/Campobasso	1.228	2.322	1,7	27,3
Catania/Enna	247	401	0,3	48,9
Torino/Genova	2.719	7.765	5,5	3,4
Brescia	1.881	2.747	2,0	4,5
Verona/Vicenza	1.213	1.807	1,3	19,6
Brescia/Bergamo	1.004	2.455	1,7	2,2
Milano/Monza	1.376	3.398	2,4	11,2
Torino/Novara	1.191	2.161	1,5	15,3
Firenze/Livorno	1.000	1.598	1,1	11,3
Verona/Treviso	1.315	3.130	2,2	4,4
Totale	**77.449**	**140.550**	**100,0**	**13,5**

Focus /

I minori stranieri non accompagnati in Italia

Nel complesso, i minori sbarcati sulle coste italiane nel 2016 sono stati 28.223 (il 15,6% del totale dei migranti sbarcati), in forte aumento rispetto ai 16.478 dell'anno precedente (+10,7%). La quasi totalità dei minori sono arrivati da soli (25.846 pari al 92%) e la restante parte in compagnia di almeno un adulto (2.377 pari all'8%). Rispetto al 2015, i minori stranieri arrivati da soli sono aumentati del 109%.

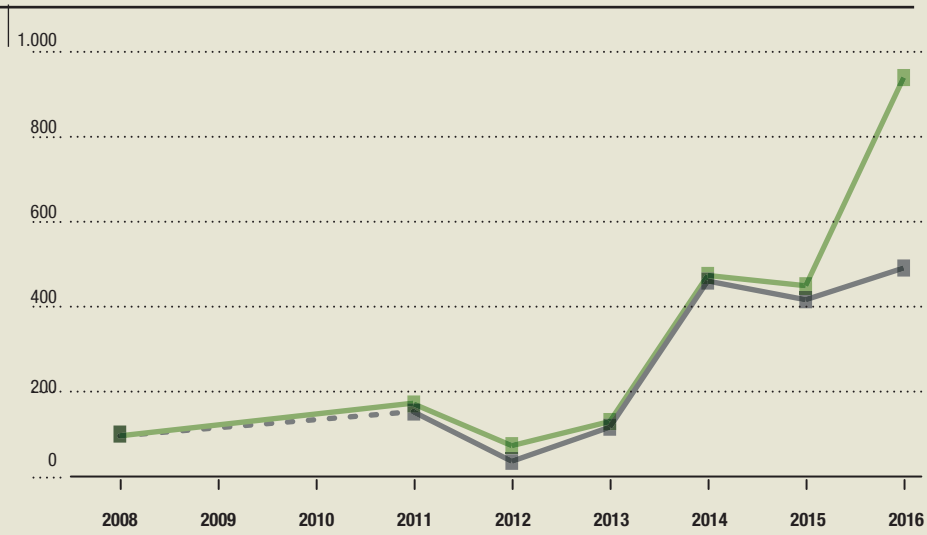
Confrontando i numeri indice[19] relativi al totale dei migranti sbarcati nell'arco temporale 2008-2016 e al totale dei minori stranieri non accompagnati si evince che a partire dal 2011 i MSNA sono aumentati in misura superiore rispetto ai primi. Nel 2016, in particolare, il valore indice registrato per i minori risulta essere quasi doppio rispetto a quello del totale dei migranti sbarcati (939,5 contro 491).

19 L'utilizzo dei numeri indice permette di annullare l'effetto dell'ordine di grandezza di due valori e così restituire una informazione il più possibile oggettiva pur confrontando ordini di grandezza diversi. Gli indici sono calcolati in relazione al valore iniziale rilevato nel 2008.

Tabella 1.31

Confronto tra flusso totale di migranti e MSNA sbarcati. Anni 2008- 2016.
Numeri indice
(anno 2008=100)

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Nel primo semestre 2017, sono sbarcati sulle coste italiane 12.239 minori (circa il 4% in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno). Si conferma la netta prevalenza di minori soli (93,2%) rispetto a quelli accompagnati (diminuiti del 27,7% rispetto al primo semestre 2016).

Prendendo in esame i Paesi di origine, come per il 2015, sono in prevalenza i giovani eritrei a giungere sulle coste italiane (4.387), seguiti da nigeriani (3.365), gambiani (3.319), egiziani (2.585) e guineani (2.527). Da evidenziare l'assenza di minori siriani tra le prime 10 nazionalità di minori sbarcati in Italia mentre nel 2015 erano collocati in seconda posizione (con 2.072 arrivi).

L'incidenza maggiore di MSNA sul totale dei minori riguarda Senegal e Gambia (oltre il 98%), seguiti da Mali, Egitto e Guinea. Al contrario, i minori giunti in compagnia di almeno un adulto sono in prevalenza eritrei e somali (rispettivamente il 12,7% e 12,4%).

Tabella 1.15

Prime dieci cittadinanze e tipologia di minori sbarcati nel 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Cittadinanze	Minori accompagnati	Minori non accompagnati	Minori accompagnati	Minori non accompagnati	Totale	
	V.A.	V.A.	%	%	V.A.	%
Eritrea	555	3.832	12,7	87,3	4.387	15,5
Nigeria	325	3.040	9,7	90,3	3.365	11,9
Gambia	62	3.257	1,9	98,1	3.319	11,8
Egitto	118	2.467	4,6	95,4	2.585	9,2
Guinea	121	2.406	4,8	95,2	2.527	9,0
Costa d'Avorio	173	1.729	9,1	90,9	1.902	6,7
Somalia	225	1.584	12,4	87,6	1.809	6,4
Mali	51	1.390	3,5	96,5	1.441	5,1
Senegal	18	1.179	1,5	98,5	1197	4,2
Bangladesh	72	1.053	6,4	93,6	1.125	4,0
Altre cittadinanze	657	3.909	14,4	85,6	4.566	16,2
Totale	**2377**	**25.846**	**8,4**	**91,6**	**28.223**	**100,0**

Nel primo semestre 2017 i principali Paesi di origine dei minori sbarcati sono la Guinea (12,6%), la Costa d'Avorio (10,8%) e il Bangladesh (10,5%).
L'incidenza maggiore di MSNA sul totale dei minori riguarda gambiani e senegalesi (oltre 98%) mentre i minori sbarcati insieme ad almeno un adulto sono soprattutto siriani (37,2%).

Focus /

I minori stranieri non accompagnati in Italia

Tabella 1.16

Prime dieci citadinanze di minori sbarcati, accompagnati e non accompagnati. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

	2017					
Cittadinanze	Minori accompagnati	Minori non accompagnati	Minori accompagnati	Minori non accompagnati	Totale	Totale
	V.A.	V.A.	%	%	V.A.	%
Guinea	44	1.504	2,8	97,2	1.548	12,6
Costa d'Avorio	85	1.234	6,4	93,6	1.319	10,8
Bangladesh	30	1.251	2,3	97,7	1.281	10,5
Gambia	19	1.219	1,5	98,5	1.238	10,1
Nigeria	67	933	6,7	93,3	1.000	8,2
Eritrea	55	860	6,0	94,0	915	7,5
Mali	29	651	4,3	95,7	680	5,6
Siria	232	391	37,2	62,8	623	5,1
Somalia	29	586	4,7	95,3	615	5,0
Senegal	11	596	1,8	98,2	607	5,0
Altre cittadinanze	232	2.181	9,6	90,4	2413	19,7
Totale	**833**	**11.406**	**6,8**	**93,2**	**12.239**	**100,0**

Infine, rapportando il numero di MSNA al totale dei migranti sbarcati per ciascuna nazionalità si rileva un'incidenza molto elevata di MSNA tra gli egiziani (quasi 6 su 10 sono MSNA). La seconda nazionalità che presenta valori alti di MSNA tra gli sbarcati è quella gambiana (27,3%), seguita da quella somala (21,8%), eritrea e guineana (18,5%). Sono al contrario i minori sudanesi a mostrare l'incidenza minore sul totale degli sbarchi registrati (4,7%).

Nel primo semestre 2017 l'incidenza maggiore dei minori soli sul totale degli sbarchi è ascrivibile ai somali (27,9%), seguiti da gambiani (24,8%) e siriani (24,4%)

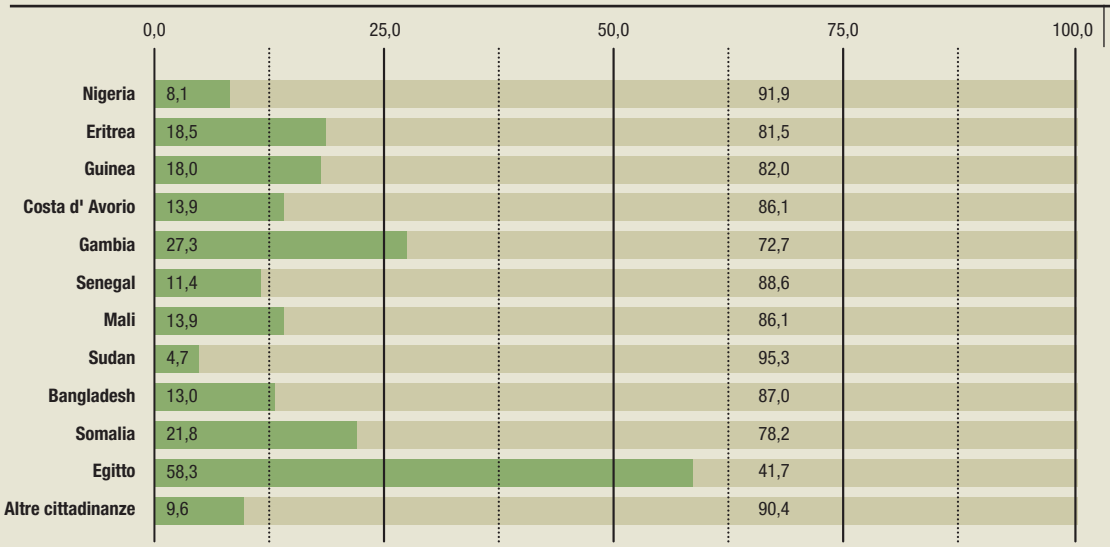


Figura 1.32

MSNA e migranti adulti sbarcati per cittadinanza. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Migranti sbarcati
MSNA sbarcati

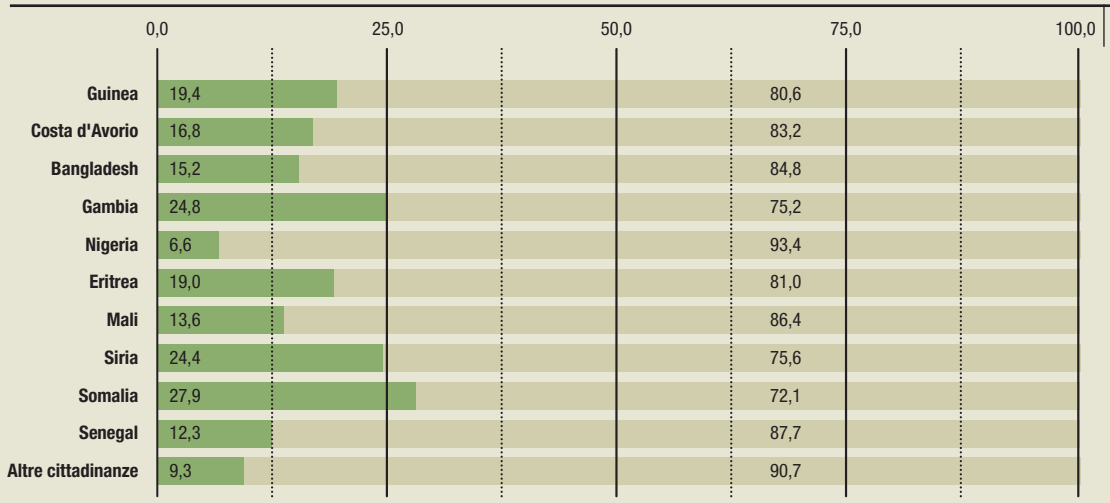


Figura 1.33

MSNA e migranti adulti sbarcati per cittadinanza. Anno 2017 (fino al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Migranti sbarcati
MSNA sbarcati

1.1.4 Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

Nel 2016 i minori stranieri non accompagnati che hanno presentato domanda di protezione internazionale (MSNARA) sono stati 5.930 (pari al 5% del totale dei richiedenti e al 20% circa dei minori sbarcati). La stragrande maggioranza dei MSNARA proviene dal continente africano (88,4%), è di sesso maschile (95,1%) e rientra nella fascia d'età 14-17 anni (99%).
Il trend delle richieste di asilo presentate nel periodo 2008-2016 mostra nettamente due fasi: la prima fino al 2013 è caratterizzata da un andamento di crescita costante ed equilibrato con numeri che non superano le 1.000 domande presentate; la seconda vede, a partire dal 2014, un forte e progressivo aumento di richieste fino a raggiungere il valore massimo di quasi 6.000 nel 2016.
Così come riscontrato nell'anno precedente, nel 2016 la nazionalità prevalente dei MSNARA è quella gambiana (con 1.697 domande presentate pari al 29% del totale), seguita a larga distanza da quella nigeriana (758, il 12,7%) e senegalese (540, il 9,1%).

Tabella 1.34

Domande presentate dei Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA). Anni 2008-2016
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

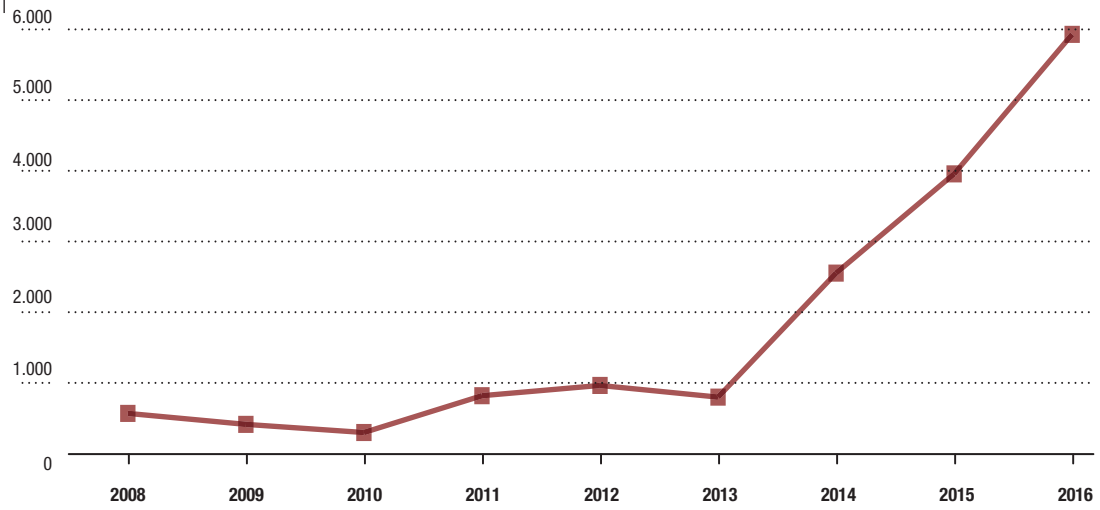
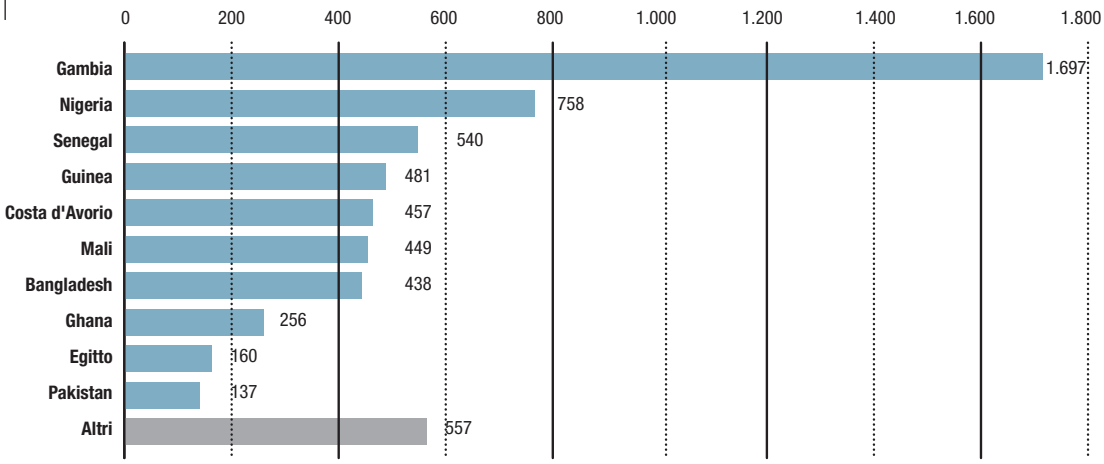


Tabella 1.35

MSNARA per le prime dieci cittadinanze. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Nel primo semestre 2017, le domande di protezione internazionale presentate da MSNA raggiungono quota 4.500.

I richiedenti provengono, per la stragrande maggioranza, dal continente africano (84%), sono di sesso maschile (93%) e hanno un'età compresa tra 14-17 anni (99%).

I primi due paesi d'origine si confermano essere il Gambia (23,8%) e la Nigeria (14,1%), seguiti da Bangladesh, Guinea e Senegal.

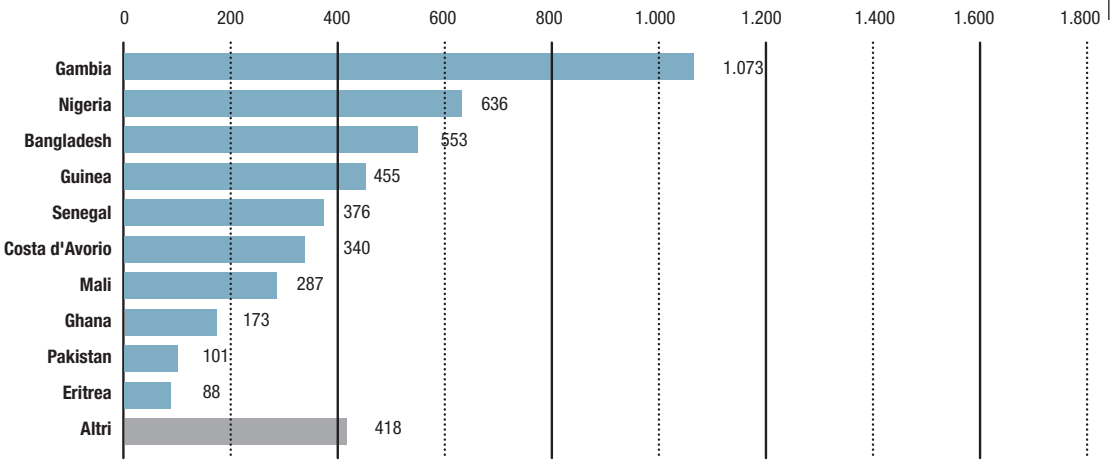


Tabella 1.36

MSNARA per le prime dieci cittadinanze. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

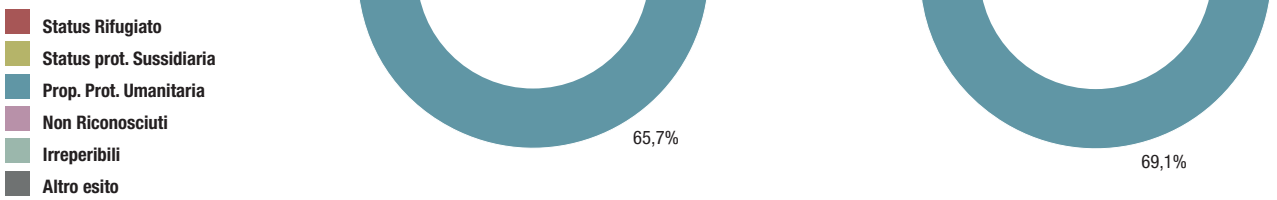
Con riferimento ai 1.383 esiti delle richieste di asilo presentate dai minori stranieri non accompagnati, nella maggioranza dei casi è stata concessa la protezione umanitaria (65,7%), seppur in misura minore rispetto all'81,2% del 2015. Risultano molto più residuali, invece, le altre forme di protezione: lo status di rifugiato è stato accordato al 4,8% delle richieste e la protezione sussidiaria al 2,4%. Un dato da sottolineare riguarda poi il significativo aumento dei dinieghi, passati dall'8,2% del 2015 al 24,4% del 2016 mentre gli irreperibili calano di un punto percentuale (2% nel 2016).

Nel primo semestre 2017, gli esiti delle richieste di asilo dei MSNA ammontano a 3.149; di queste la maggior parte (69,1%) ha ottenuto la proposta di protezione umanitaria, il 4,9% lo status di rifugiato e il 3,8% la protezione sussidiaria mentre i diniegati costituiscono il 20,4%.

Figura 1.37

MSNARA per esiti della domanda di protezione. Anno 2016 e 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Prendendo in considerazione la variabile genere, se le minori hanno ottenuto in maggior misura lo status di rifugiato (46,3%), ai maschi è stata accordata prevalentemente la protezione umanitaria (67,3%). Inoltre, sono sempre i maschi a presentare la percentuale più alta di dinieghi (24,8%) mentre le femmine si rendono in misura maggiore irreperibili (5,6%). Esaminando poi la distribuzione degli esiti delle decisioni per fasce d'età, emerge che se i minori tra i 14 e i 17 anni (1.329 casi) hanno ottenuto prevalentemente la protezione umanitaria (68,1%), tra i minori fino ai 13 anni di età prevalgono gli irreperibili (complessivamente 54 minori pari al 44,4%) e i diniegati (29,6%).

Nel primo semestre 2017 la protezione umanitaria rappresenta la forma prevalente di protezione sia per i maschi (70%) che per le femmine (43,5%); a quest'ultime viene poi riconosciuto in misura nettamente maggiore lo status di rifugiato (38,3% contro il 3,6% dei maschi) mentre i diniegati continuano ad essere sovrarappresentati tra i maschi. Rispetto all'età, si conferma un maggiore riconoscimento della protezione umanitaria ai minori tra i 14 e i 17 anni (72,4%) mentre i minori di 13 anni ottengono più frequentemente sia lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria (17,4% per entrambe le fattispecie) sia il diniego (26,1%).

Incrociando gli esiti delle Commissioni con le prime 10 nazionalità di MSNARA, si rileva innanzitutto che nel 2016 sono i minori egiziani ad aver ottenuto il maggior numero di decisioni positive (riconoscimento dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e della protezione umanitaria) (85,5%), seguiti dai pakistani (80%), guineani (76,8%) e maliani (75,5%). Scendendo nel dettaglio delle forme di protezione, lo status di rifugiato è stato riconosciuto in prevalenza ai minori pakistani (20%) e, in minor misura, nigeriani (8,9%), ivoriani (4,8%) ed egiziani (4,2%). Agli stessi pakistani è stata riconosciuta maggiormente la protezione sussidiaria (4%). Per quanto riguarda la protezione umanitaria, questa è stata concessa principalmente a minori egiziani (79,2%), guineani (76,8%) e maliani (72,6%) mentre tra i diniegati sono sovrarappresentati i senegalesi (31,2%), ghanesi (29,5%), gambiani e bengalesi (29%).

Nel 2017 il numero maggiore di esiti positivi è stato riconosciuto ai minori pakistani (84,6%) e gambiani (80,8%).

Lo status di rifugiato è stato rilasciato prevalentemente ai minori nigeriani (10,4%), la protezione sussidiaria ai maliani (11,8%), la protezione umanitaria ai gambiani (77,2%).

I minori diniegati sono soprattutto bengalesi (30,3%) e ivoriani (29,8%).

Cittadinanza	Status Rifugiato	Status Prot. Sussidiaria	Proposta Prot. Umanitaria	Totale esiti positivi	Non Riconosciuti	Irreperibili	Altro esito
Gambia	1,2	0,5	67,8	69,5	29,0	1,2	0,2
Senegal	0,6	0,6	67,5	68,7	31,2	0,0	0,0
Mali	0,7	2,2	72,6	75,5	23,0	1,5	0,0
Costa d'Avorio	4,8	0,0	69,0	73,8	19,8	6,3	0,0
Nigeria	8,9	1,6	60,2	70,7	26,8	2,4	0,0
Guinea	0,0	0,0	76,8	76,8	19,6	3,6	0,0
Ghana	3,3	0,0	65,6	68,9	29,5	0,0	1,6
Egitto	4,2	2,1	79,2	85,5	12,5	2,1	0,0
Bangladesh	0,0	0,0	71,0	71,0	29,0	0,0	0,0
Pakistan	20,0	4,0	56,0	80,0	20,0	0,0	0,0
Altre	20,9	14,6	42,4	77,9	13,3	3,8	5,1
Totale	**4,8**	**2,4**	**65,7**	**72,9**	**24,4**	**2,1**	**0,7**

Tabella 1.17

MSNARA per esiti di domanda di protezione internazionale e prime 10 cittadinanze. Anno 2016.
Valori percentuali

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

Cittadinanza	Status Rifugiato	Status Prot. Sussidiaria	Proposta Prot. Umanitaria	Totale esiti positivi	Non Riconosciuti	Irreperibili	Altro esito
Gambia	2,9	0,7	77,2	80,8	18,7	0,6	0,0
Nigeria	10,4	0,8	68,5	79,7	19,3	0,8	0,3
Senegal	3,0	0,3	74,5	77,8	21,2	1,0	0,0
Bangladesh	1,5	0,4	67,5	69,4	30,3	0,4	0,0
Mali	0,8	11,8	66,5	79,1	20,1	0,8	0,0
Guinea	2,4	1,2	74,3	77,9	18,1	4,0	0,0
Costa d'Avorio	2,0	1,6	62,9	66,5	29,8	3,7	0,0
Ghana	2,0	0,0	70,2	72,2	26,5	1,3	0,0
Pakistan	3,6	6,0	75,0	84,5	14,3	1,2	0,0
Egitto	4,5	0,0	74,2	78,8	12,1	9,1	0,0
Altre	20,0	24,9	38,1	83,0	11,3	4,5	1,1
Totale	**4,9**	**3,8**	**69,1**	**77,7**	**20,4**	**1,7**	**0,1**

Tabella 1.18

MSNARA per esiti di domanda di protezione internazionale e prime 10 cittadinanze. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Con riferimento alla distribuzione delle richieste di protezione internazionale tra le diverse Commissioni territoriali, anche nel 2016, come nell'anno precedente, è presso la Commissione di Palermo che si registra la maggiore concentrazione di domande presentate da minori (816 pari al 13,8%), seguita dalle Commissioni di Lecce (442, il 7,5%) e Trapani (365, il 6,2%). La Commissione di Palermo risulta essere al primo posto anche per numero di domande esaminate (185, il 13,5%) e domande pendenti (436 su 3.812 complessive, l'11,4%). Nel primo caso è seguita dalle Commissioni di Trapani (151 esaminate, il 10,9%), Trapani/Agrigento (99, il 7,2%) e Catania (93, il 6,7%), nel secondo da quelle di Lecce (309 pendenti, l' 8,1%) e Trapani/Agrigento (218, il 5,7%).

Nel primo semestre del 2017 la Commissione Territoriale di Palermo si riconferma come la prima Commissione per numero di domande presentate (10,2%) e domande esaminate (12,8%). Delle 5.378 domande pendenti, la quota maggiore è invece detenuta dalla Commissione di Crotone/Reggio Calabria (9,7%).

Infine, rispetto agli esiti delle decisioni assunte da ciascuna Commissione Territoriale, l'analisi dei dati mostra che lo status di rifugiato è stato maggiormente riconosciuto dalle Commissioni di Torino (43%), Firenze/Livorno (33,3%), Gorizia (28,6%) e Verona (27,3%) e la protezione sussidiaria da quelle di Milano1 (25%), Firenze (22,2%), Bologna/Forlì (15,4%) e Gorizia (14,3%). Rispetto alla protezione per motivi umanitari, le Commissioni di Foggia, Siracusa1/Caltanissetta, Catania/Enna, Verona/Vicenza, Brescia/Bergamo e Verona/Treviso hanno rilasciato nella totalità dei casi esaminati questo tipo di protezione, seguite dalle Commissioni di Palermo (90,8%) e Lecce (89,2%). Relativamente ai dinieghi, si rileva che la Commissione di Milano/Monza ha rigettato il 100% delle domande di protezione esaminate; seguono Siracusa (circa il 70%), Trapani1 (60%), Milano e Bari (entrambe il 58,8%) e Trapani/Agrigento (58,6%). Sono inoltre le Commissioni di Roma2 e Firenze a far registrare il maggior numero di richiedenti irreperibili (rispettivamente 18,2% e 11,1%).

Nel primo semestre del 2017, lo status di rifugiato è stato riconosciuto in maggior misura dalla Commissione territoriale di Roma (26,3%), la protezione sussidiaria da quella di Gorizia (28,3%) e la protezione umanitaria da quella di Catania/Enna (96,5%). Relativamente ai dinieghi, le Commissioni di Firenze/Perugia, Siracusa e Bari1 mostrano l'incidenza più alta di non riconoscimenti con oltre 6 domande respinte su 10.

Tabella 1.19

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

	Anno 2016					
Cc.Tt. e sezioni in sede distaccata	Status Rifugiato	Status Prot. Sussidiaria	Prop. Protezione Umanitaria	Non Riconosciuti *	Irreperibili	Altro esito**
Milano	0,0	5,9	23,5	58,8	5,9	5,9
Milano 1	0,0	25,0	50,0	25,0	0,0	0,0
Roma	12,5	12,5	62,5	12,5	0,0	0,0
Roma 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Roma 2	0,0	9,1	63,6	9,1	18,2	0,0
Roma 3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Siracusa	3,0	1,5	26,9	67,2	0,0	1,5
Trapani	1,3	0,7	56,3	41,7	0,0	0,0
Trapani 1	0,0	0,0	40,0	60,0	0,0	0,0
Gorizia	28,6	14,3	57,1	0,0	0,0	0,0
Foggia	0,0	0,0	100	0,0	0,0	0,0
Crotone	0,0	0,0	70,0	24,0	6,0	0,0
Crotone 1	7,7	0,0	59,0	25,6	7,7	0,0
Caserta	0,0	3,6	67,9	25,0	0,0	3,6
Torino	42,9	4,8	47,6	4,8	0,0	0,0
Torino 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bari	0,0	0,0	41,2	58,8	0,0	0,0
Bari 1	7,4	3,7	37,0	51,9	0,0	0,0
Bologna	16,7	0,0	64,3	11,9	4,8	2,4
Siracusa1/Caltanissetta	0,0	0,0	100	0,0	0,0	0,0
Cagliari	4,3	6,4	36,2	48,9	4,3	0,0
Ancona	5,6	0,0	77,8	11,1	5,6	0,0
Ancona 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Firenze	0,0	22,2	44,4	22,2	11,1	0,0
Siracusa2/Ragusa	3,0	6,1	78,8	6,1	3,0	3,0
Palermo	2,7	1,1	90,8	1,6	3,2	0,5
Lecce	1,4	2,7	89,2	1,4	4,1	1,4
Bologna/Forlì	7,7	15,4	69,2	7,7	0,0	0,0
Firenze/Perugia	8,3	0,0	66,7	25,0	0,0	0,0
Verona	27,3	4,5	59,1	4,5	4,5	0,0
Catania	1,1	0,0	72,0	26,9	0,0	0,0
Catania 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salerno	0,0	0,0	86,1	8,3	0,0	5,6
Verona/Padova	22,2	11,1	66,7	0,0	0,0	0,0
Trapani/Agrigento	0,0	2,0	38,4	58,6	0,0	1,0
Roma/Frosinone	0,0	6,3	75,0	18,8	0,0	0,0
Crotone/Reggio Calabria	11,3	1,9	75,5	5,7	5,7	0,0
Salerno/Campobasso	5,3	10,5	68,4	15,8	0,0	0,0
Catania/Enna	0,0	0,0	100	0,0	0,0	0,0
Torino/Genova	11,9	2,4	64,3	21,4	0,0	0,0
Brescia	20	0,0	70,0	10,0	0,0	0,0
Verona/Vicenza	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Brscia/Bergamo	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Milano/Monza	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Torino/Novara	8,3	0,0	58,3	33,3	0,0	0,0
Firenze/Livorno	33,3	0,0	66,7	0,0	0,0	0,0
Verona/Treviso	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**4,8**	**2,4**	**65,7**	**24,4**	**2,1**	**0,7**

* (compresi negativo assente, inammissibilità)

** (compresi rinuncia ecc.)

Tabella 1.20

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

* (compresi negativo assente, inammissibilità)

** (compresi rinuncia ecc.)

	Anno 2017					
CC.TT e Sezioni in Sede distaccata	Status Rifugiato	Status Prot. Sussidiaria	Prop. Protezione Umanitaria	Non Riconosciuti *	Irreperibili	Altro esito**
Milano	9,7	12,9	41,9	35,5	0,0	0,0
Milano 1	10,5	5,3	36,8	42,1	5,3	0,0
Roma	26,3	5,3	42,1	15,8	0,0	10,5
Roma 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Roma 2	0,0	12,5	62,5	25,0	0,0	0,0
Roma 3	0,0	0,0	75,0	25,0	0,0	0,0
Siracusa	9,5	7,9	22,2	60,3	0,0	0,0
Trapani	2,2	4,5	69,7	23,6	0,0	0,0
Trapani 1	1,6	1,6	73,6	23,3	0,0	0,0
Gorizia	3,8	28,3	58,5	7,5	1,9	0,0
Foggia	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crotone	2,4	0,0	0,0	13,1	2,4	0,0
Crotone 1	7,7	1,5	80,0	10,8	0,0	0,0
Caserta	4,7	9,3	67,4	18,6	0,0	0,0
Torino	12,8	5,1	78,2	3,8	0,0	0,0
Torino 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bari	13,0	7,4	53,7	25,9	0,0	0,0
Bari 1	11,4	2,9	25,7	60,0	0,0	0,0
Bologna	6,5	11,8	79,6	2,2	0,0	0,0
Siracusa1/Caltanissetta	0,0	5,0	80,0	15,0	0,0	0,0
Cagliari	1,1	4,9	39,9	54,1	0,0	0,0
Ancona	7,6	1,9	45,7	41,0	3,8	0,0
Ancona 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Firenze	11,3	18,9	56,6	11,3	1,9	0,0
Siracusa2/Ragusa	0,0	0,0	74,5	17,9	7,5	0,0
Palermo	0,5	0,7	91,8	6,7	0,0	0,2
Lecce	3,5	1,0	88,4	3,0	4,0	0,0
Bologna/Forlì	6,6	0,0	80,3	13,1	0,0	0,0
Firenze/Perugia	17,9	0,0	21,4	60,7	0,0	0,0
Verona	3,1	6,3	75,0	12,5	3,1	0,0
Catania	3,3	4,9	85,9	6,0	0,0	0,0
Catania 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salerno	2,1	6,4	80,9	4,3	6,4	0,0
Verona/Padova	5,6	2,8	63,4	19,7	8,5	0,0
Trapani/Agrigento	0,0	1,3	33,8	54,5	10,4	0,0
Roma/Frosinone	0,0	3,4	62,1	34,5	0,0	0,0
Crotone/Reggio Calabria	5,0	1,7	81,7	5,0	6,7	0,0
Salerno/Campobasso	7,0	7,0	81,4	4,7	0,0	0,0
Catania/Enna	0,0	1,2	96,5	2,4	0,0	0,0
Torino/Genova	5,8	1,0	58,7	34,6	0,0	0,0
Brescia	9,4	0,0	75,0	15,6	0,0	0,0
Verona/Vicenza	5,3	0,0	63,2	21,1	10,5	0,0
Brescia/Bergamo	4,8	0,0	23,8	47,6	23,8	0,0
Milano/Monza	13,8	0,0	31,0	51,7	0,0	3,4
Torino/Novara	16,8	5,0	50,5	27,7	0,0	0,0
Firenze/Livorno	0,0	0,0	90,9	9,1	0,0	0,0
Verona/Treviso	18,2	9,1	36,4	36,4	0,0	0,0
Totale	**4,9**	**3,8**	**69,1**	**20,4**	**1,7**	**0,1**

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

In Italia, al 31 dicembre 2016, i migranti presenti nelle diverse strutture che costituiscono il sistema di accoglienza (centri di accoglienza straordinaria, hotspot, centri di prima accoglienza, SPRAR)[20] risultano essere **188.084** (il 64% di presenze in più rispetto a quelle registrate nello stesso periodo del 2015). Nel dettaglio, nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) gli immigrati accolti ed assistiti sono 137.218 (pari al 73% del totale, con un incremento di +79% rispetto al 2015), negli hotspot 820 (pari allo 0,4%)[21], nei centri di prima accoglienza 14.694 (il 7,8%) e nei centri afferenti alla rete dello SPRAR, tra accolti e transitati da un progetto all'altro, 35.352 (pari al 18,7% contro i 30.345 nel 2015, con un incremento del 16,5%).
Negli ultimi cinque anni, in termini assoluti, il numero dei migranti presenti nelle strutture di accoglienza è cresciuto costantemente, dapprima in maniera più contenuta, passando dalle 16.844 presenze del 2012 alle 22.118 del 2013, poi in maniera più sostenuta, passando da 68.927 presenze nel 2014 a 114.422 nel 2015, fino ad arrivare al picco massimo di 188.084 presenze nel 2016. Nel quinquennio considerato l'incremento è stato del +1.017%. Rispetto alle tipologie di strutture, dal 2014 al 2016, le presenze nei CAS sono aumentate del 286,5%, passando dalle 35.499 del 2014 alle 137.218 del 2016; incremento parimenti elevato, anche se in forma più contenuta, è quello che riguarda gli accolti nei centri SPRAR (48,3%) che passano dalle 23.836 permanenze del 2014 alle 35.352 del 2016.

20 Per un approfondimento si rimanda, in questo stesso capitolo, alla parte sul sistema di accoglienza in Italia.

21 L'istituzione degli hot spot è entrata a regime nel 2016, per questo motivo non è possibile fare confronti con l'anno precedente.

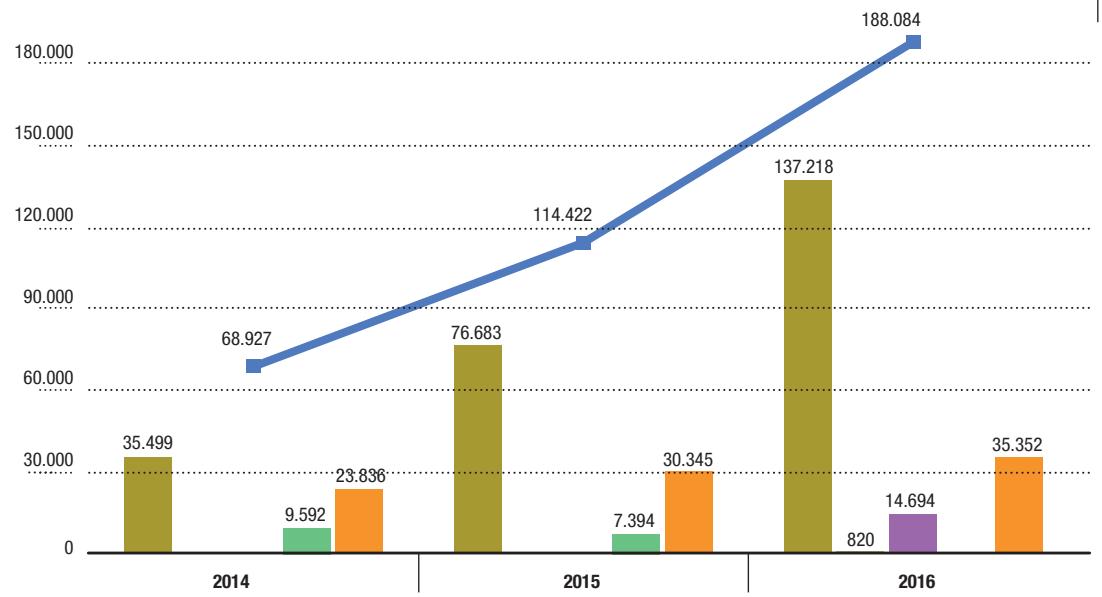


Figura 1.38

Presenze migranti nelle strutture di accoglienza. Anni 2014 - 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

- Presenze nei CAS
- Presenze negli hot spot
- Presenze nei centri di prima accoglienza
- Presenze nelle strutture temporanee CARA/CDA/CPSA
- Accolti nei Centri SPRAR
- Totale immigrati presenti/accolti sul territorio nazionale

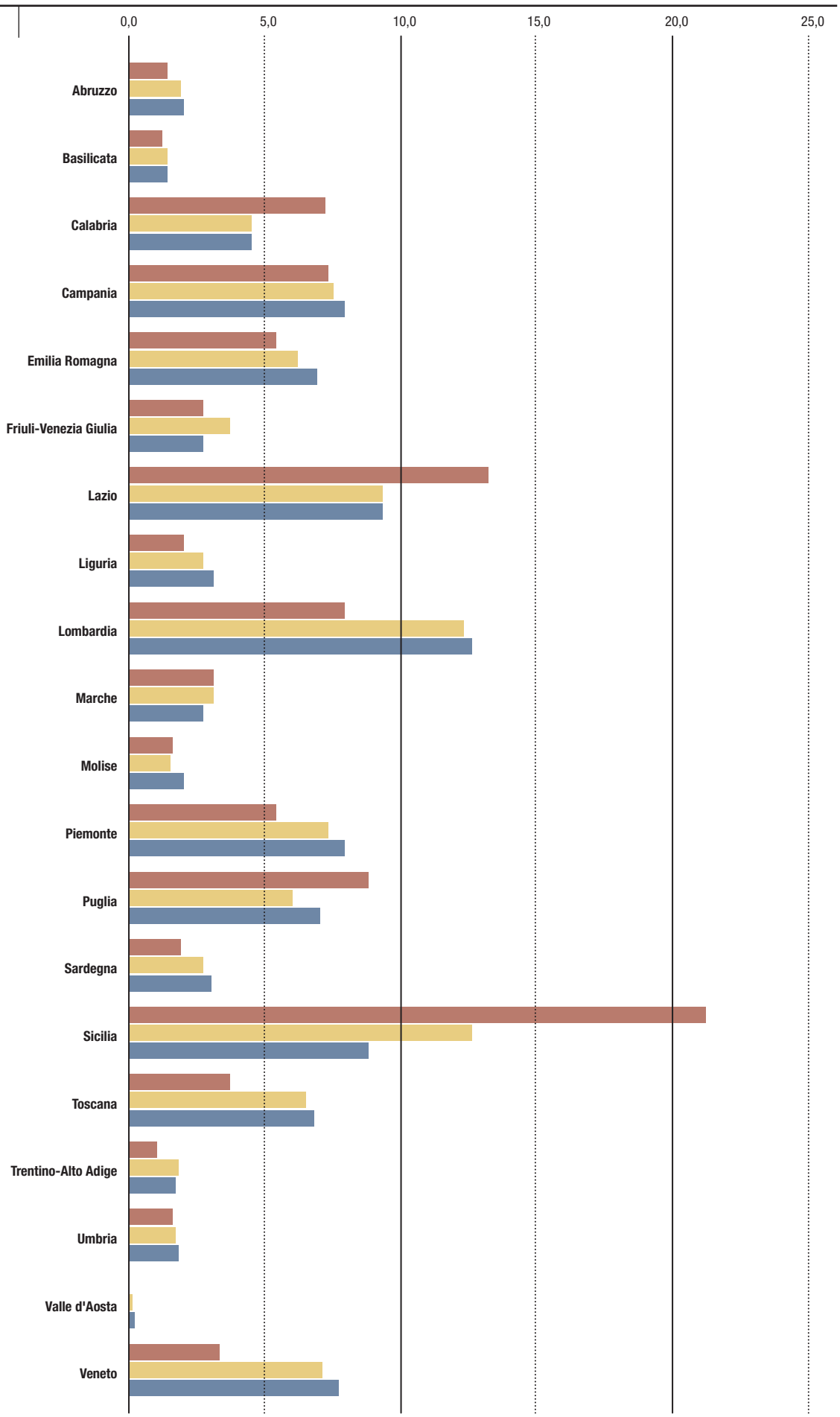
La presenza dei richiedenti protezione internazionale nelle regioni

Uno dei temi attualmente più dibattuti riguarda la distribuzione dei migranti accolti a livello regionale. Complessivamente, nel 2016 la maggior parte di migranti risulta ospitata nelle strutture di accoglienza della Lombardia (23.707 persone pari al 12,6%), a cui seguono quelle di Lazio (17.464, il 9,3%), Sicilia (16.555, l'8,8%), Piemonte (14.911, il 7,9%), Campania (14.789, il 7,9%) e Veneto (14.433, il 7,7%). Tra il 2014 e il 2016 il numero degli accolti nelle diverse strutture ha fatto registrare gli incrementi maggiori in Veneto (+533,9% di presenze), Toscana (+395,5%) e Trentino-Alto Adige (+364,1%). Vale la pena osservare che se in Lombardia la quota di presenze è passata dal 7,9% del 2014 al 12,6% del 2016, in Lazio, Puglia e ancora di più in Sicilia l'andamento è stato decrescente (rispettivamente dal 13,2% al 9,3%; dall'8,8% al 7%; dal 21,2% all'8,8% per i medesimi anni di riferimento).

Figura 1.39

Presenze complessive di migranti nelle strutture di accoglienza. Anni 2014-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno



Analizzando l'evoluzione delle presenze regionali di migranti negli ultimi tre anni per tipologie di strutture di accoglienza, emerge in primo luogo un aumento significativo della quota di accolti nei centri di accoglienza straordinaria (intorno ai tre punti percentuali) in alcune regioni, quali la Lombardia (dal 12,2% del 2014 al 15,7% del 2016, l'incidenza in assoluto più elevata), il Piemonte (dal 6,6% al 9,5%) e la Toscana (dal 5,3% all'8,5%) mentre in Sicilia la quota nei CAS è crollata (dal 15,3% al 3,3%). Con riferimento alle altre tipologie di centri di primo livello, la Sicilia possiede tuttavia la percentuale più alta di migranti nei centri di prima accoglienza (30,8% nel 2016, seguita dalla Puglia con il 22,2% e dal Veneto con il 20,9%) oltre che ovviamente negli hotspot (71,2%), dei quali tre su quattro sono appunto stati attivati in tale regione. Relativamente agli accolti nei centri SPRAR, nello stesso arco di tempo considerato Lazio e Sicilia si alternano nel primato regionale di permanenze di migranti nei rispettivi centri territoriali (19%), seguite a più larga distanza da Calabria (10%) e Puglia (9,7%). Tuttavia, mentre in Sicilia l'incidenza annuale mostra un sostanziale equilibrio in ciascuno dei tre anni, in Lazio si rileva un sensibile decremento.

Tabella 1.21

Presenze di migranti nelle diverse tipologie di strutture di accoglienza. Anni 2014-2016.
Valori percentuali

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

Regione	CAS			CARA/CDA/CPSA		CENTRI PRIMA ACCOGLIENZA
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Abruzzo	1,8	2,4	2,6	-	-	-
Basilicata	1,3	1,3	1,5	-	-	-
Calabria	4,7	1,9	2,7	12,9	13,6	8,3
Campania	10,4	9,0	9,5	-	-	-
Emilia Romagna	7,4	7,4	7,6	-	-	4,2
Friuli-Venezia Giulia	3,3	4,0	2,4	2,1	5,4	7,9
Lazio	7,9	4,0	7,2	9,1	10,5	5,7
Liguria	2,7	3,4	3,8	-	-	-
Lombardia	12,2	16,3	15,7	-	-	-
Marche	3,5	3,4	2,9	0,9	1,2	-
Molise	2,0	1,5	2,1	-	-	-
Piemonte	6,6	9,1	9,5	-	-	-
Puglia	4,4	2,9	4,6	25,3	23,5	22,2
Sardegna	2,5	3,7	4,0	3,1	-	-
Sicilia	15,3	6,5	3,3	46,5	45,8	30,8
Toscana	5,3	8,7	8,5	-	-	-
Trentino-Alto Adige	1,3	2,4	2,2	-	-	-
Umbria	1,9	1,9	2,1	-	-	-
Valle d'Aosta	0,2	0,2	0,2	-	-	-
Veneto	5,1	9,9	7,7	-	-	20,9
TOTALI	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Regione	HOT SPOT	SPRAR			TOTALE		
	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Abruzzo	-	1,2	1,1	0,8	1,4	1,9	2,0
Basilicata	-	1,6	2,0	1,7	1,2	1,4	1,4
Calabria	-	8,4	8,9	10,0	7,2	4,5	4,5
Campania	-	5,6	5,6	5,1	7,3	7,5	7,9
Emilia Romagna	-	4,4	4,5	5,4	5,4	6,2	6,9
Friuli-Venezia Giulia	-	2,0	2,4	1,8	2,7	3,7	2,7
Lazio	-	22,6	22,4	19,3	13,2	9,3	9,3
Liguria	-	1,8	1,6	1,9	2	2,7	3,1
Lombardia	-	4,8	5,0	6,2	7,9	12,3	12,6
Marche	-	3,3	2,9	3,1	3,1	3,1	2,7
Molise	-	1,7	1,8	2,2	1,6	1,5	2,0
Piemonte	-	5,9	4,7	5,2	5,4	7,3	7,9
Puglia	28,8	8,8	9,4	9,7	8,8	6,0	7,0
Sardegna	-	0,5	0,6	0,7	1,9	2,7	3,0
Sicilia	71,2	19,7	20,1	19,4	21,2	12,6	8,8
Toscana	-	2,9	2,7	3,4	3,7	6,5	6,8
Trentino-Alto Adige	-	0,9	0,8	0,6	1,0	1,8	1,7
Umbria	-	1,7	1,6	1,5	1,6	1,7	1,8
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	0,1	0,2
Veneto	-	2,0	1,7	2,1	3,3	7,1	7,7
TOTALI	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Focalizzando ancora l'attenzione sui CAS, al 31 dicembre 2016 per i 137.218 migranti accolti risultano operative 7.566 strutture, distribuite principalmente in Lombardia (1.201), Toscana (947), Emilia Romagna (868), Piemonte (735) e Veneto (598). Si osservi che, a fronte di una media nazionale di 18 presenze per struttura, è la Sardegna la regione con il numero maggiore di presenze medie per struttura (pari a 43 nelle 127 strutture dislocate nell'isola), seguita da Calabria (39,4), Molise (38,1), Abruzzo (38), Campania (36,5), Puglia (34,8) e Basilicata (34,3) mentre le regioni che presentano i valori più bassi sono l'Umbria (9,9), il Friuli Venezia Giulia (11,2), l'Emilia Romagna (12), la Toscana (12,2), la Valle d'Aosta (12,5) e la Sicilia (12,6).

Figura 1.40

CAS – Presenze medie per struttura e Regione. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

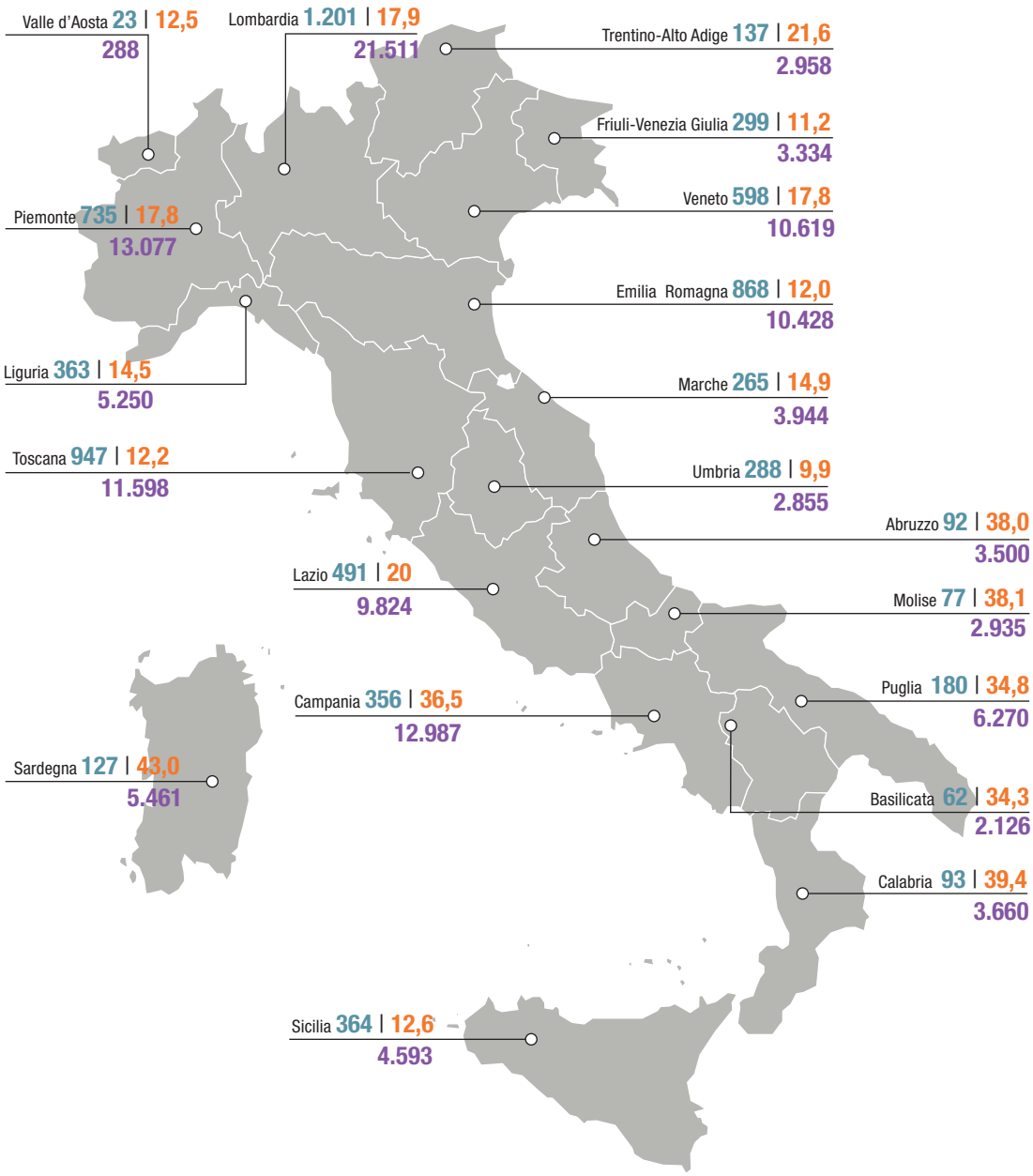


Tabella 1.22

Presenze complessive di migranti nelle strutture di accoglienza, per Regione. Anno 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Regione	Presenze nei CAS		Presenze negli hot spot		Presenze nei centri di prima accoglienza		Presenze nei Centri SPRAR		Totale immigrati presenti sul territorio regionale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Lombardia	21.511	15,7	-	-	-	-	2.196	6,2	23.707	12,6
Lazio	9.824	7,2	-	-	831	5,7	6.809	19,3	17.464	9,3
Veneto	10.619	7,7	-	-	3.070	20,9	744	2,1	14.433	7,7
Piemonte	13.077	9,5	-	-	-	-	1.834	5,2	14.911	7,9
Campania	12.987	9,5	-	-	-	-	1.802	5,1	14.789	7,9
Sicilia	4.593	3,3	584	71,2	4.525	30,8	6.853	19,4	16.555	8,8
Toscana	11.598	8,5	-	-	-	-	1.207	3,4	12.805	6,8
Emilia Romagna	10.428	7,6	-	-	623	4,2	1.893	5,4	12.944	6,9
Puglia	6.270	4,6	236	28,8	3.268	22,2	3.437	9,7	13.211	7,0
Calabria	3.660	2,7	-	-	1.217	8,3	3.530	10	8.407	4,5
Liguria	5.250	3,8	-	-	-	-	662	1,9	5.912	3,1
Sardegna	5.461	4,0	-	-	-	-	255	0,7	5.716	3,0
Friuli-Venezia Giulia	3.334	2,4	-	-	1.160	7,9	637	1,8	5.131	2,7
Marche	3.944	2,9	-	-	-	-	1.095	3,1	5.039	2,7
Abruzzo	3.500	2,6	-	-	-	-	266	0,8	3.766	2,0
Molise	2.935	2,1	-	-	-	-	763	2,2	3.698	2,0
Umbria	2.855	2,1	-	-	-	-	547	1,5	3.402	1,8
Basilicata	2.126	1,5	-	-	-	-	596	1,7	2.722	1,4
Trentino-Alto Adige	2.958	2,2	-	-	-	-	226	0,6	3.184	1,7
Valle d'Aosta	288	0,2	-		-	-			288	0,2
Totale	**137.218**	**100,0**	**820**	**100,0**	**14.694**	**100,0**	**35.352**	**100,0**	**188.084**	**100,0**

Un ulteriore dato che si ritiene utile presentare è quello relativo alle presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture di accoglienza rapportato alla popolazione residente al 31 dicembre 2016. A fronte di una media nazionale pari a 3,1 migranti ogni 1000 abitanti (salita di un punto rispetto al 2015), il Molise risulta essere la regione con il rapporto più alto tra presenze di migranti accolti e cittadini residenti (11,9 migranti ogni 1000 residenti), seguito a larga distanza da Basilicata (4,7), Calabria (4,3), Friuli-Venezia Giulia (4,2), Umbria e Liguria (3,8), Piemonte, Toscana e Sardegna (3,4), Sicilia e Marche (3,3), Puglia (3,2). Le altre regioni si mantengono tutte al di sotto della media nazionale. Rispetto alle singole tipologie di strutture, in Molise tale rapporto risulta più elevato sia per i CAS (9,4 ogni 1000 abitanti) sia per gli SPRAR (2,4 ogni 1000) mentre Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Puglia presentano una maggiore incidenza rispetto ai centri di prima accoglienza.

Tabella 1.23

Presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture di accoglienza ogni 1.000 abitanti, per Regione. Anno 2016

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

Regione	Presenze nei CAS	Presenze negli hot spot	Presenze nei centri di prima accoglienza	Presenze nei Centri SPRAR	Totale immigrati presenti sul territorio regionale
	Per 1.000 ab.	Per 1.000 ab.	Per 1.000 ab.	Per 1.000 ab.	Per 1.000 ab.
Piemonte	3,0	-	-	0,4	3,4
Valle d'Aosta	2,3	-	-	-	2,3
Lombardia	2,1	-		0,2	2,4
Trentino-Alto Adige	2,8	-	-	0,2	3,0
Veneto	2,2	-	0,6	0,2	2,9
Friuli-Venezia Giulia	2,7	-	0,9	0,5	4,2
Liguria	3,3	-	-	0,4	3,8
Emilia Romagna	2,3	-	0,1	0,4	2,9
Toscana	3,1	-	-	0,3	3,4
Umbria	3,2	-	-	0,6	3,8
Marche	2,6	-	-	0,7	3,3
Lazio	1,7	-	0,1	1,2	3,0
Abruzzo	2,6	-	-	0,2	2,8
Molise	9,4	-	-	2,4	11,9
Campania	2,2	-	-	0,3	2,5
Puglia	1,5	0,1	0,8	0,8	3,2
Basilicata	3,7	-	-	1,0	4,7
Calabria	1,9	-	0,6	1,8	4,3
Sicilia	0,9	0,1	0,9	1,4	3,3
Sardegna	3,3	-	-	0,2	3,4
Totale	**2,3**	**0**	**0,2**	**0,6**	**3,1**

L'accoglienza nel 2017

Sotto una pressione migratoria crescente, alla data del 15 luglio 2017, il sistema italiano ha messo complessivamente a disposizione 205.003 posti di accoglienza. La maggior parte di questi è concentrata in Lombardia (13,2%), Campania (9,3%), Lazio (8,7%), Emilia-Romagna (8%), Piemonte e Veneto (entrambe 7,3%) e Puglia (7%). Se i posti CAS sono distribuiti prevalentemente in Lombardia (15,8%), Campania (10,4%), Piemonte (8,5%) e Emilia-Romagna (8,1%), i posti afferenti alla rete SPRAR sono presenti soprattutto in Sicilia (15,1%), Lazio (13,8%), Calabria (11,3%) e Puglia (9,4%). Rispetto alla prima accoglienza, nelle prime tre regioni, ossia Sicilia (32,9%), Puglia (22,9%) e Veneto (18,2%) si concentrano tre quarti delle disponibilità.

Tabella 1.24

Posti nelle diverse tipologie di strutture di accoglienza, per Regione. Anno 2017 (15 luglio). Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Regione	SPRAR		CAS		CPA		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	1.437	4,6	13.439	8,5	-	-	14.876	7,3
Valle d'Aosta	25	0,1	313	0,2	-	-	338	0,2
Lombardia	1.980	6,3	25.017	15,8	-	-	26.997	13,2
Trentino-Alto Adige	155	0,5	3.481	2,2	-	-	3.636	1,8
Veneto	693	2,2	11.604	7,3	2.747	18,2	15.044	7,3
Friuli-Venezia Giulia	388	1,2	3.781	2,4	1.087	7,2	5.256	2,6
Liguria	687	2,2	6.041	3,8	-	-	6.728	3,3
Emilia Romagna	2.681	8,6	12.920	8,1	763	5,1	16.364	8,0
Toscana	1.277	4,1	12.506	7,9	-	-	13.783	6,7
Umbria	454	1,4	3.056	1,9	-	-	3.510	1,7
Marche	1.179	3,8	4.520	2,8	-	-	5.699	2,8
Lazio	4.334	13,8	12.441	7,8	963	6,4	17.738	8,7
Abruzzo	642	2,1	3.864	2,4	-	-	4.506	2,2
Molise	652	2,1	2.979	1,9	-	-	3.631	1,8
Campania	2.654	8,5	16.429	10,4	-	-	19.083	9,3
Puglia	2.949	9,4	8.042	5,1	3.461	22,9	14.452	7,0
Basilicata	590	1,9	2.320	1,5	-	-	2.910	1,4
Calabria	3.525	11,3	4.367	2,8	1.105	7,3	8.997	4,4
Sicilia	4.734	15,1	5.043	3,2	4.957	32,9	14.734	7,2
Sardegna	277	0,9	6.444	4,1	-	-	6.721	3,3
Italia	**31.313**	**100**	**158.607**	**100**	**15.083**	**100**	**205.003**	**100**

È interessante osservare che, nel complesso, il sistema di accoglienza comprende il 40,5% dei Comuni italiani (3.231 su 7.978), un terzo dei quali situato in Lombardia (20,3%) e Piemonte (10,8%). L'incidenza più elevata tra Comuni coinvolti nell'accoglienza e Comuni esistenti nella regione riguarda tuttavia la Toscana (sul totale dei comuni toscani ben l'83% accoglie richiedenti asilo) e l'Emilia Romagna (78,1%) mentre i valori più bassi sono relativi a Sardegna (17,8%), Abruzzo (19,3%) e Valle D'Aosta (20,3%).

Tabella 1.25

Comuni con posti di accoglienza per Regione. Anno 2017 (15 luglio).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Regione	Comuni con posti		Comuni totali		Incidenza
	v.a.	%	v.a.	%	%
Piemonte	348	10,8	1.202	15,1	29,0
Valle d'Aosta	15	0,5	74	0,9	20,3
Lombardia	657	20,3	1.523	19,1	43,1
Trentino-Alto Adige	76	2,4	293	3,7	25,9
Veneto	277	8,6	575	7,2	48,2
Friuli-Venezia Giulia	94	2,9	216	2,7	43,5
Liguria	99	3,1	235	2,9	42,1
Emilia Romagna	260	8,0	333	4,2	78,1
Toscana	229	7,1	276	3,5	83,0
Umbria	51	1,6	92	1,2	55,4
Marche	107	3,3	229	2,9	46,7
Lazio	141	4,4	378	4,7	37,3
Abruzzo	59	1,8	305	3,8	19,3
Molise	58	1,8	136	1,7	42,6
Campania	231	7,1	550	6,9	42,0
Puglia	136	4,2	258	3,2	52,7
Basilicata	54	1,7	131	1,6	41,2
Calabria	146	4,5	405	5,1	36,0
Sicilia	126	3,9	390	4,9	32,3
Sardegna	67	2,1	377	4,7	17,8
Italia	**3.231**	**100,0**	**7.978**	**100,0**	**40,5**

Altro dato rilevante per comprendere meglio la geografia dell'accoglienza in Italia riguarda l'ampiezza dei Comuni ospitanti in termini demografici. Da una lettura verticale del dato, del totale dei comuni che offrono posti a richiedenti asilo e titolari di protezione (3.231, il 40,5%), quelli con meno di 5.000 abitanti sono la maggior parte (50,2%, rappresentando tuttavia circa il 70% del totale dei comuni italiani) mentre quelli appartenenti alla fascia appena superiore (5.001 – 15.000 abitanti) offrono poco più di 3 posti su 10 (30,7%). Dalla lettura orizzontale del dato, che permette di esaminare l'incidenza dell'accoglienza, rapportando per ogni singola fascia demografica il numero di comuni che offrono posti di accoglienza al totale dei comuni appartenenti a quella stessa fascia, tutti i comuni più grandi (oltre i 100.000 abitanti) accolgono richiedenti asilo e titolari di protezione e sono la stragrande maggioranza i comuni medi e medio-grandi che offrono accoglienza (circa il 93% di quelli tra i 50.001 e 100.000 e oltre l'80% di quelli tra 15.001 e 50.000). I comuni più piccoli e medio-piccoli sono invece quelli meno coinvolti da interventi di accoglienza in proporzione al loro numero. Sono infatti circa 6 su 10 i comuni medio-piccoli (500.1 – 15.000) che accolgono sul proprio territorio richiedenti e rifugiati (circa il 60%) e circa 3 su 10 quelli più piccoli (con meno di 5.000 abitanti).

Fasce demografiche	Comuni con posti		Comuni totali		Incidenza
	v.a.	%	v.a.	%	%
0-5.000	1.622	50,2	5.561	69,7	29,2
5.001-15.000	991	30,7	1.675	21,0	59,2
15.001-50.000	481	14,9	598	7,5	80,4
50.001-100.000	91	2,8	98	1,2	92,9
100.001-250.000	34	1,1	34	0,4	100,0
250.001+	12	0,4	12	0,2	100,0
Italia	**3.231**	**100,0**	**7.978**	**100,0**	**40,5**

Tabella 1.26

Comuni con posti di accoglienza per fasce demografiche. Anno 2017 (15 luglio).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Infine, la distribuzione dei posti nelle varie tipologie di struttura per grandezza demografica del Comune definisce un panorama molto variegato: guardando i risultati più marcati, nei Comuni con più di 250.000 abitanti prevalgono i posti SPRAR (20,8% contro 8,7% dei CAS e 17,3% dei CPA), in quelli con popolazione tra 50.000 e 100.000 i posti dei CPA (21,3% contro 11,6 degli SPRAR e 11,3% del CAS), in quelli nella fascia 5.000-15.000 sempre i CPA (28,5% contro 17,8% degli SPRAR e 21,3% dei CAS) e, infine, in quelli più piccoli con meno di 5.000 abitanti sono distribuiti in maggior misura posti SPRAR e CAS rispetto ai CPA (23% per entrambi contro 15,5%).

Fasce demografiche	SPRAR		CAS		CPA		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
0-5.000	7.369	23,5	37.385	23,6	2.333	15,5	47.087	23,0
5.001-15.000	5.571	17,8	33.734	21,3	4.305	28,5	43.610	21,3
15.001-50.000	6.480	20,7	35.174	22,2	828	5,5	42.482	20,7
50.001-100.000	3.646	11,6	17.942	11,3	3.219	21,3	24.807	12,1
100.001-250.000	1.720	5,5	20.595	13,0	1.787	11,8	24.102	11,8
250.001+	6.527	20,8	13.777	8,7	2.611	17,3	22.915	11,2
Italia	**31.313**	**100,0**	**158.607**	**100,0**	**15.083**	**100,0**	**205.003**	**100,0**

Tabella 1.27

Posti di accoglienza nelle diverse tipologie di strutture per fasce demografiche. Anno 2017 (15 luglio).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Focus /

L'accoglienza nella rete diocesiana

L'impegno della Chiesa Italiana a favore dei richiedenti la protezione internazionale ha assunto nel tempo un peso sempre maggiore sia in termini di persone che di diocesi coinvolte, ma anche in riferimento alla qualità dell'accoglienza. Col trascorrere degli anni, infatti, il numero delle realtà che hanno deciso di impegnarsi in questo ambito sono aumentate in tutto il paese.

Da Nord a Sud ormai si contano centinaia di progetti promossi dalle diocesi che si stanno misurando con il difficile compito di garantire a decine di migliaia di beneficiari non solo ospitalità ma soprattutto percorsi di integrazione. Non di rado si tratta di esperienze connotate da elementi di innovatività che hanno permesso di sperimentare percorsi nuovi, a partire dal coinvolgimento diffuso delle comunità cristiane sul territorio. Attraverso le parrocchie, le famiglie e i volontari, le diocesi si sono aperte all'accoglienza, dando in questo modo testimonianza di carità, talvolta in modi del tutto inaspettati. Evidentemente questo sforzo viene portato avanti in un clima di reciproca collaborazione con le istituzioni locali e nazionali deputate all'organizzazione del sistema di protezione ed accoglienza. Per questo motivo la rete ecclesiale oggi è parte integrante del sistema SPRAR nonché un pezzo significativo del sistema emergenziale che fa perno sui cosiddetti Centri di accoglienza straordinaria. In Italia, solamente in pochi altri ambiti, la funzione di sussidiarietà del terzo settore è così presente e diffusa. Si tratta di un modello che, pur presentandosi fragile e con numerosi limiti, tuttavia mostra delle grandi potenzialità, a partire dalla sua capacità di mettere in collegamento i vari attori, dalle istituzioni nazionali fino ai piccoli centri di accoglienza presenti sul territorio. Non vanno però taciute le difficoltà che il sistema di accoglienza nel suo complesso si trova a dover affrontare, ormai da troppo tempo. La mancanza cronica di posti ha indotto in molti casi ad abbassare vistosamente la qualità dell'accoglienza che, sovente è stata affidata a soggetti improvvisati. Così come l'incapacità di programmare per tempo le azio-

UNHCR/MARCO ROTUNNO

ni a sostegno e supporto di coloro che arrivano in Italia, ha generato vistose falle nel sistema di protezione. Peraltro il numero di persone arrivate nel nostro paese nei primi sette mesi del 2017 è sostanzialmente sovrapponibile a quello registrato in Germania, ma l'impatto sui due sistemi di accoglienza e protezione è stato decisamente diverso. Ormai legare queste disfunzioni esclusivamente alla mancanza di risorse, rischia di diventare un alibi insostenibile in quanto i fondi destinati ci sono. Il vero tema è quello di complicate scelte che vengono fatte per calcoli elettorali che vedono ancora molti territori "non accoglienti". Recentemente si è assistito a casi in cui i primi cittadini di alcuni Comuni hanno addirittura minacciato di multare chi avesse ospitato dei profughi. Insomma, spesso sentiamo invocare solidarietà con riferimento all'Europa da parte di coloro che, quella solidarietà, non vogliono sperimentarla a casa propria. È un paradosso che cela, però, il volto di una società smarrita di fronte a degli eventi che appaiono tanto grandi, quanto ingovernabili.
È in questo contesto che si inserisce il ruolo dalla Chiesa Italiana che opera non solo per accogliere e integrare ma per mediare tra le numerose istanze e paure che attraversano la nostra società davanti alla sfida dell'immigrazione.

I monitoraggi promossi della CEI

Per il secondo anno consecutivo, a fine 2016, la CEI ha promosso un monitoraggio sulle accoglienze attive nelle diocesi italiane, concluso fra marzo e aprile 2017. La rilevazione mirava a registrare sia il numero di diocesi coinvolte, sia la tipologia dell'accoglienza attivata, con l'indicazione delle realtà ospitanti (cooperative, fondazioni, consorzi collegati funzionalmente alla diocesi) e delle persone beneficiarie.
Le diocesi coinvolte nell'accoglienza sono risultate 139 su un totale nazionale di 220 (63,2%) e hanno accolto oltre 23.300 richiedenti asilo/titolari di una forma di protezione, un valore pressoché identico a quello emerso nel monitoraggio dell'anno precedente (2015-16), in cui si riscontrarono poco più di 22.500 accoglienze. Pur se in entrambi gli anni si è trattato comunque di dati di flusso e non di stock (per cui la situazione è quella fotografata nel momento della restituzione della scheda di monitoraggio e non quella complessiva annuale), tuttavia un risultato sembra consolidare l'attendibilità dell'altro.

Le forme di accoglienza

Il questionario mirava a rilevare non solo il numero delle accoglienze attivate nelle diocesi, ma anche a fare emergere le differenti modalità sperimentate.
Su tutte prevale l'accoglienza nei CAS (60,7%), seguita dallo Sprar (16,4%). Seguono poi due tipologie di accoglienza: nelle parrocchie e in strutture ecclesiali (appartamenti, canoniche, ovvero altri locali messi a disposizione da congregazioni, da istituti della diocesi) che unitamente considerate, in realtà superano lo stesso Sprar.
Infine, una quota dell'1,6% del totale è rappresentata dall'accoglienza nelle famiglie: 383 persone a febbraio 2017. Il dato è da leggere, anche se non in via esclusiva, come frutto di una iniziativa lanciata dalla CEI attraverso Caritas Italiana, tra il 2016 e il 2017: il progetto di accoglienza in famiglia "Protetto. Rifugiato a casa mia".

L'accoglienza
nella rete diocesiana

Tabella 1.28

Persone accolte nelle tipologie di accoglienza attivate dalle Diocesi.
Valori assoluti e percentuali

Tipologie di accoglienza attivate nelle Diocesi	Persone accolte	% su totale
CAS	14.124	60,4
SPRAR	3.834	16,4
PARROCCHIA	2.889	12,4
STRUTTURE ECCLESIALI	2.135	9,1
FAMIGLIA	383	1,6
TOT. ACCOGLIENZE	23.365	100
N. Diocesi coinvolte	139	-
Italia	**3.231**	**100**

Il progetto **Protetto. Rifugiato a casa mia** consiste nella sperimentazione di nuove forme di accoglienza e integrazione di cittadini stranieri all'interno di nuclei familiari o in strutture parrocchiali o diocesane in cui sia garantito un continuo tutoraggio e accompagnamento della persona accolta da parte delle famiglie tutor. Il progetto si configura come un'iniziativa nazionale finalizzata a mettere a punto un modello di accoglienza e integrazione con una duplice finalità: da un lato creare delle migliori condizioni di integrazione dei cittadini stranieri e dall'altro coinvolgere e sensibilizzare le comunità all'accoglienza di persone in difficoltà con l'obiettivo di accompagnarle durante un più specifico percorso di autonomia. Il nucleo del progetto consisteva nel recuperare il valore della gratuità dell'accoglienza, assegnando centralità alla famiglia concepita come luogo fisico e insieme sistema di relazioni in grado di supportare il processo di inclusione sociale e socio-lavorativa dei migranti nella comunità di riferimento. Il progetto si inserisce in un filone di analoghe progettazioni nate da varie realtà impegnate nell'accoglienza dei migranti/richiedenti asilo/rifugiati, ma è contraddistinta da alcuni elementi come: la gratuità dell'esperienza, per cui il contributo economico messo a disposizione dalla CEI era quasi puramente simbolico e consistente in un bonus "integrazione"

Le diocesi coinvolte nel progetto sono state complessivamente 76 (35% delle diocesi italiane) e ha permesso di dare accoglienza a 551 persone, che sono state ospitate e accompagnate nel loro percorso di integrazione prevalentemente nelle parrocchie (41,2% dei casi), poi in appartamenti, messi a disposizione da famiglie, dalla Caritas diocesana, da privati citta-

Tabella 1.29

Diocesi coinvolte e attive, tipologie di accoglienza e usciti dall'accoglienza, per aree geografiche.
Valori assoluti

	Diocesi coinvolte	Diocesi attive a feb. 2017	Tot beneficiari	Accoglienza in famiglia	Accoglienza in Parrocchia	Accoglienza in Istituto
NORD	24	22	228	61	105	18
CENTRO	22	21	133	33	58	22
SUD E ISOLE	30	23	190	23	64	20
TOTALE	**76**	**66**	**551**	**117**	**227**	**60**

dini (25% dei casi), ovvero ospitati direttamente in coabitazione con famiglie (21,3% dei casi). A febbraio 2017, data del monitoraggio, si stava lavorando al perfezionamento dei percorsi di autonomia dei beneficiari ancora in accoglienza, mentre circa la metà erano già usciti con soluzioni di integrazione.
Dal confronto fra i dati sulle accoglienze in famiglia emerse dal Monitoraggio CEI e quelli relativi al progetto "Protetto. Rifugiato a casa mia", si può desumere che vi siano state diocesi che abbiano comunque dato vita a forme di accoglienza anche "spontanea" in famiglia, al di là dell'adesione al progetto "Protetto. Rifugiato a casa mia".
L'appello del Papa dell'ottobre 2015 ha infatti prodotto nelle diocesi un impulso positivo a sperimentarsi nella sfida dell'accoglienza. Anche quelle di loro che erano da decenni impegnate nella gestione di servizi in favore di migranti e rifugiati hanno comunque sperimentato forme e modalità operative diverse e innovative coinvolgendo la comunità, incontrando e sensibilizzando le stesse parrocchie della diocesi, nonché le congregazioni e gli istituti religiosi, o almeno quelli di loro che negli anni erano rimasti *a latere,* ridiscutendo ed elaborando nuovi strumenti operativi.
Una quota significativa di accoglienze (23%) è rappresentato da modalità nelle quali le diocesi si sono aperte a sperimentazioni sganciate dai circuiti istituzionali, coinvolgendo parrocchie, famiglie, istituti religiosi o semplicemente mettendo a disposizione locali, appartamenti, personale, volontari, per attivazione di forme di ospitalità ed accompagnamento delle persone.
Talvolta queste modalità hanno garantito l'avvio di alcune esperienze locali che poi hanno iniziato ad avviare le procedure per partecipare ai bandi per la gestione dei CAS o per la progettualità SPRAR.

Accoglienza in Appartamento	Beneficiari usciti dall'accoglienza a feb. 2017
39	101
20	62
82	120
141	**283**

I territori maggiormente coinvolti

Una premessa metodologica per la lettura dei dati: le regioni ecclesiali e quelle civili seguono una differente ripartizione territoriale, tale per cui le prime sono 16, in virtù dell'accorpamento del Piemonte con la Valle d'Aosta; dell'Abruzzo con il Molise e del Veneto con il Friuli V.G. e il Trentino A.A, che formano insieme la regione Triveneto.
Ciò chiarito, dalla rilevazione basata sul monitoraggio risulta che le regioni più coinvolte sono: la Lombardia (con oltre 5.500 accoglienze), il Triveneto (circa 2.700), la Sicilia (2.000). Una serie di regioni si attesta poi fra le 2.000 e le 1.000 accoglienze, come il Piemonte, la Campania, la Toscana, la Puglia, L'Emilia Romagna.
Lazio, Calabria, Liguria, Abruzzo-Molise, Sardegna si collocano fra le 1.000 e le 500 persone; da ultime 3 regioni sotto le 500 unità.
Se si confrontano le percentuali della distribuzione territoriale dei migranti in accoglienza nel circuito diocesano con quelle del Cruscotto statistico giornaliero del Ministero dell'interno al 31.01.2017, emergono alcune interessanti differenze: la Lombardia, ad esempio, nelle accoglienze del circuito istituzionale rappresenta il 13% sul totale, mentre tra quelle diocesane raggiunge un valore doppio, il 26,3%.
Leggermente più elevato nelle accoglienze diocesane anche il peso della Sicilia (9% contro l'8% della quota cui si attesta nel circuito istituzionale). Altre regioni invece, nel circuito diocesano hanno un peso inferiore a quello che si registra nelle accoglienze istituzionali, come l'Emilia Romagna (4,9% contro il 7%); il Lazio (4,5% contro l'8%), la Puglia (5,4% contro il 7%), le Marche (1,5% contro il 3%).
A livello diocesano, le realtà più coinvolte sono Bergamo (con circa 2.200 accoglienze, pari a circa il 10% del totale nazionale), seguita da Milano (oltre 1.600, pari al 7%), segue la diocesi di Teggiano – Policastro (SA), con quasi 1.000 persone (il 4%), e subito dopo Firenze e Cremona (entrambe fra le 550 e le 580 persone).
Entrando nel dettaglio delle modalità dell'accoglienza, emerge che un CAS ogni 3 del circuito diocesano si trova in Lombardia; 1 ogni 7 in Triveneto; seguono il Piemonte (7%), la Toscana, la Campania e l'Emilia Romagna (6,5%). Si può pertanto affermare che la gestione dei CAS è prevalentemente concentrata nel Nord (che da solo raggiunge il 54,4%). La modalità SPRAR sembra invece attestare un maggiore coinvolgimento fra le realtà del Sud e delle isole. Le oltre 3.700 persone in accoglienza Sprar gestita dalle diocesi, si trovano soprattutto in Sicilia, Campania e Calabria, che da sole assommano il 49% degli Sprar diocesani.
Entrando invece nel vivo delle accoglienze non afferenti al sistema istituzionale, ed in particolare di quelle attivate nelle parrocchie, la distribuzione territoriale evidenzia nuovamente una netta prevalenza della Lombardia, in cui è localizzato ben il 43% delle parrocchie che hanno accolto

L'accoglienza
nella rete diocesiana

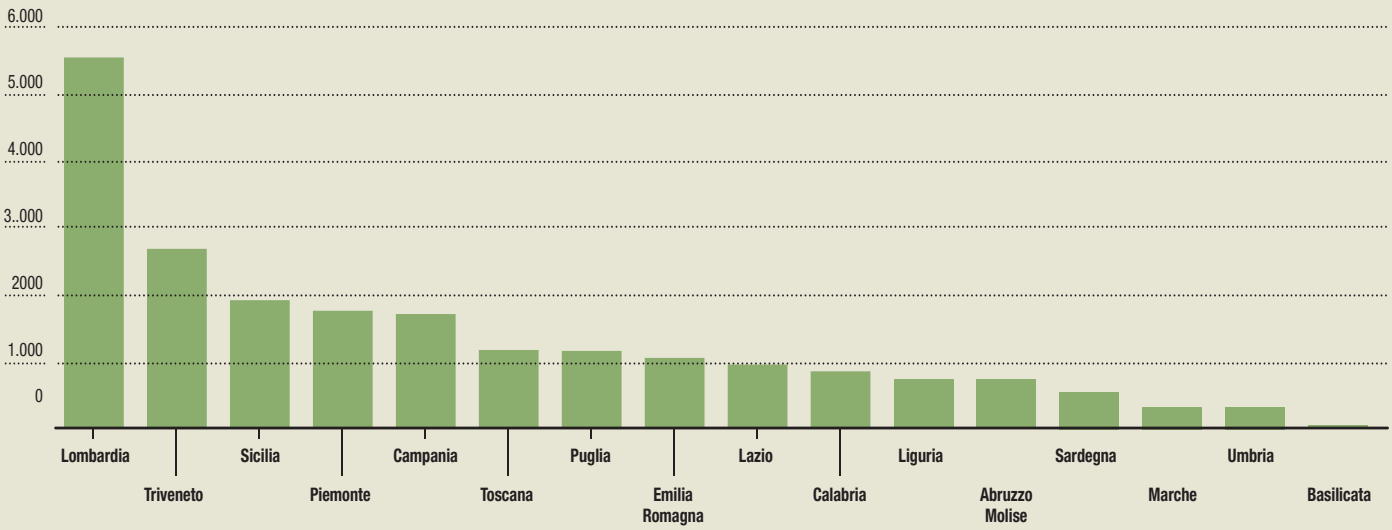


Figura 1.41

Migranti accolti nelle diocesi, per Regione.
Valori assoluti

(con la diocesi di Milano che da sola costituisce il 18% a livello nazionale) e del Triveneto (16,2%).
Come anticipato, oltre le accoglienze in parrocchia, sono state registrate modalità e sperimentazioni ulteriori, che hanno riguardato la messa a disposizione di appartamenti da parte della diocesi, il coinvolgimento di istituti e congregazioni religiose. A tale riguardo è interessante notare una più attenuata polarizzazione e una maggiore diffusione territoriale: le accoglienze al di fuori di circuiti CAS, Sprar, Parrocchie, sono avvenute per il 16,5% in Lombardia, per il 14% in Piemonte, per il 12% in Sicilia e in Puglia, 10% in Liguria e Lazio.

Dal monitoraggio si rileva inoltre che le strutture complessivamente messe a disposizione dalle diocesi per l'accoglienza sono state 1.755, con una media nazionale di 13 persone accolte a struttura (da intendere riferita al complesso delle modalità di accoglienza sopra riportate, compresa l'ospitalità nelle famiglie).
Anche in tal caso si registrano poi scostamenti territoriali più o meno significativi, ma che non superano in alcuna diocesi il rapporto di 50 a 1, neanche in caso di accoglienze particolarmente numerose. Per entrare più nel dettaglio, le regioni che superano il rapporto medio nazionale sono per lo più situate nel Sud – Isole, come l'Abruzzo (27,4 persone accolte per struttura), la Sicilia (22,7), la Campania (17,7), la Sardegna (16,8); in linea con il valore medio nazionale la Lombardia (con una media di 13 persone a struttura) e al di sotto le 3 regioni Veneto, FVG e Trentino A.A. (10 persone a struttura). Anche le regioni del Centro riportano un valore medio di area più basso di quello nazionale, di poco superiore a 11 persone a struttura.
Quello che emerge focalizzando l'analisi a livello diocesi è poi che anche diocesi con un numero piuttosto significativo di persone in accoglienza rivelano un rapporto virtuoso con il numero di strutture messe a disposizione: è il caso Roma (6,4 persone a struttura pur con un totale di oltre 480 persone accolte dalla diocesi), e di altre diocesi come Como, Lodi, Mes-

sina, Arezzo, Agrigento, Foligno (tutte intorno a 5-7 persone a struttura). Nella fascia 10-11 persone a struttura rientrano poi diocesi come Milano (che comunque ha all'attivo oltre 1600 accoglienze) Caserta, Frosinone, (entrambe con una media di 11 persone a struttura con oltre 200 persone in accoglienza ognuna).
Analizzando la situazione delle diocesi con i numeri più elevati, si attesta comunque una capacità di evitare il rischio di eccessiva concentrazione: la stessa Bergamo, che accoglie oltre 2.200 persone, la maggior parte delle quali in centri CAS, riesce a non superare la media di 25 persone a struttura; Firenze si mantiene nella fascia di 20 persone; Cagliari (17 persone a struttura su un totale di 400 accoglienze).

..altre esperienze:

Fra le altre esperienze al di fuori del circuito istituzionale, ma portate avanti dalle diocesi in via autonoma, anche con fondi propri o messi a disposizione dalla Conferenza Episcopale Italiana, va segnalata quella della diocesi di Manfredonia, che sta ospitando 6 nuclei familiari con un programma di **reinsediamento** di 50 cittadini siriani presenti nei campi profughi in Giordania, sostenuto dalla CEI. Si tratta di individui con gravi patologie mediche, già riconosciuti come rifugiati dall'UNHCR, che non riuscivano ad essere trasferiti dalla Giordania proprio per la difficoltà di reperire disponibilità all'accoglienza di casi che richiedevano e richiedono un'assistenza sanitaria continuativa e dunque onerosa, non solo economicamente.
La Conferenza Episcopale italiana ha firmato a gennaio 2017, insieme alla Comunità di Sant'Egidio, un Protocollo con i Ministeri degli Esteri e dell'Interno per l'attivazione di un **corridoio umanitario** dall'Etiopia di 500 profughi presenti nei vari del paese. Caritas Italiana e la Comunità di Sant'Egidio hanno svolto diverse missioni in Etiopia al fine di pianificare le modalità operative e attivare i contatti con le Organizzazioni internazionali e le realtà ecclesiali coinvolte nell'attuazione del programma.
Per quanto riguarda invece l'accoglienza dei beneficiari, da predisporre in Italia, attraverso il coinvolgimento delle diocesi, l'intenzione è comunque quella di attivare le accoglienze secondo la modalità già sperimentata con il progetto "Protetto. Rifugiato a casa mia".
Oltre alle tipologie di accoglienza sopra descritte, altre ne sono state avviate, che riguardano tipologie di destinatari in specifiche situazioni, a cominciare dai migranti che vengono salvati in mare. A tale riguardo si segnala l'iniziativa **Warm up**, consistente nella distribuzione di kit di abbigliamento e biancheria da distribuire nell'immediatezza del salvataggio (**Warm Up kits**), in quei frangenti in cui le persone che vengono recuperate in mare non di rado si presentano in condizioni difficili: oltre ad essere spaventate, infatti, sono spesso bagnate e a rischio di ipotermia. Nel biennio 2016-2017 sono stati dunque realizzati oltre 10.000 kit, che sono stati distribuiti sia dai vari attori coinvolti nelle operazioni di salvataggio in mare, dalla Marina Militare, alla Guardia Costiera, alle ONG, come il Moas. Parte dei kit sono stati messi a disposizione anche delle Caritas diocesane presenti sui luoghi di sbarco e già coinvolte in attività di assistenza durante le relative operazioni, consistenti non solo nella fornitura di cibi, bevande e beni di prima necessità, ma anche **in attività di supporto sanitario o collaterali alla gestione di strutture temporanee**, nelle quali le persone vengono trattenute il tempo necessario per il successivo trasporto nei centri di accoglienza.

L'accoglienza in frontiera

Analoga situazione e impegno si verifica in diversi luoghi di frontiera non marittima ma terrestre, in cui si formano concentrazioni piuttosto numerose di migranti che tentino di attraversare la frontiera italiana per raggiungere destinazioni europee. A Como, Ventimiglia, Bolzano e nel confine orientale (Gorizia, Udine, Trieste) i casi più significativi. Tutte queste realtà sono state variamente sollecitate dal fenomeno: a **Ventimiglia**, la Parrocchia di S. Antonio insieme alla Caritas diocesane si sono da subito mobilitate per mettere a disposizione dei migranti in transito beni di prima necessità e accogliere persone con specifiche esigenze;
A **Como** è stata strutturata una rete di interventi per fare fronte al bisogno di accoglienza fra cui il nuovo dormitorio per senza dimora e migranti rimasti fuori dal sistema dell'accoglienza. La struttura offre ospitalità per 6 mesi a migranti che hanno ottenuto il permesso di soggiorno e che hanno di fronte un cammino di inserimento sociale, ovvero il raggiungimento di autonomia alloggiativa e lavorativa.
Nel territorio ci sono inoltre due centri che funzionano da *hub*, da luoghi di primissima accoglienza in vista del successivo trasferimento delle persone nei Cas della provincia: uno è gestito logisticamente dalla CRI (224 persone presenti ad inizio settembre), ma la Caritas diocesana insieme ad una cooperativa collegata effettua la distribuzione dei pasti, nonché la mediazione culturale, l'orientamento legale, e il supporto nella procedura amministrativa sottesa alla domanda di protezione internazionale.
L'altro centro, che può accogliere 50 persone, è gestito direttamente dalla Caritas e funziona da HUB solo nei mesi estivi (aprile – fine novembre), accogliendo i

L'accoglienza nella rete diocesiana

migranti inviati dalla prefettura per un tempo limitato (circa due settimane), prima del successivo trasferimento nei CAS della provincia, eseguito di comune accordo fra Prefettura ed Ente gestore, dopo una valutazione delle condizioni soggettive della persona da trasferire, il suo grado di consapevolezza e di preparazione al trasferimento in un CAS, scelto anche questo, ove possibile, tenendo conto di eventuali particolari esigenze della persona. L'HUB in questione, in inverno, non cessa di fungere da luogo di accoglienza: diventa infatti dormitorio per coloro che altrimenti rimarrebbero in strada.
In città ci sono inoltre due strutture che accolgono 40 minori non accompagnati in transito. In generale per i transitanti (all'inizio di settembre 2017 si trattava ancora di circa 150 persone) sono stati messi a disposizione sia dei luoghi di accoglienza in parrocchia (a Rebbio, ad esempio, ovvero in un'altra struttura dei padri comboniani con una capienza di 20 posti) sia sono stati organizzati servizi suppletivi come mense ad hoc o rafforzati i servizi preesistenti sulla base della maggiorata utenza.
Nel confine orientale, a **Gorizia**, ma anche a Udine e Trieste si registra una situazione parzialmente difforme da Ventimiglia (in cui i migranti sono quasi esclusivamente in transito verso un altro paese europeo), perché si tratta di:

- richiedenti protezione internazionale che intendono presentare domanda in Italia e rimanervi, ma la tempistica per la formalizzazione dell'istanza è lunga e laddove non siano disponibili posti in accoglienza, occorre comunque prevedere e avviare percorsi di tutela a supporto della richiesta d'asilo e di inclusione sociale;
- titolari di protezione internazionale cd. "di ritorno", ovvero persone che sono in possesso di un titolo di soggiorno scaduto e che nel frattempo si erano mossi verso altri Stati d'Europa senza potervi regolarizzare la loro posizione; per cui fanno ritorno in Friuli Venezia Giulia per rinnovare il titolo di soggiorno, ma sono senza alcun sostegno;
- i richiedenti c.d. "open asilo". La definizione, presa dai migranti stessi (soprattutto di alcune nazionalità, il Pakistan fra tutte) è una pratica che si riferisce a chi aspetta la verbalizzazione della domanda e poi lascia il paese (tornando in Pakistan o recandosi altrove) per poi tornare in Italia per sostenere il colloquio in commissione. Questo tipo di pratica rappresenta una difficoltà non solo nei centri di accoglienza per il grosso turn over che produce, che rende difficili tutta una serie di azioni (a cominciare dall'organizzazione delle classi nei corsi d'italiano) e che ha pesanti ricadute anche sul territorio: quando rientrano in Italia per il colloquio in commissione, questi richiedenti hanno ovviamente perso il diritto all'accoglienza, finendo così per rinfoltire le fila delle persone che dormono all'addiaccio.

A fronte di questa composita situazione, gli interventi che le Caritas realizzano su tutto il territorio sono sia quelli generici, destinati a tutte le persone in difficoltà, come vitto, beni di prima necessità, alloggio (nei limiti delle capacità strutturali); sia quelli più articolati, come l'attivazione di strutture di pronta accoglienza su convenzione con la Prefettura per accogliere i richiedenti asilo in attesa di formalizzazione della domanda.
Questo è il caso, ad esempio, di Gorizia che ha attivato così 30 posti.
Le Caritas delle diocesi coinvolte garantiscono inoltre, con risorse proprie e personale specializzato (non dunque tramite volontari, data la estrema specificità degli interventi) percorsi di tutela legale e sanitaria per quei beneficiari che sono senza accoglienza.
Inoltre, sul territorio della diocesi di Gorizia insiste il CARA di Gradisca d'Isonzo. A fronte del fatto che il centro è quasi sempre in condizione di sovraffollamento, la Caritas di Gorizia gestisce da diversi anni, in convenzione con il comune di Gradisca d'Isonzo il centro diurno per gli ospiti del CARA avviando una serie di iniziative (dall'orto sociale, al laboratorio teatrale, al laboratorio di conversazione italiano-inglese "*Conversescion*", in cui stranieri e residenti si incontrano i pomeriggi presso la biblioteca comunale per discutere su vari temi migliorando l'apprendimento delle rispettive lingue, ai laboratori d'arte "*Colours*".*
Va inoltre segnalato un progetto svolto in sinergia con le istituzioni, ma frutto di una sperimentazione innovativa: dal 2010 gli enti gestori SPRAR del FVG (di cui la prevalenza è composta da Caritas) hanno posto in essere il progetto "Crocicchio" finanziato dalla Regione FVG. L'evoluzione di questo progetto è stata negli anni notevole: al fine di supportare il territorio di Gorizia nella presa in carico dei richiedenti protezione internazionale la prima annualità prevedeva l'istituzione di luoghi (punti) di accesso rivolti a quei richiedenti asilo privi di accoglienza, in cui potessero trovare tutela ed orientamento legale, sanitario e sociale, oltre che il soddisfacimento delle esigenze di base. La regione FVG per questo mise a disposizione un budget di 40mila euro ricavato da avanzi

* (cfr. per ulteriori informazioni il sito http://www.regione.fvg.it/rafvg /export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/immigrazione/FOGLIA1/allegati/PROGETTO_COLOURS_2015_-_PRIMA_EDIZIONE.pdf., http://www.regione.fvg.it/rafvg/export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/immigrazione/FOGLIA1/allegati/PROGETTO_COLOURS_2015_-_SECONDA_EDIZIONE.pdf).

di bilancio, come fondo emergenza", utilizzabile per l'acquisto di generi di prima necessità, ma anche il pagamento del bollettino per il rilascio del permesso di soggiorno. Il progetto Crocicchio negli anni è cresciuto, consolidando la rete di collaborazione tra gli enti gestori SPRAR e gli uffici della regione FVG. Il progetto è passato così, già nella sua seconda edizione, ad essere azione ufficiale incardinata nel piano immigrazione regionale. Sono cambiate anche le azioni: dalla mera gestione dei "punti di accesso", si è passati allo svolgimento di interventi volti ad uniformare le prassi talvolta contraddittorie di questure, prefetture, anagrafi, uffici sanitari, agenzie delle entrate, oltre che all'attività di formazione sul tema per la pubblica amministrazione. Parallelamente anche l'investimento di risorse da parte della regione è aumentato: a riprova concreta dell'utilità e dell'importanza del lavoro di rete e sinergia che il progetto riesce a svolgere sul territorio.

L'accoglienza di vittime di tratta e di minori

Nel circuito diocesano vi sono ulteriori forme di accoglienza collegate alle specifiche situazioni dei beneficiari, che talvolta sommano alla condizione di richiedente asilo quella di particolari vulnerabilità, come la minore età, la condizione di presunta o accertata vittima di tratta o di grave sfruttamento, una vulnerabilità sanitaria.

Anche in tali situazioni occorre distinguere fra un intervento diocesano a supporto delle istituzioni, in cui l'accoglienza è all'interno di convenzioni con soggetti pubblici locali o nazionali (o sovranazionali, nel caso di cofinanziamenti europei) e quanto viene invece svolto con risorse e modalità messe a disposizione unicamente dalla diocesi e dagli organismi religiosi. È in tal senso paradigmatico l'impegno in favore delle vittime di tratta. Accanto al sistema nazionale di azioni a tutela della vittima, finanziate attraverso un bando pubblico del Dipartimento delle Pari opportunità, sono state avviate o proseguite una serie di esperienze e di progetti nati e gestiti da realtà ecclesiali, che hanno consentito di rispondere ad una richiesta di interventi superiore a quella a cui il governo è in grado di dare una risposta.

Peraltro, la possibilità di avviare delle sperimentazioni al di fuori dal circuito istituzionale, se da un lato rischia di creare "meno sistema", dall'altro conserva una dose di sperimentabilità, di adattabilità ai cambiamenti del fenomeno e delle situazioni con le quali si ha a che fare, in diversi casi consentendo di apportare miglioramenti.

Nel caso delle donne vittime di tratta, sempre più, nell'ultimo decennio, è divenuto evidente come una notevole parte di esse giungesse sul nostro territorio attraverso i flussi via mare, mescolandosi così ai richiedenti protezione internazionale e finendo per trovare accoglienza nel circuito dell'asilo. Nel tempo si è osservato che l'accoglienza in centri con ampia libertà di movimento nell'entrata e uscita facilitava lo sfruttamento della donna all'esterno del centro e che la coabitazione con i richiedenti asilo non facilitava né l'emersione della storia individuale della vittima, né l'applicazione di una serie di misure dissuasive e anche interdittive (come le restrizioni sull'uso del cellulare) che nei centri per richiedenti asilo non vengono applicate, ma nelle strutture per vittime di tratta sono invece essenziali per la messa in sicurezza della vittima.

Non essendo tuttavia sempre possibile spostare la persona all'interno del sistema antitratta, per una grave carenza di posti, è stato necessario sperimentare interventi diversi e forme di accoglienza miste, coinvolgendo operatori con specifica competenza nell'ambito della tratta. Questo ha implicato anche il coinvolgimento e la ricerca della reperibilità di posti in accoglienza in strutture o istituti religiosi, che all'occorrenza hanno messo a disposizioni soluzioni alloggiative per le persone che dovevano essere allontanate dai loro sfruttatori e messe in condizione di ripensare un percorso di vita diverso. Effettuato il trasferimento in un luogo più sicuro, la presa in carico della persona è continuata con il coinvolgimento di personale specializzato sulla base di percorsi di presa in carico concordati e rimodulati.

Analogamente per i minori, l'esigenza di reperire sistemazioni alloggiative, in un quadro di sistema piuttosto confuso e che ha fatto molta fatica ad essere avviato, sui territori ha determinato la messa a disposizione sia di centri all'interno del sistema istituzionale che creati ad hoc sulla base dell'esigenza contingente. Lo sforzo ovviamente è quello di mantenere il livello qualitativo delle prassi di intervento elevato, ma con il realismo di dover dare molte volte risposte ad un bisogno essenziale, non procrastinabile.

A cura di Caritas Italiana

L'accoglienza nella rete dello SPRAR nel 2016

652
PROGETTI

508
PER CATEGORIE ORDINARIE

99
PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

45
PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

26.012
POSTI DI ACCOGLIENZA

23.399
PER CATEGORIE ORDINARIE

2.039
PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

574
PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

555
ENTI LOCALI TITOLARI DI PROGETTO

491
COMUNI

27
PROVINCE

13
UNIONI DI COMUNI

24
AMBITI TERRITORIALI E SOCIALI, CONSORZI INTERCOMUNALI, SOCIETÀ DELLA SALUTE, COMUNITÀ MONTANE

34.528
ACCOLTI NEL 2016

CIRCA 1.000
GLI ENTI LOCALI COMPLESSIVAMENTE COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA

L'accoglienza nella rete dello SPRAR nel 2017

25.743
POSTI DI ACCOGLIENZA

23.144
PER CATEGORIE ORDINARIE

1.892
PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

707
PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

27.776
ACCOLTI NEI PRIMI 6 MESI DEL 2017

24.142
NEI PROGETTI ORDINARI

2.140
NEI PROGETTI PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

766
NEI PROGETTI RESETTLEMENT

515
NEI PROGETTI DEDICATI A MIGRANTI DISABILI E CON DISAGIO MENTALE

162
NEI PROGETTI ISAF

51
NEI PROGETTI FAMI

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

UNHCR/CARLOTTA SAMI

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

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), in quanto sistema nazionale di seconda accoglienza, è composto da una rete strutturale di Enti locali che, accedendo al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) nei limiti delle risorse disponibili, realizzano progetti di accoglienza integrata destinati a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, e minori stranieri non accompagnati interagendo e cooperando insieme a numerose realtà del terzo settore presenti sul territorio. Nel corso degli anni lo SPRAR ha conosciuto numerosi ampliamenti come conseguenza della situazione geopolitica principalmente del Medio Oriente e del continente africano e, quindi, dei flussi provenienti da tali aree e diretti verso l'Italia e l'Europa. Ampliamenti realizzati grazie a finanziamenti straordinari stanziati dal Ministero dell'Interno o messi a disposizione attraverso progettazioni mirate (ad esempio le risorse Otto per Mille). Nel luglio 2016 sono stati attivati 179 nuovi progetti e 4.147 posti sono stati finanziati per il biennio 2016/2017, che si sono aggiunti ai 21.865 posti finanziati nel triennio 2014.

1.3.1 L'accoglienza nei progetti territoriali nel 2016

Nel 2016 i progetti finanziati dal FNPSA, che costituiscono la rete strutturale dello SPRAR, sono stati complessivamente 652, di cui 508 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie, 99 destinati a minori stranieri non accompagnati e 45 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. Complessivamente, i progetti finanziati dal FNPSA hanno reso disponibili 26.012 posti in accoglienza, di cui 23.399 destinati alle categorie ordinarie, 2.039 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 574 per persone con disagio mentale e disabilità fisica. Gli enti locali titolari di progetto sono stati 555, di cui 491 Comuni, 27 Province, 13 Unioni di Comuni e 24 altri enti (Ambiti territoriali e sociali, Consorzi intercomunali, Società della salute, Comunità montane), ma gli enti locali complessivamente coinvolti nell'accoglienza SPRAR sono stati circa 1.000.
A fronte dei 26.012 posti attivati, i beneficiari inseriti nello SPRAR sono stati 34.039 con un incremento di 4.341 ospiti rispetto all'anno precedente. Oltre agli accolti nei posti finanziati FNPSA (33.873), ulteriori beneficiari sono stati accolti sia su posti Resettlement (467) che sul programma ISAF (188). Infatti, con riferimento al primo, nell'ambito di un più ampio programma comune di Resettlement dell'Unione Europea, l'Italia si è impegnata ad accogliere entro il secondo semestre del 2017 un numero pari a 1.989 persone, in prevalenza cittadini siriani attualmente residenti in Libano e in minor parte cittadini eritrei residenti in Sudan. Il progetto, finanziato dal FAMI - Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, prevede l'inserimento delle persone individuate presso gli enti locali aderenti allo SPRAR.Rispetto al secondo programma, in applicazione a quanto disposto dal Decreto Legge 1 agosto 2014 n. 109 convertito, con modificazioni, dalla legge 1 ottobre 2014, n. 141, è stato previsto fin dal 2015 l'inserimento in accoglienza presso gli enti locali aderenti allo SPRAR dei cittadini afghani che hanno prestato collaborazione con carattere di continuità a favore del contingente militare italiano nell'ambito della missione ISAF[22].
L'analisi longitudinale dei posti messi a disposizione dai progetti territoriali dal 2013 al 2016 e il corrispondente numero di accolti mostra il consistente ampliamento di posti a partire dal 2013, fino ad arrivare ai 26.012 del 2016. Dal confronto con il numero di accolti si evince un sostanziale equilibrio nello scarto tra posti e accolti fino al 2014, mentre nel 2015 e 2016 al numero di posti corrisponde un numero nettamente superiore di accolti nello stesso periodo. Ciò evidenzia un sistema di turn-over degli accolti molto più rapido che non in passato. Ovvero, i beneficiari restano in accoglienza nei centri SPRAR per un periodo più breve, dando così la possibilità a più persone di usufruire dei servizi erogati dai progetti.

22 La forza di intervento internazionale denominata "International Security Assistance Force" aveva il compito di garantire un ambiente sicuro a tutela dell'Autorità provvisoria afghana insediatasi a Kabul il 22 dicembre 2001 a seguito della Risoluzione n. 1386 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 20 dicembre 2001. Iniziata come Missione Multinazionale, dall'agosto 2003 il contingente è stato a guida NATO.

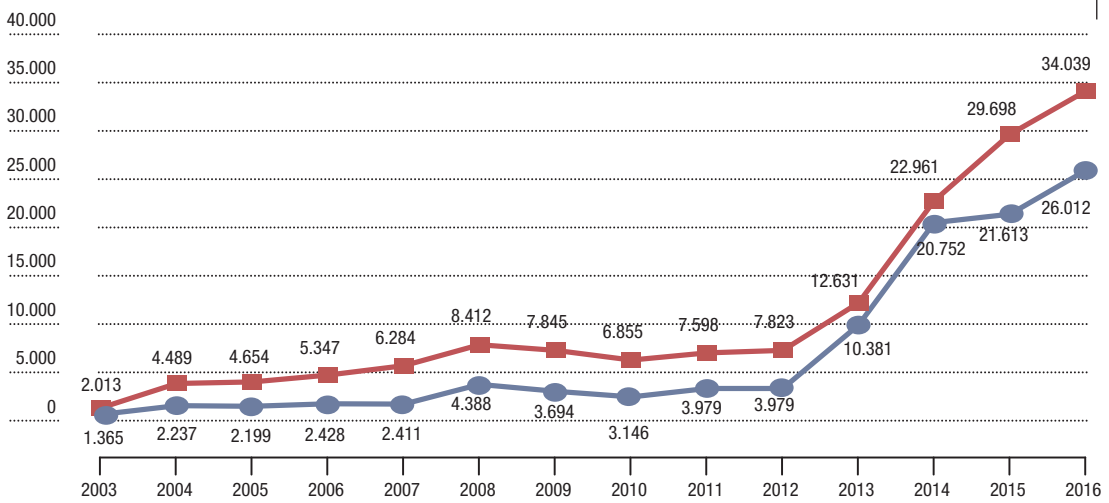


Figura 1.41

Posti messi a disposizione dalla rete SPRAR e numero di accolti. Anni 2003-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Banca dati Servizio Centrale dello SPRAR

Da tenere in considerazione che 489 beneficiari sono transitati in più progetti SPRAR di categorie e tipologie differenti, e pertanto censiti come beneficiari da tutti i progetti che li hanno presi in carico. In particolare, si tratta di minori stranieri non accompagnati che al compimento della maggiore età sono transitati in progetti per adulti, oppure casi di beneficiari trasferiti da un progetto all'altro a seguito della chiusura del progetto in cui erano inizialmente in accoglienza. Ne consegue che il numero complessivo degli accolti nei progetti SPRAR è pari a 34.528 beneficiari, di cui 30.533 nei progetti ordinari (pari all'88,4% del totale), 442 nei progetti per disabili e disagio mentale (1,3%), 2.898 in quelli per minori stranieri non accompagnati (8,4%), 467 su posti Resettlement (1,4%) e 188 sul programma ISAF (0,5%).
Di conseguenza, benché il numero effettivo degli accolti sia 34.039, nei grafici che illustrano il dato relativo alla presenza degli accolti nei progetti su base regionale, questo è comprensivo anche dei beneficiari transitati in più progetti (34.528). In linea con gli anni precedenti, la maggior parte delle presenze dei beneficiari si registra in Sicilia e Lazio (oltre il 19% in entrambi i casi sul totale delle presenze in Italia), seppur con un lieve decremento rispetto al 2015 (in Lazio si rilevava il 22,4% di presenze e in Sicilia il 20,1%).

Figura 1.43

Accolti nella rete SPRAR. Anno 2016.
Valori percentuali

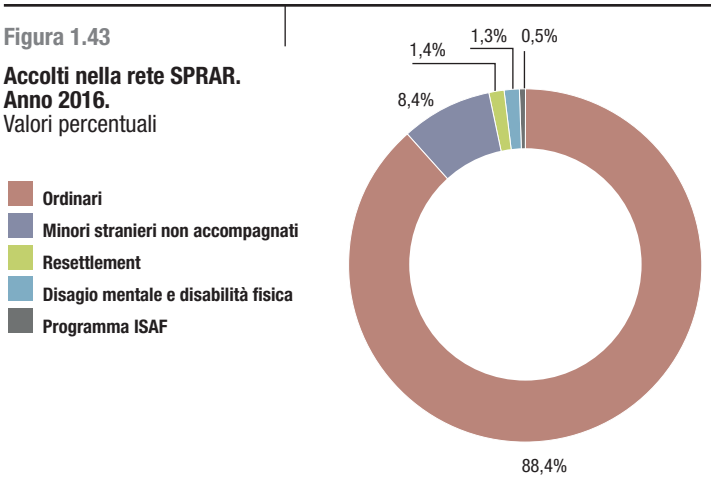
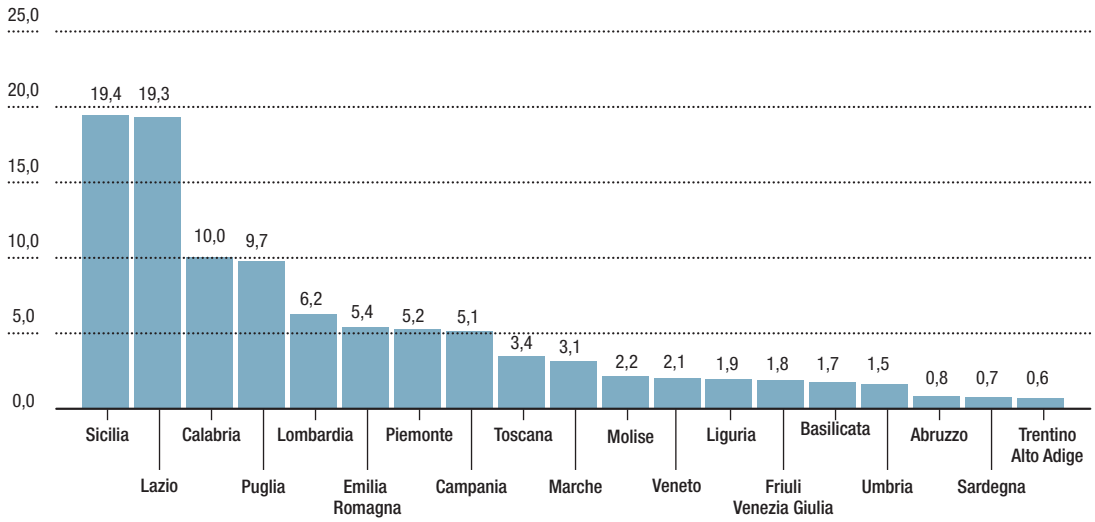


Figura 1.44

Accolti nella rete SPRAR per Regione. Incidenza sul totale Nazionale. Anno 2016.
Valori percentuali



I titoli di soggiorno dei beneficiari

Nel 2016, il 47,3% degli accolti è richiedente protezione internazionale (in diminuzione rispetto all'anno precedente quando erano il 58%), il 28,3% è invece titolare di protezione umanitaria (contro il 19% del 2015), il 14,8% di protezione sussidiaria e il 9,6% ha ottenuto lo status di rifugiato (per le ultime due forme di protezione non si sono registrate differenze significative rispetto all'anno precedente). Questi dati mostrano un grande cambiamento relativamente ai permessi di soggiorno dei beneficiari della rete SPRAR: se nel 2015 gli accolti sono stati prevalentemente richiedenti protezione internazionale, nel 2016 sono i titolari di una forma di protezione o di un permesso per motivi umanitari a rappresentare la maggioranza con il 53% degli accolti. Il dato è indubbiamente strettamente connesso alla circolare del Ministero dell'Interno del 5 maggio 2016 che stabilisce la procedura di ingresso dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) gestiti dalle Prefetture nei progetti SPRAR, privilegiando l'inserimento di coloro che hanno ottenuto una forma di protezione o abbiano un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

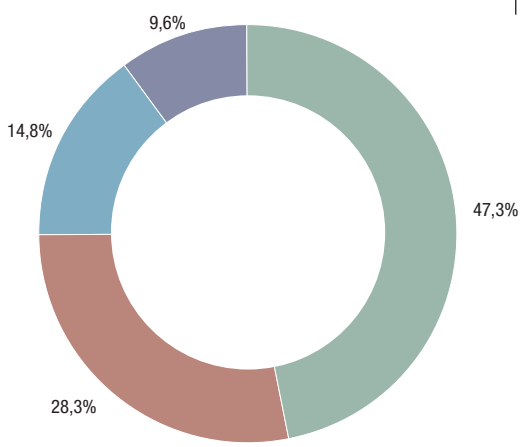


Figura 1.45

Beneficiari dei progetti per tipologie di permesso di soggiorno. Anno 2016.
Valori percentuali

Le nazionalità

I paesi di provenienza dei 34.039 beneficiari accolti nel 2016 sono in totale ottantasei con prevalenza di quelli africani ed asiatici. Tra le 10 nazionalità più rappresentate riscontriamo una tendenziale conferma rispetto al quadro dell'anno precedente, seppure con alcune differenze, legate tuttavia principalmente alla posizione occupata: al primo posto ritroviamo la Nigeria con il 16,4% (+1,2 punti rispetto al 2015), al secondo posto il Gambia (con il 12,9%, nel 2015 era in terza posizione con il 12,2% di presenze registrate) e al terzo posto il Pakistan con l'11,7% (circa un punto percentuale in meno rispetto al 2015 quando occupava il secondo posto). Nel 2016, tra le prime 10 nazionalità presenti, a differenza del 2015, figura la Costa d'Avorio (con il 3,4%) mentre non è presente l'Eritrea (nel 2015 in 8ª posizione con il 3%).

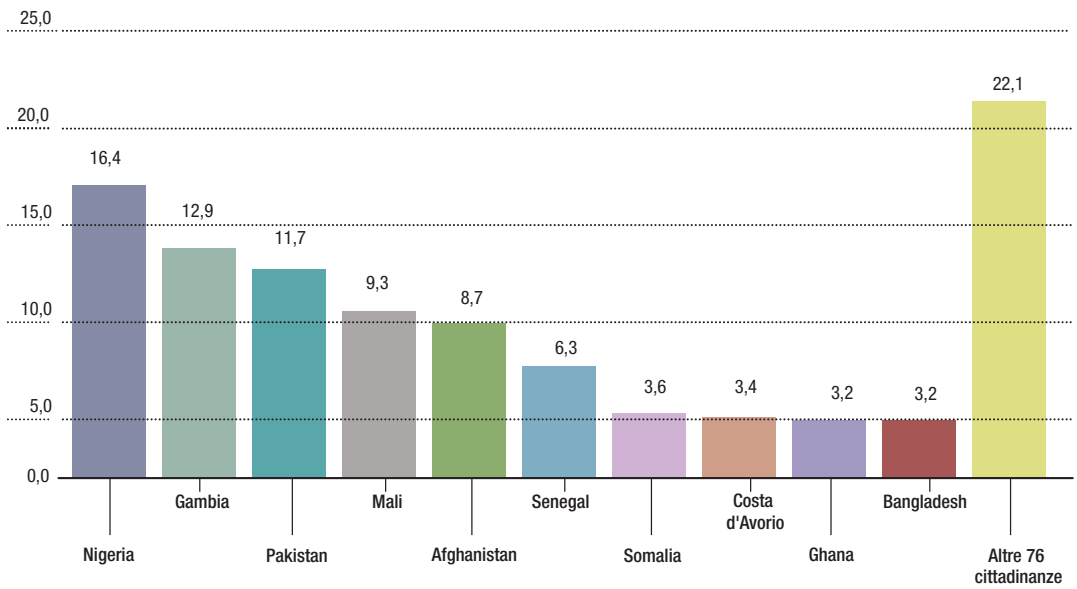


Figura 1.46

Beneficiari complessivi per cittadinanze più rappresentate. Anno 2016.
Valori percentuali

Relativamente all'incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi, nel 2016, come nel 2015, in cima alla classifica troviamo la Nigeria con il 16,9% dei minori accolti rispetto ai 5.599 beneficiari nigeriani presenti nel Sistema (con circa 4 punti percentuali in più rispetto all'anno precedente) mentre il secondo posto è occupato dalla Costa d'Avorio (11,5%), posizione che nel 2015 spettava invece all'Eritrea (con l'8,5%).

L'appartenenza di genere

Analizzando la distribuzione in base al genere e alla nazionalità si può notare, in linea con gli anni precedenti, il carattere quasi esclusivamente maschile dei migranti accolti (86,6% contro 13,4% relativo alle femmine). In particolare, i beneficiari accolti nello SPRAR provenienti da Gambia, Bangladesh, Senegal e Mali sono per la quasi totalità uomini (oltre il 98%). Tra le prime dieci nazionalità, le uniche che presentano una componente femminile di rilievo sono la Nigeria (il 32,5% sono donne) e la Somalia (25%), a cui segue la Costa d'Avorio (13,6%), mentre le restanti sette nazionalità presentano un'incidenza femminile al di sotto del 7,2%.

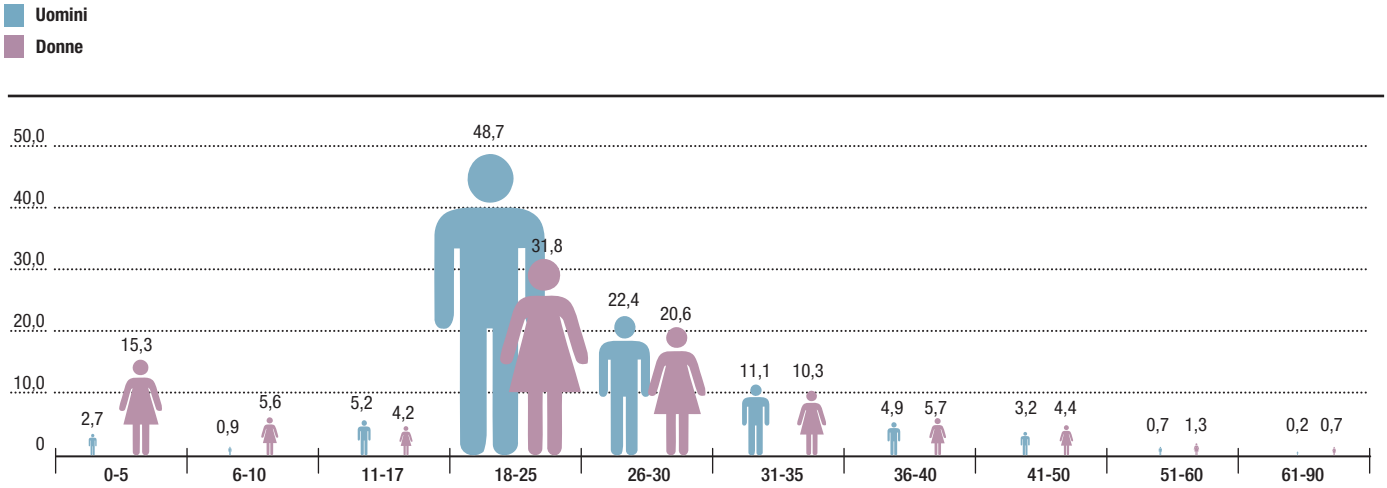
Le fasce d'età

Per quanto riguarda l'età dei beneficiari la componente maggiormente rappresentata è quella della fascia d'età che va dai 18 ai 25 anni (46,5%); diminuisce quella immediatamente successiva, che comprende le persone fra i 26 e i 30 anni che si attesta al 22,1%, in lieve flessione rispetto al 2015. La somma di queste due fasce di età rappresenta il 68,6% del totale degli accolti. Si rileva poi un leggero aumento di persone rientranti nella fascia di età più giovane: quella compresa fra 0 e 5 anni si attesta al 4,4% contro il 3,4% del 2015 e quella fra 6 e 10 anni all'1,6%, in lieve crescita rispetto all'1% del 2015, ascrivibile all'aumento della presenza di nuclei familiari e monoparentali tra i beneficiari del sistema. Il confronto con il panorama degli anni precedenti denota come la componente più giovane sia in costante aumento.

Figura 1.47

Beneficiari per fasce d'età e sesso. Anno 2016.
Valori percentuali

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



Singoli e nuclei familiari tra i beneficiari complessivi

Nel guardare i dati sulla composizione familiare dei beneficiari dello SPRAR si rileva che nel 2016 sono state 28.735 le persone accolte singolarmente (84,4%), mentre 5.307 fanno parte di un nucleo familiare (15,6%). Il dato registra un aumento della percentuale dei nuclei familiari di oltre due punti rispetto a quello dell'anno precedente, aumento che è in stretta correlazione con il programma di Resettlement che ha riguardato prevalentemente l'accoglienza di nuclei familiari nello SPRAR (93,4%).

Le Strutture abitative dedicate all'accoglienza dei beneficiari

Le strutture rese disponibili dai progetti territoriali per l'accoglienza dei beneficiari mantengono anche nel 2016 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. Sono infatti caratterizzate dalla possibilità di ospitare un numero contenuto di persone, oltre che dalla collocazione all'interno del centro abitato o comunque in una zona limitrofa e tendenzialmente ben collegata dal servizio di mezzi pubblici. Le abitazioni reperite sul territorio sono in parte di proprietà dell'ente locale e in altri casi prese in locazione, attraverso una ricerca nel mercato immobiliare privato.
Complessivamente, le strutture attive nel 2016 sono state 3.457 (912 in più rispetto al 2015), ospitando, in media, oltre 9 beneficiari ciascuna. Gli alloggi sono rappresentati principalmente da tre tipologie di strutture: gli appartamenti sono 2.873 (83,3% del totale delle strutture, sono aumentati di un punto percentuale rispetto al 2015); i centri collettivi sono 357 (10,3%, sono al contrario diminuiti di due punti percentuali rispetto al 2015) e le comunità alloggio, sono 227 (6,6%, un punto percentuale in più sull'anno precedente).

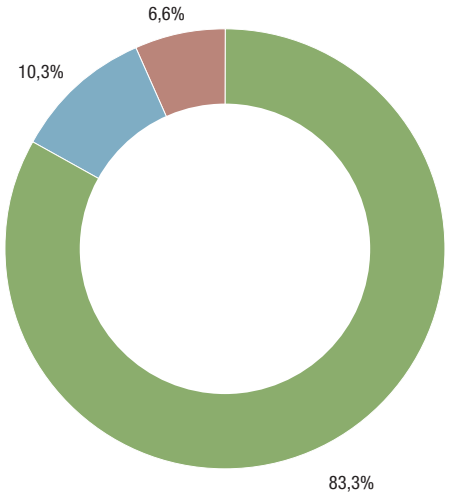


Figura 1.48

Tipologie di strutture dedicate all'accoglienza dei beneficiari. Anno 2016.
Valori percentuali

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

Appartamento
Centro collettivo
Comunità alloggio

Motivi di uscita dall'accoglienza

Nel corso dell'anno sono uscite dall'accoglienza complessivamente 12.171 persone di cui: il 41,3% risulta aver concluso il proprio percorso di integrazione (inserimento socio-economico); il 29,5% ha abbandonato volontariamente l'accoglienza prima della scadenza dei termini; il 25,6% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza ma ha acquisito gli strumenti utili all'integrazione; il 3,5% è stato allontanato per decisione del progetto; lo 0,2% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito. Dal confronto con gli anni precedenti si registra un aumento della percentuale degli usciti per integrazione: nel 2013 era pari al 36% del totale degli usciti, nel 2014 al 31,9%, nel 2015 al 29,5%.

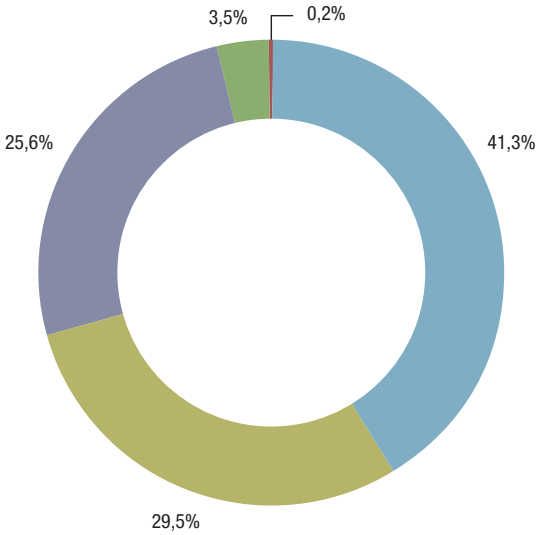
I Servizi erogati ai beneficiari accolti nello SPRAR

Per il 2016 i progetti SPRAR hanno erogato complessivamente 282.207 servizi. Relativamente alle diverse categorie dei servizi, fortemente richiesta nel 2016 è stata l'assistenza sanitaria (20,9%) seguita dalla mediazione culturale (17%): entrambi i dati sono in linea con l'anno precedente.
Disaggregando il dato sulla base dello status dei beneficiari, oltre un terzo dei servizi (il 38% contro il 50% del 2015) è stato erogato a richiedenti asilo, in particolare per quanto riguarda le prestazioni più caratteristiche delle prime fasi di presa in carico (orientamento e informazione legale); il 33,8% a titolari di protezione umanitaria (erano il 14,5% nel 2015), il 16,9% a titolari di protezione sussidiaria (contro il 25,1% del 2015) e l'11,3% a rifugiati.

Figura 1.49

Motivi di uscita dall'accoglienza Anno 2016.
Valori percentuali

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



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

Nel corso del 2016 il Servizio Centrale ha potuto contare su una maggiore disponibilità di posti grazie alla graduale attivazione di 35 nuovi progetti che hanno portato il numero complessivo di progetti a 99 nonché all'ampliamento dei posti dedicati sia ai minori che ai neomaggiorenni stranieri non accompagnati. Tale incremento ha consentito una maggiore adeguatezza degli interventi soprattutto nella delicata fase del passaggio alla maggiore età. Si è assistito dunque ad un notevole incremento delle disponibilità di accoglienza nel corso degli ultimi due anni: si è passati dai 977 posti per MSNA nel 2015 ai 2.039 nel 2016, rendendo possibile l'accoglienza complessiva di 2.898 minori stranieri non accompagnati (contro i 1.640 dell'anno precedente).

In particolare, nel corso dell'anno in risposta alle richieste pervenute al Servizio Centrale sono stati predisposti nuovi inserimenti per circa 1.880 MSNA, di cui 959 provenienti dai centri di primissima accoglienza finanziati con fondi FAMI, 278 sono stati inseriti su segnalazioni di enti locali, associazioni del terzo settore e comunità di accoglienza per minori presenti su tutto il territorio nazionale, 168 dalle Prefetture, mentre 471 sono state le autorizzazioni da parte del Servizio Centrale alle richieste di auto-inserimento (modelli C) inviate dai progetti della rete per l'accoglienza di MSNA rintracciati sul proprio territorio.

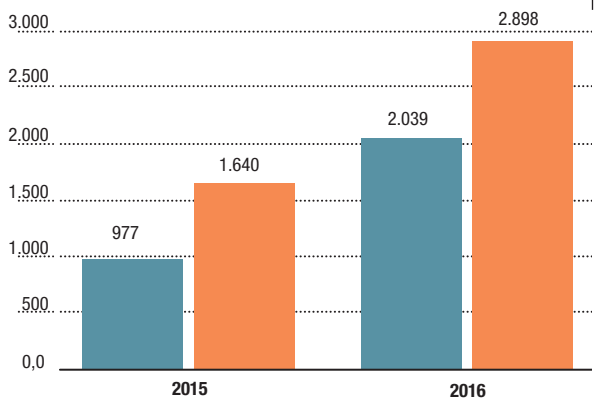


Figura 1.50

I posti di accoglienza e i MSNA accolti. Anni 2015 e 2016.
Valori assoluti

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

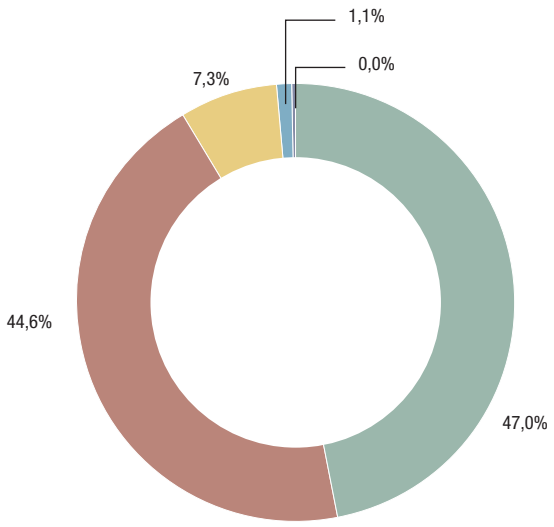
Posti per MSNA
MSNA accolti

Analizzando le nazionalità più rappresentate tra i minori accolti nel 2016, il primato dei gambiani (26,1%) rimane invariato rispetto all'anno precedente, seppur in diminuzione rispetto al 35,5% registrato nel 2015. Il Gambia è seguito dall'Egitto passato dalla quinta alla seconda posizione con l'11,5% (contro il 5,5% del 2015). Rispetto al genere, rimane costante la presenza pressoché assoluta di minori di sesso maschile, pari al 97,1% degli accolti. È interessante evidenziare tuttavia un incremento di MSNA di sesso femminile provenienti dalla Nigeria, che si conferma la nazionalità predominante anche tra le adulte.
Un dato molto significativo riguarda l'età dei MSNA che accedono alle misure di accoglienza all'interno della rete SPRAR. Il flusso migratorio dei minori stranieri non accompagnati appare prevalentemente composto da ragazzi prossimi al compimento della maggiore età, andamento che si è mantenuto costante negli ultimi anni. I neo maggiorenni al momento della rilevazione sono infatti circa il 47% del totale dei minori accolti (seppur in diminuzione rispetto all'anno precedente quando erano il 53%); il 44,6% dei minori è invece compreso nella fascia d'età tra i 16 e i 17 anni; il 7,3% tra i 14 e i 15 anni mentre i più piccoli, tra 0 e 13 anni, sono poco più dell'1%.

Figura 1.51

Fasce d'età dei MSNA accolti.
Anno 2016.
Valori percentuali

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



I permessi di soggiorno dei MSNA accolti

La tipologia di permesso di soggiorno in possesso dei MSNA accolti nello SPRAR nella maggior parte dei casi è per richiedente protezione internazionale (46,8%), a testimonianza del veloce inserimento all'interno dei progetti della rete SPRAR poco dopo l'arrivo sul territorio italiano, dopo un iniziale passaggio nei centri di primissima accoglienza. Questo dato, accanto alla possibilità per i minori di permanere in accoglienza fino a sei mesi dopo il raggiungimento della maggiore età, ha fatto sì che i loro percorsi di accoglienza siano stati mediamente lunghi, fino al possesso di un titolo di soggiorno valido ed una piena autonomia.
I MSNA a cui è stata riconosciuta la protezione umanitaria sono quasi il 25%, mentre i sussidiari sono il 4,5% e i rifugiati il 2,4%. È interessante evidenziare inoltre l'incremento dei beneficiari titolari di permesso di soggiorno per minore età, che rappresentano il 21,4% sul totale degli accolti: ricordiamo infatti che, con l'entrata in vigore della Legge n. 190/2014, confermata poi dalla Legge 47/2017, tutti i MSNA, anche non richiedenti protezione internazionale, possono accedere, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
In base a ciò il Servizio Centrale nel corso del 2016 ha potuto predisporre l'inserimento di un cospicuo numero di minori stranieri non accompagnati non richiedenti protezione internazionale nei progetti della rete SPRAR. In questo modo lo SPRAR si consolida quale potenziale sistema unico di accoglienza in grado di prendere in carico e tutelare i minori superando le distinzioni tra i minori stranieri non accompagnati e i minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale.

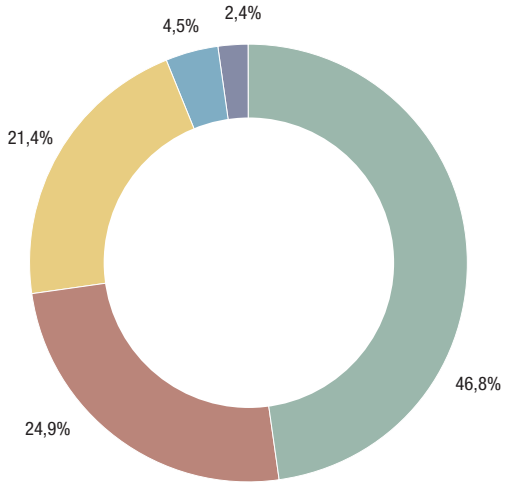


Figura 1.52

Tipologia dei permessi di soggiorno dei MSNA accolti. Anno 2016.
Valori percentuali

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

- Richiedenti asilo
- Protezione umanitaria
- Minore età
- Protezione sussidiaria
- Rifugiati

1.3.2 L'accoglienza nella rete SPRAR nel primo semestre del 2017

Complessivamente, i progetti finanziati dal FNPSA hanno reso disponibili 25.743 posti di accoglienza[2], di cui 23.144 destinati alle categorie ordinarie, 1.892 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 707 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. I posti strutturalmente finanziati da bando sono stati 20.697[3], a cui si sono sommati 4.077 posti aggiuntivi attivati nel luglio 2016[4] e altri 969 relativi ai nuovi progetti 2017-2019 attivati da febbraio 2017.
Nei primi sei mesi del 2017 è dunque proseguito il processo di ampliamento straordinario promosso dal Ministero dell'Interno; tale processo, in ragione di afflussi migratori ormai strutturali e della conseguente necessaria riorganizzazione del sistema di accoglienza e della rete dello SPRAR, delinea uno scenario decisamente in fieri. Pertanto, i dati qui illustrati, essendo relativi non all'intera annualità bensì a un periodo parziale, sono da considerarsi come anticipazioni provvisorie di un quadro che potrà essere valutato solo al termine dell'anno in corso.
Considerando la distribuzione dei posti per regione, l'incidenza maggiore viene rilevata in Sicilia (17,6%), Lazio (16,1%), Calabria (11,5%) e Puglia (10%); passando ad esaminare i posti per categorie di progetto, i posti per ordinari sono distribuiti prevalentemente in Lazio (17,5%) e Sicilia (16,2%), quelli per beneficiari con patologie legate al disagio mentale ed alla disabilità in Sicilia (39,5%) e Puglia (20,1%), mentre i posti dedicati ai MSNA sono collocati in misura maggiore in Sicilia (27,6%), Emilia Romagna (14,4%), Puglia (11,6%) e Calabria (10%).

7 I dati presentati sono aggiornati al 30 giugno 2017.

8 POSTI BANDO 2014-16 Prosecuzione 2017-2019 DM 10.08.2016

9 POSTI BANDO BIENNIO 2016-17 attivi dal 01/07/2016

Nord

Tabella 1.30

Posti di accoglienza complessivi della rete SPRAR. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori assoluti

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
PIEMONTE	ALESSANDRIA	ALICE BEL COLLE	21
		ALESSANDRIA	25
		ALESSANDRIA PROVINCIA	118
	ASTI	ASTI	44
		CHIUSANO D'ASTI	39
		C.I.S.A. ASTI SUD	25
		UNIONE COMUNI COMUNITA' COLLINARE ALTO ASTIGIANO	25
	BIELLA	BIELLA - CONSORZIO INTERCOMUNALE SERV.SOCIO ASS.	36
		TRIVERO	12
		VALLE MOSSO	13
	CUNEO	CUNEO, FOSSANO, SAVIGLIANO, BRA, ALBA	58
	NOVARA	NOVARA	15
	TORINO	AVIGLIANA	21
		BORGIALLO	25
		CONSORZIO INTERCOMUNALE DI SERVIZI CIDIS	35
		C.I.S.S.A. DI CIRIE'	30
		C.I.S.S. PINEROLO	20
		CHIESANUOVA	25
		CHIVASSO	21
		COLLERETTO CASTELNUOVO	15
		GRUGLIASCO	10
		IVREA	29
		MONCALIERI	10
		SETTIMO TORINESE	100
		TORINO	526
		TORRE PELLICE	26
	VERBANO CUSIO OSSOLA	C.I.S.S. OSSOLA	10
		TOTALE	1.334

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
LIGURIA	GENOVA	GENOVA	272
		UNIONE COMUNI VALLE STURA E	36
	IMPERIA	IMPERIA	29
	LA SPEZIA	LA SPEZIA	40
	SAVONA	ALBISOLA SUPERIORE	38
		FINALE LIGURE	25
		SAVONA	10
		STELLA	23
		SAVONA PROVINCIA	49
		TOTALE	522

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
LOMBARDIA	BERGAMO	BERGAMO	38
		CONSORZIO SERVIZI VAL CAVALLINA	28
		LEVATE	37
	BRESCIA	BRENO	51
		BRESCIA	60
		BRESCIA PROVINCIA	33
		CALVISANO	10
		CASTEGNATO	10
		CELLATICA	51
		COLLEBEATO, FLERO	20
		COMUNITA' MONTANA VALLE TROMPIA	15
		PALAZZOLO SULL'OGLIO	15
		PASSIRANO, ISEO	15
	CREMONA	CREMONA	80
	LECCO	COMUNITA MONTANA VALVASSINA, VALVARRONE, ESINO, RIV	25
		LECCO	15
	LODI	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DEL LODIGIANO PER I SERVIZI ALLA PERSONA	17
		LODI	35
		SAN MARTINO IN STRADA	6
	MANTOVA	CONSORZIO PROGETTO SOLIDARIETA	39
	MILANO	A.S.C.COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE	16
		CESANO BOSCONE	24
		GORGONZOLA	10
		LEGNANO	15
		LOCATE DI TRIULZI	15
		MELZO	18
		MILANO	452
		PIEVE EMANUELE	12
		RHO	66
		ROZZANO	32
		SAN DONATO MILANESE	21
		TREZZANO SUL NAVIGLIO	20
	MONZA BRIANZA	DESIO	45
		MONZA	45
		OFFERTASOCIALE A.S.C (AZIENDA SPECIALE CONSORTILE)	10
	PAVIA	PAVIA	48
	SONDRIO	SONDRIO PROVINCIA	21
		TIRANO	24
	VARESE	CARONNO PERTUSELLA	35
		MALNATE	26
		VARESE	25
		TOTALE	1.580

Nord

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	BOLOGNA	345
		NUOVO CIRCONDARIO IMOLESE	30
	FERRARA	ARGENTA	18
		CENTO	14
		FERRARA	128
	FORLI-CESENA	FORLI'	58
		UNIONE COMUNI VALLE DEL SAVIO - CESENA	23
	MODENA	MODENA	75
		UNIONE TERRE D'ARGINE	100
	PARMA	BERCETO	22
		FIDENZA	75
		PARMA	88
		UNIONE DEI COMUNI VALLI TARO E CENI	21
	PIACENZA	PIACENZA	21
	RAVENNA	UNIONE ROMAGNA FAENTINA	9
		RAVENNA	84
	REGGIO EMILA	GUASTALLA	10
		REGGIO NELL'EMILIA	65
	RIMINI	RIMINI	58
		RICCIONE	24
		UNIONE COMUNI VALMARECCHIA	20
	RAVENNA	UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA	9
		TOTALE	1.297

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
VENETO	PADOVA	CADONEGHE IN ASS. CON VIGONZA	25
		ESTE	30
		PADOVA	36
		PIAZZOLA SUL BRENTA	21
		PIOVE DI SACCO, PONTE SAN NICOLO', BAGNOLI DI SOPRA, RUBANO	50
	ROVIGO	OCCHIOBELLO	10
		ROVIGO	25
	VENEZIA	MIRANO	21
		SAN DONA' DI PIAVE	55
		SPINEA	15
		VENEZIA	106
		PROVINCIA AUTONOMA	63
	VICENZA	VICENZA	60
		SANTORSO	72
	TREVISO	ASOLO	15
		TREVISO	50
		TOTALE	654

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
TRENTINO ALTO ADIGE	TRENTO	TRENTO PROVINCIA	149
		TOTALE	149

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
FRIULI VENEZIA GIULIA	GORIZIA	GORIZIA PROVINCIA	47
		MONFALCONE	20
	PORDENONE	CODROIPO	23
		PORDENONE	45
		SACILE	28
	TRIESTE	TRIESTE	114
		SGONICO - ZGONIK	20
	UDINE	CIVIDALE DEL FRIULI	40
		UDINE	61
		TOTALE	398

Centro

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
TOSCANA	AREZZO	AREZZO PROVINCIA	55
	FIRENZE	DICOMANO	25
		FIRENZE	172
		PONTASSIEVE	30
		SOCIETA' DELLA SALUTE DI FIRENZE	131
		UNIONE MONTANA DEI COMUNI DEL MUGELLO	113
	LIVORNO	LIVORNO	21
		ROSIGNANO MARITTIMO	26
	LUCCA	CAPANNORI	46
		FABBRICHE DI VERGEMOLI	14
		LUCCA PROVINCIA	37
	MASSA CARRARA	MASSA	20
		SOCIETA' SALUTE LUNIGIANA	31
	PISA	SOCIETA' DELLA SALUTE VALDARNO INFERIORE	21
		SOCIETA' SALUTE PISANA	46
		UNIONE COMUNI VALDERA	32
	PISTOIA	MARLIANA	25
		PISTOIA	67
		SOCIETA' DELLA SALUTE VALDINIEVOLE	30
	PRATO	PRATO	80
	SIENA	SIENA PROVINCIA	21
		TOTALE	1.043

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
UMBRIA	PERUGIA	CASTEL RITALDI	10
		FOLIGNO	39
		GUBBIO	40
		MARSCIANO	32
		MASSA MARTANA	10
		PANICALE	9
		PERUGIA	65
		SPOLETO	35
	TERNI	NARNI	105
		MONTEFRANCO	10
		TERNI	89
		TOTALE	444

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
MARCHE	ANCONA	ANCONA	71
		OSIMO	15
		SENIGALLIA	75
		JESI ASP AMBITO 9	100
	ASCOLI PICENO	FOLIGNANO	25
		RIPATRANSONE	30
	FERMO	FALERONE	20
		FERMO	32
		MAGLIANO DI TENNA	20
		PORTO SAN GIORGIO	25
		SERVIGLIANO	31
		PORTO SANT'ELPIDIO	37
	MACERATA	GROTTAMMARE	31
		MACERATA	110
		COMUNITA' MONTANA MONTI AZZURRI	25
		RECANATI	20
	PESARO-URBINO	PESARO	50
		PESARO-URBINO PROVINCIA	70
		TOTALE	787

Centro/Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
LAZIO	FROSINONE	AQUINO	50
		ARCE	50
		ATINA	40
		CASSINO	50
		FERENTINO	58
		FROSINONE	42
		SAN GIORGIO A LIRI	43
		SORA	50
	LATINA	FORMIA	25
		ITRI	25
		LATINA	81
		MINTURNO	25
		MONTE SAN BIAGIO	37
		NORMA	16
		PRIVERNO	30
		ROCCAGORGA	40
		SEZZE	50
		SONNINO	25
	RIETI	CANTALICE	47
		CITTAREALE	21
		FARA IN SABINA	21
		RIETI	49
		UNIONE COMUNI ALTA SABINA	42
		UNIONE COMUNI BASSA SABINA	24
	ROMA	COLLEFERRO	25
		FIUMICINO	21
		MONTEROTONDO	55
		ROMA	2.836
		SANTA MARINELLA	46
		TOLFA	20
		VELLETRI	50
	VITERBO	ACQUAPENDENTE	21
		BASSANO ROMANO	21
		CELLENO	35
		CORCHIANO	21
		VALLERANO	15
		VITERBO	43
		TOTALE	4.150

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
ABRUZZO	CHIETI	FOSSACESIA	25
		PALMOLI	25
	L'AQUILA	L'AQUILA	36
		PIZZOLI	15
	PESCARA	PESCARA	35
	TERAMO	ROSETO DEGLI ABRUZZI	50
		TERAMO	100
		TOTALE	286

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
MOLISE	CAMPOBASSO	CAMPOBASSO	18
		CASACALENDA	21
		GAMBATESA	30
		GUGLIONESI	21
		JELSI	20
		LARINO	40
		MONTECILFONE	31
		PORTOCANNONE	26
		SANT'ELIA A PIANISI	26
		TERMOLI	76
		SANTA CROCE DI MAGLIANO	20
		CAMPOBASSO PROVINCIA	84
	ISERNIA	AGNONE	50
		CERRO AL VOLTURNO	18
		SANT'AGAPITO	45
		TOTALE	526

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
BASILICATA	MATERA	GORGOGLIONE	15
		GROTTOLE	21
		MATERA	58
		NOVA SIRI	50
		SALANDRA	10
	POTENZA	CASTELSARACENO	24
		FARDELLA	30
		LATRONICO	30
		MURO LUCANO	55
		PATERNO	15
		PIETRAGALLA	20
		RIONERO IN VULTURE	10
		SAN CHIRICO RAPARO	12
		SAN FELE	15
		SAN SEVERINO LUCANO	30
		SENISE	25
		POTENZA PROVINCIA	130
		TOTALE	550

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
CAMPANIA	AVELLINO	BISACCIA	40
		CHIANCHE	25
		CONZA DELLA CAMPANIA	42
		PETRURO IRPINO	20
		ROCCABASCERANA	30
		SANT'ANDREA DI CONZA	28
		SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	65
		TORRIONI	15
	BENEVENTO	BENEVENTO	45
		FRAGNETO MONFORTE	14
		GINESTRA DEGLI SCHIAVONI	15
		SANTA CROCE DEL SANNIO	22
		SOLOPACA	50
		VITULANO	24
	CASERTA	CAPUA	31
		CASALUCE	25
		GRICIGNANO DI AVERSA	65
		PORTICO DI CASERTA	25
		ROCCA D'EVANDRO	36
		SANTA MARIA CAPUA VETERE	35
		SESSA AURUNCA	21
		SUCCIVO	42
		CASERTA	200
	NAPOLI	CASORIA	84
		ERCOLANO	26
		MELITO DI NAPOLI	30
		NAPOLI	132
		NOLA	40
		PORTICI	26
		SAN GIORGIO A CREMANO	116
		SCISCIANO	44
	SALERNO	ATENA LUCANA	15
		CAGGIANO	21
		EBOLI	50
		OGLIASTRO CILENTO	12
		PADULA	50
		POLLA	35
		PONTECAGNANO FAIANO	50
		ROSCIGNO	30
		SALERNO	25
		SAN PIETRO AL TANAGRO	15
		SANTA MARINA	15
		TOTALE	**1.731**

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
PUGLIA	BARI	ADELFIA	35
		BARI	82
		BITONTO	86
		CASSANO DELLE MURGE	50
		CORATO	30
		GIOVINAZZO	15
		GRAVINA DI PUGLIA	52
		GRUMO APPULA	50
		MOLFETTA	25
		POLIGNANO A MARE	15
		PUTIGNANO	40
		SANNICANDRO DI BARI	50
		TORITTO	15
		VALENZANO	25
	BARLETTA-ANDRIA-TRANI	ANDRIA	22
		BARLETTA	21
		BARLETTA ANDRIA TRANI PROVINCIA	21
		SAN FERDINANDO DI PUGLIA	25
		TRANI E BISCEGLIE	50
	BRINDISI	AMBITO TERRITORIALE N.1 - BRINDISI	28
		CAROVIGNO	30
		FRANCAVILLA FONTANA	33
		LATIANO	9
		MESAGNE	44
		ORIA	6
		OSTUNI	21
		SAN PIETRO VERNOTICO	45
		TORRE SANTA SUSANNA	31
		VILLA CASTELLI	35
	FOGGIA	APRICENA	25
		BOVINO	25
		CANDELA	55
		CERIGNOLA	32
		FOGGIA	48
		ISCHITELLA	25
		LUCERA	20
		MANFREDONIA	28
		MONTELEONE DI PUGLIA	41
		STORNARA	33
		FOGGIA PROVINCIA	21
		ORSARA DI PUGLIA	15
		POGGIO IMPERIALE	20
		ROCCHETTA SANT'ANTONIO	20

SEGUE

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
PUGLIA	LECCE	ANDRANO	25
		ARNESANO	11
		AMBITO TERRITORIALE DI ZONA - CAMPI SALENTINA	85
		CAMPI SALENTINA	22
		CARMIANO	16
		CASTRIGNANO DEI GRECI	21
		GALATINA	84
		LECCE	12
		LEQUILE	25
		LEVERANO	40
		LIZZANELLO	25
		MURO LECCESE	32
		PARABITA	32
		PATU'	25
		SAN CASSIANO	10
		SOGLIANO CAVOUR	73
		TREPUZZI	60
		TRICASE	25
		UGGIANO LA CHIESA	25
		UNIONE COMUNI GRECIA SALENTINA	43
		UNIONE COMUNI TERRE ACAYA E ROCA	125
		UNIONE COMUNI UNION TRE	109
	TARANTO	CAROSINO	11
		MANDURIA	25
		MARTINA FRANCA	56
		MARUGGIO	25
		MASSAFRA	24
		PALAGIANO	52
		SAN MARZANO DI SAN GIUSEPPE	12
		TORRICELLA	21
		GROTTAGLIE	26
		TOTALE	2.576

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
CALABRIA	CATANZARO	AMATO	16
		BADOLATO	30
		CARLOPOLI	35
		CATANZARO	20
		CROPANI	15
		DECOLLATURA	22
		FALERNA	22
		GASPERINA	21
		GIRIFALCO	16
		LAMEZIA TERME	66
		MIGLIERINA	36
		SAN PIETRO APOSTOLO	32
		SANTA CATERINA DELLO IONIO	57
		SATRIANO	42
		SITTINGIANO	25
		UNIONE DEI COMUNI DI MONTE CONTESSA	20
	COSENZA	ACQUAFORMOSA	69
		ACRI	42
		BELSITO	25
		BOCCHIGLIERO	25
		CASSANO ALL'JONIO	29
		CASTROVILLARI	20
		CELICO	10
		CERCHIARA DI CALABRIA	30
		CERZETO	50
		CIVITA	19
		COLOSIMI	25
		CORIGLIANO CALABRO	30
		CROSIA	25
		CROPALATI	22
		MENDICINO	32
		MONTALTO UFFUGO	40
		PALUDI	15
		PEDACE	10
		PLATACI	37
		ROSETO CAPO SPULICO	25
		ROVITO	15
		SAN BASILE	31
		SAN BENEDETTO ULLANO	15
		SAN GIORGIO ALBANESE	25
		SAN SOSTI	22
		SCIGLIANO	25
		TREBISACCE	30
		COSENZA PROVINCIA	47
	CROTONE	CARFIZZI	40
		CERENZIA	20
		CROTONE	100
		PETILIA POLICASTRO	45
		ROCCABERNARDA	20
		SAN NICOLA DELL'ALTO	27
		SAVELLI	50
		CROTONE PROVINCIA	108
		CRUCOLI	10

SEGUE

Sud/Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	AFRICO	30
		ARDORE	25
		BAGALADI	15
		BENESTARE	28
		BIANCO	14
		BRANCALEONE	25
		CALANNA	15
		CAMINI	118
		CAMPO CALABRO	31
		CARDETO	25
		CAULONIA	75
		CINQUEFRONDI	15
		CONDOFURI	45
		COSOLETO	28
		FERRUZZANO	25
		GIOIOSA IONICA	75
		LAGANADI	28
		MELICUCCA'	21
		MONASTERACE	25
		MONTEBELLO JONICO	25
		REGGIO DI CALABRIA	33
		RIACE	165
		RIZZICONI	21
		SAN ROBERTO	19
		SANT'ALESSIO IN ASPROMONTE	35
		SANT'ILARIO DELLO IONIO	25
		STIGNANO	40
		VILLA SAN GIOVANNI	44
	VIBO VALENTIA	ARENA	80
		FABRIZIA	18
		FILADELFIA	25
		MILETO	24
		SAN GREGORIO D'IPPONA	30
		VIBO VALENTIA	40
		TOTALE	2.972

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
SICILIA	AGRIGENTO	AGRIGENTO	190
		CAMMARATA	33
		CANICATTI'	40
		COMITINI	30
		LICATA	105
		MONTEVAGO	45
		RACALMUTO	60
		RAFFADALI	50
		RAVANUSA	20
		REALMONTE	30
		SAMBUCA DI SICILIA	45
		SANTA ELISABETTA	50
		SANTA MARGHERITA DI BELICE	30
		SANT'ANGELO DI MUXARO	31
		SCIACCA	20
	CALTANISSETTA	CALTANISSETTA	40
		GELA	50
		MAZZARINO	32
		RIESI	25
		SUTERA	50
		CALTANISSETTA PROVINCIA	64
	CATANIA	ACI SANT'ANTONIO	29
		ACIREALE	127
		BRONTE	113
		CALTAGIRONE	132
		CATANIA	179
		MIRABELLA IMBACCARI	44
		MASCALUCIA	33
		VIZZINI	344
	ENNA	AIDONE	60
		PIAZZA ARMERINA	50
		REGALBUTO	25
		VILLAROSA	25
	MESSINA	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	49
		CAPO D'ORLANDO	36
		CASTROREALE	21
		FONDACHELLI FANTINA	20
		MESSINA	92
		MILAZZO	56
		MONTALBANO ELICONA	22
		PACE DEL MELE	9
		RODI' MILICI	30

SEGUE

Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
SICILIA	PALERMO	BORGETTO	37
		CACCAMO	64
		CAMPOFIORITO	21
		PALAZZO ADRIANO	24
		PALERMO	142
		PIANA DEGLI ALBANESI	50
		ROCCAMENA	20
		SAN CIPIRELLO	25
		SAN GIUSEPPE JATO	20
		SANTA CRISTINA GELA	12
		SCIARA	14
		TERMINI IMERESE	30
		TRABIA	9
	RAGUSA	CHIARAMONTE GULFI	50
		COMISO	70
		ISPICA	47
		POZZALLO	21
		RAGUSA	72
		VITTORIA	111
		RAGUSA PROVINCIA	51
	SIRACUSA	AVOLA	40
		CANICATTINI BAGNI	45
		FLORIDIA	35
		FRANCOFONTE	88
		PACHINO	71
		SIRACUSA	39
		SOLARINO	90
		SIRACUSA PROVINCIA	80
	TRAPANI	ALCAMO	90
		CAMPOBELLO DI MAZARA	10
		CASTELLAMMARE DEL GOLFO	34
		CASTELVETRANO	56
		MARSALA	183
		MAZARA DEL VALLO	50
		PETROSINO	9
		SALEMI	12
		TRAPANI	100
		VALDERICE	60
		TRAPANI PROVINCIA	18
		TOTALE	4.536

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
SARDEGNA	CAGLIARI	CAPOTERRA	25
		QUARTU SANT'ELENA	28
		VILLASIMIUS	25
		CAGLIARI PROVINCIA	35
		UTA	20
	CARBONIA IGLESIAS	IGLESIAS	20
	MEDIO CAMPIDANO	SAN GAVINO MONREALE	10
	SASSARI	ALGHERO	20
		PORTO TORRES	25
		TOTALE	208

Nord

Tabella 1.31

Posti di accoglienza della rete SPRAR per categorie di progetto. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori assoluti

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
PIEMONTE	ALESSANDRIA	ALICE BEL COLLE		21		
		ALESSANDRIA		25		
		ALESSANDRIA PROVINCIA		102		16
	ASTI	ASTI		44		
		CHIUSANO D'ASTI		39		
		C.I.S.A. ASTI SUD		25		
		UNIONE COMUNI COMUNITA' COLLINARE ALTO ASTIGIANO		25		
	BIELLA	BIELLA - CONSORZIO INTERCOMUNALE SERV.SOCIO ASS.		36		
		TRIVERO		12		
		VALLE MOSSO		13		
	CUNEO	CUNEO, FOSSANO, SAVIGLIANO, BRA, ALBA		58		
	NOVARA	NOVARA		15		
	TORINO	AVIGLIANA		21		
		BORGIALLO		25		
		CONSORZIO INTERCOMUNALE DI SERVIZI CIDIS		35		
		C.I.S.S.A. DI CIRIE'		30		
		C.I.S.S. PINEROLO		20		
	VERBANO CUSIO OSSOLA	C.I.S.S. OSSOLA		10		
	TORINO	CHIESANUOVA		25		
		CHIVASSO		21		
		COLLERETTO CASTELNUOVO		15		
		GRUGLIASCO		10		
		IVREA		29		
		MONCALIERI		10		
		SETTIMO TORINESE		100		
		TORINO		460	6	60
		TORRE PELLICE		26		
		TOTALE	1.334	1.252	6	76

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
LIGURIA	GENOVA	GENOVA		215		57
		UNIONE COMUNI VALLE STURA E LEIRA		36		
	IMPERIA	IMPERIA		29		
	LA SPEZIA	LA SPEZIA		40		
	SAVONA	ALBISOLA SUPERIORE		38		
		FINALE LIGURE		25		
		SAVONA		10		
		STELLA		23		
		SAVONA PROVINCIA		49		
		TOTALE	522	465		57

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
LOMBARDIA	BERGAMO	BERGAMO		38		
		CONSORZIO SERVIZI VAL CAVALLINA		28		
		LEVATE		37		
	BRESCIA	BRENO		46	5	
		BRESCIA		60		
		BRESCIA PROVINCIA		33		
		CALVISANO		10		
		CASTEGNATO		10		
		CELLATICA		51		
		COLLEBEATO, FLERO		20		
		COMUNITA' MONTANA VALLE TROMPIA		15		
		PALAZZOLO SULL'OGLIO		15		
		PASSIRANO, ISEO		15		
	CREMONA	CREMONA		47		33
	LECCO	COMUNITA MONTANA VALVASSINA, VALVARRONE, ESINO, RIV		25		
		LECCO		15		
	LODI	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DEL LODIGIANO PER I SERVIZI ALLA PERSONA				17
		LODI		35		
		SAN MARTINO IN STRADA				6
	MANTOVA	CONSORZIO PROGETTO SOLIDARIETA		39		
	MILANO	A.S.C.COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE		16		
		CESANO BOSCONE		24		
		GORGONZOLA		10		
		LEGNANO		15		
		LOCATE DI TRIULZI		15		
		MELZO		18		
		MILANO		414	8	30
		PIEVE EMANUELE		12		
		RHO		66		
		ROZZANO		32		
		SAN DONATO MILANESE		21		
		TREZZANO SUL NAVIGLIO				20
	MONZA BRIANZA	DESIO		45		
		MONZA		36		9
		OFFERTASOCIALE A.S.C (AZIENDA SPECIALE CONSORTILE)		10		
	PAVIA	PAVIA)		48		
	SONDRIO	SONDRIO PROVINCIA		21		
		TIRANO		24		
	VARESE	CARONNO PERTUSELLA		35		
		MALNATE		26		
		VARESE		25		
		TOTALE	1.580	1.452	13	115

Nord

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	BOLOGNA		193		152
		NUOVO CIRCONDARIO IMOLESE		30		
	FERRARA	ARGENTA		18		
		CENTO		14		
		FERRARA		84	8	36
	FORLI-CESENA	FORLI'		38		20
		UNIONE COMUNI VALLE DEL SAVIO - CESENA		23		
	MODENA	MODENA		65		10
		UNIONE TERRE D'ARGINE (EX MODENA PROVINCIA)		100		
	PARMA	BERCETO		22		
		FIDENZA		70	5	
		PARMA		76		12
		UNIONE DEI COMUNI VALLI TARO E CENI		21		
	PIACENZA	PIACENZA		21		
	RAVENNA	UNIONE ROMAGNA FAENTINA (EX FAENZA)				9
		RAVENNA		78		6
	REGGIO EMILA	GUASTALLA		10		
		REGGIO NELL'EMILIA		48		17
	RIMINI	RIMINI		40		18
		RICCIONE (EX RIMINI PROVINCIA)		24		
		UNIONE COMUNI VALMARECCHIA		20		
	RAVENNA	UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA ROMAGNA				9
		TOTALE	1.297	995	13	289

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
TRENTINO ALTO ADIGE	TRENTO	TRENTO PROVINCIA		132		17
		TOTALE	149	132		17

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
VENETO	PADOVA	CADONEGHE IN ASS. CON VIGONZA		25		
		ESTE		30		
		PADOVA		36		
		PIAZZOLA SUL BRENTA		21		
		PIOVE DI SACCO, PONTE SAN NICOLO', BAGNOLI DI SOPRA, RUBANO (ATS COSTITUENDA)		50		
	ROVIGO	OCCHIOBELLO		10		
		ROVIGO		25		
	VENEZIA	MIRANO		21		
		SAN DONA' DI PIAVE		55		
		SPINEA		15		
		VENEZIA		96		10
	VERONA	VERONA		42		21
	VICENZA	VICENZA		50		10
		SANTORSO		72		
	TREVISO	ASOLO		15		
		TREVISO		50		
		TOTALE	654	613		41

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
FRIULI VENEZIA GIULIA	GORIZIA	GORIZIA PROVINCIA		47		
		MONFALCONE AMBITO 2.2 BASSO ISONTINO		20		
	PORDENONE	CODROIPO		23		
		PORDENONE		45		
		SACILE - AMBITO DISTRETTUALE 6.1		28		
	TRIESTE	TRIESTE		114		
		SGONICO - ZGONIK			20	
	UDINE	CIVIDALE DEL FRIULI		40		
		UDINE		52		9
		UDINE				
		TOTALE	398	369	20	9

Centro

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
TOSCANA	AREZZO	AREZZO PROVINCIA		55		
	FIRENZE	DICOMANO		25		
		FIRENZE		89	8	75
		PONTASSIEVE		30		
		SOCIETA' DELLA SALUTE DI FIRENZE		117	14	
		UNIONE MONTANA DEI COMUNI DEL MUGELLO (ASSORBE POSTI DI BORGO SAN LORENZO)		93	20	
	LIVORNO	LIVORNO		21		
		ROSIGNANO MARITTIMO		26		
	LUCCA	CAPANNORI		46		
		FABBRICHE DI VERGEMOLI		14		
		LUCCA PROVINCIA		37		
	MASSA CARRARA	MASSA		20		
		SOCIETA' SALUTE LUNIGIANA		31		
	PISA	SOCIETA' DELLA SALUTE VALDARNO INFERIORE		21		
		SOCIETA' SALUTE PISANA		36	10	
		UNIONE COMUNI VALDERA		32		
	PISTOIA	MARLIANA		25		
		PISTOIA		67		
		SOCIETA' DELLA SALUTE VALDINIEVOLE		30		
	PRATO	PRATO		80		
	SIENA	SIENA PROVINCIA		21		
		TOTALE	1043	916	52	75

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
MARCHE	ANCONA	ANCONA		56		15
		ANCONA				
		OSIMO		15		
		SENIGALLIA		55		
		SENIGALLIA CAPOFILA AMBITO TERRITORIALE SOCIALE 8		20		
		JESI ASP AMBITO 9		100		
	ASCOLI PICENO	FOLIGNANO		25		
		RIPATRANSONE		30		
	FERMO	FALERONE		20		
		FERMO		32		
		MAGLIANO DI TENNA		20		
		PORTO SAN GIORGIO		20	5	
		SERVIGLIANO		31		
		PORTO SANT'ELPIDIO		37		
	MACERATA	GROTTAMMARE		31		
		MACERATA		110		
		COMUNITA' MONTANA MONTI AZZURRI		25		
		RECANATI		20		
	PESARO-URBINO	PESARO		50		
		PESARO-URBINO PROVINCIA		52	8	10
		TOTALE	787	749	13	25

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
UMBRIA	PERUGIA	CASTEL RITALDI		10		
		FOLIGNO		39		
		GUBBIO		40		
		MARSCIANO		32		
		MASSA MARTANA		10		
		PANICALE				9
		PERUGIA		65		
		SPOLETO		35		
	TERNI	NARNI		89	6	10
		MONTEFRANCO		10		
		TERNI		70	5	14
		TOTALE	444	400	11	33

Centro/Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
LAZIO	FROSINONE	AQUINO		50		
		ARCE		50		
		ATINA		40		
		CASSINO		50		
		FERENTINO		58		
		FROSINONE		42		
		SAN GIORGIO A LIRI		43		
		SORA		50		
	LATINA	FORMIA		25		
		ITRI		25		
		LATINA		81		
		MINTURNO		25		
		MONTE SAN BIAGIO		37		
		NORMA		16		
		PRIVERNO		30		
		ROCCAGORGA		40		
		SEZZE		50		
		SONNINO		25		
	RIETI	CANTALICE		42	5	
		CITTAREALE		21		
		FARA IN SABINA		21		
		RIETI		32		17
		UNIONE COMUNI ALTA SABINA		42		
		UNIONE COMUNI BASSA SABINA		24		
	ROMA	COLLEFERRO		25		
		FIUMICINO		21		
		MONTEROTONDO		40	15	
		ROMA		2768	6	62
		SANTA MARINELLA		46		
		TOLFA		20		
		VELLETRI		50		
	VITERBO	ACQUAPENDENTE		21		
		BASSANO ROMANO		21		
		CELLENO		35		
		CORCHIANO		21		
		VALLERANO		15		
		VITERBO		43		
		TOTALE	4.150	4.045	26	79

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
ABRUZZO	CHIETI	FOSSACESIA		25		
		PALMOLI		25		
	L'AQUILA	L'AQUILA		36		
		PIZZOLI		15		
	PESCARA	PESCARA		35		
	TERAMO	ROSETO DEGLI ABRUZZI		50		
		TERAMO		100		
		TOTALE	286	286		

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
MOLISE	CAMPOBASSO	CAMPOBASSO		18		
		CASACALENDA				21
		GAMBATESA		30		
		GUGLIONESI		21		
		JELSI		20		
		LARINO		40		
		MONTECILFONE		31		
		PORTOCANNONE		26		
		SANT'ELIA A PIANISI		26		
		TERMOLI		76		
		SANTA CROCE DI MAGLIANO		20		
		CAMPOBASSO PROVINCIA		84		
	ISERNIA	AGNONE		50		
		CERRO AL VOLTURNO				18
		SANT'AGAPITO		45		
		TOTALE	526	487		39

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
BASILICATA	MATERA	GORGOGLIONE				15
		GROTTOLE		21		
		MATERA		58		
		NOVA SIRI		50		
		SALANDRA				10
	POTENZA	CASTELSARACENO		24		
		FARDELLA		30		
		LATRONICO		30		
		MURO LUCANO		55		
		PATERNO				15
		PIETRAGALLA		20		
		RIONERO IN VULTURE				10
		SAN CHIRICO RAPARO				12
		SAN FELE				15
		SAN SEVERINO LUCANO		30		
		SENISE		25		
		POTENZA PROVINCIA		120		10
		TOTALE	550	463		87

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
CAMPANIA	AVELLINO	BISACCIA		40		
		CHIANCHE		25		
		CONZA DELLA CAMPANIA		42		
		PETRURO IRPINO		20		
		ROCCABASCERANA		30		
		SANT'ANDREA DI CONZA				28
		SANT'ANGELO DEI LOMBARDI		65		
		TORRIONI		15		
	BENEVENTO	BENEVENTO		30		15
		FRAGNETO MONFORTE				14
		GINESTRA DEGLI SCHIAVONI		15		
		SANTA CROCE DEL SANNIO				22
		SOLOPACA		50		
		VITULANO		24		
	CASERTA	CAPUA		31		
		CASALUCE		25		
		GRICIGNANO DI AVERSA		65		
		PORTICO DI CASERTA		25		
		ROCCA D'EVANDRO		36		
		SANTA MARIA CAPUA VETERE		35		
		SESSA AURUNCA		21		
		SUCCIVO		42		
		CASERTA (EX PROVINCIA DI CASERTA)		200		
	NAPOLI	CASORIA		84		
		ERCOLANO		26		
		MELITO DI NAPOLI		30		
		NAPOLI		132		
		NOLA		40		
		PORTICI		26		
		SAN GIORGIO A CREMANO		116		
		SCISCIANO		44		
	SALERNO	ATENA LUCANA		15		
		CAGGIANO		21		
		EBOLI		50		
		OGLIASTRO CILENTO		12		
		PADULA		50		
		POLLA		35		
		PONTECAGNANO FAIANO		50		
		ROSCIGNO		30		
		SALERNO		25		
		SAN PIETRO AL TANAGRO		15		
		SANTA MARINA		15		
		TOTALE	1731	1652		79

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
PUGLIA	BARI	ADELFIA		35		
		BARI		39		43
		BITONTO		86		
		CASSANO DELLE MURGE		50		
		CORATO		30		
		GIOVINAZZO		15		
		GRAVINA DI PUGLIA		52		
		GRUMO APPULA		50		
		MOLFETTA		25		
		POLIGNANO A MARE		15		
		PUTIGNANO		40		
		SANNICANDRO DI BARI		50		
		TORITTO		15		
		VALENZANO		25		
	BARLETTA-ANDRIA-TRANI	ANDRIA		22		
		BARLETTA		21		
		BARLETTA ANDRIA TRANI PROVINCIA		21		
		SAN FERDINANDO DI PUGLIA		25		
		TRANI E BISCEGLIE		50		
	BRINDISI	AMBITO TERRITORIALE N.1 - BRINDISI		28		
		CAROVIGNO		30		
		FRANCAVILLA FONTANA		33		
		LATIANO			9	
		MESAGNE		37		7
		ORIA				6
		OSTUNI		21		
		SAN PIETRO VERNOTICO		25		20
		TORRE SANTA SUSANNA		17		14
		VILLA CASTELLI		25		10
	FOGGIA	APRICENA			25	
		BOVINO		25		
		CANDELA		30	25	
		CERIGNOLA		22		10
		FOGGIA		48		
		ISCHITELLA		25		
		LUCERA		20		
		MANFREDONIA		28		
		MONTELEONE DI PUGLIA		25		16
		STORNARA		27		6
		FOGGIA PROVINCIA		21		
		ORSARA DI PUGLIA		15		
		POGGIO IMPERIALE		20		
		ROCCHETTA SANT'ANTONIO		20		

SEGUE

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
PUGLIA	LECCE	ANDRANO		15	10	
		ARNESANO			11	
		AMBITO TERRITORIALE DI ZONA - CAMPI SALENTINA		85		
		CAMPI SALENTINA				22
		CARMIANO				16
		CASTRIGNANO DEI GRECI		21		
		GALATINA		60		24
		LECCE			12	
		LEQUILE		25		
		LEVERANO		40		
		LIZZANELLO		25		
		MURO LECCESE		32		
		PARABITA		32		
		PATU'		25		
		SAN CASSIANO			10	
		SOGLIANO CAVOUR		73		
		TREPUZZI		60		
		TRICASE		25		
		UGGIANO LA CHIESA		25		
		UNIONE COMUNI GRECIA SALENTINA		43		
		UNIONE COMUNI TERRE ACAYA E ROCA		104	9	12
		UNIONE COMUNI UNION TRE		101	8	
	TARANTO	CAROSINO		11		
		MANDURIA		25		
		MARTINA FRANCA		56		
		MARUGGIO		25		
		MASSAFRA		24		
		PALAGIANO		52		
		SAN MARZANO DI SAN GIUSEPPE		12		
		TORRICELLA		21		
		GROTTAGLIE				26
		TOTALE	2.576	2.225	119	232

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
CALABRIA	CATANZARO	AMATO		16		
		BADOLATO		30		
		CARLOPOLI		25	10	
		CATANZARO				20
		CROPANI				15
		DECOLLATURA		22		
		FALERNA		22		
		GASPERINA		21		
		GIRIFALCO		16		
		LAMEZIA TERME		45		21
		MIGLIERINA		36		
		SAN PIETRO APOSTOLO				32
		SANTA CATERINA DELLO IONIO		57		
		SATRIANO		42		
		SITTINGIANO		25		
		UNIONE DEI COMUNI DI MONTE CONTESSA		20		
	COSENZA	ACQUAFORMOSA		57		12
		ACRI		30		12
		BELSITO		25		
		BOCCHIGLIERO		25		
		CASSANO ALL'JONIO		29		
		CASTROVILLARI		20		
		CELICO				10
		CERCHIARA DI CALABRIA		30		
		CERZETO		50		
		CIVITA		19		
		COLOSIMI		25		
		CORIGLIANO CALABRO		30		
		CROSIA		25		
		CROPALATI		22		
		MENDICINO		20		12
		MONTALTO UFFUGO		40		
		PALUDI		15		
		PEDACE				10
		PLATACI		37		
		ROSETO CAPO SPULICO		25		
		ROVITO		15		
		SAN BASILE		31		
		SAN BENEDETTO ULLANO		15		
		SAN GIORGIO ALBANESE		25		
		SAN SOSTI		22		
		SCIGLIANO		25		
		TREBISACCE		30		
		COSENZA PROVINCIA		47		
	CROTONE	CARFIZZI		40		
		CERENZIA		20		
		CROTONE		100		
		PETILIA POLICASTRO		45		
		ROCCABERNARDA		20		
		SAN NICOLA DELL'ALTO		27		
		SAVELLI		50		
		CROTONE PROVINCIA		100	8	
		CRUCOLI				10

SEGUE

Sud/Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	AFRICO		30		
		ARDORE		25		
		BAGALADI		15		
		BENESTARE				28
		BIANCO			14	
		BRANCALEONE		25		
		CALANNA		15		
		CAMINI		118		
		CAMPO CALABRO		17	14	
		CARDETO		25		
		CAULONIA		75		
		CINQUEFRONDI		15		
		CONDOFURI		45		
		COSOLETO		28		
		FERRUZZANO		25		
		GIOIOSA IONICA		75		
		LAGANADI		22	6	
		MELICUCCA'		21		
		MONASTERACE		25		
		MONTEBELLO JONICO		25		
		REGGIO DI CALABRIA		33		
		RIACE		165		
		RIZZICONI		21		
		SAN ROBERTO			19	
		SANT'ALESSIO IN ASPROMONTE		21	14	
		SANT'ILARIO DELLO IONIO		25		
		STIGNANO		40		
		VILLA SAN GIOVANNI		44		
		ARENA		80		
	VIBO VALENTIA	FABRIZIA				18
		FILADELFIA		25		
		MILETO		24		
		SAN GREGORIO D'IPPONA		30		
		VIBO VALENTIA		40		
		TOTALE	2.972	2.687	85	200

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
SICILIA	AGRIGENTO	AGRIGENTO		164	16	10
		CAMMARATA		21		12
		CANICATTI'		40		
		COMITINI		30		
		LICATA		105		
		MONTEVAGO		45		
		RACALMUTO		60		
		RAFFADALI		30		20
		RAVANUSA		20		
		REALMONTE		30		
		SAMBUCA DI SICILIA		45		
		SANTA ELISABETTA		50		
		SANTA MARGHERITA DI BELICE		30		
		SANT'ANGELO DI MUXARO		31		
		SCIACCA				20
	CALTANISSETTA	CALTANISSETTA		40		
		GELA		50		
		MAZZARINO				32
		RIESI		25		
		SUTERA		50		
		CALTANISSETTA PROVINCIA		50		14
		CALTANISSETTA PROVINCIA				
	CATANIA	ACI SANT'ANTONIO		29		
		ACIREALE		87		40
		BRONTE		113		
		CALTAGIRONE		65		67
		CATANIA		96		83
		MIRABELLA IMBACCARI		44		
		MASCALUCIA		21		12
		VIZZINI		312	13	19
	ENNA	AIDONE		60		
		PIAZZA ARMERINA		50		
		REGALBUTO		25		
		VILLAROSA		25		
	MESSINA	BARCELLONA POZZO DI GOTTO		49		
		CAPO D'ORLANDO		36		
		CASTROREALE		21		
		FONDACHELLI FANTINA		20		
		MESSINA		21	71	
		MILAZZO		47		9
		MONTALBANO ELICONA		22		
		PACE DEL MELE				9
		RODI' MILICI		30		

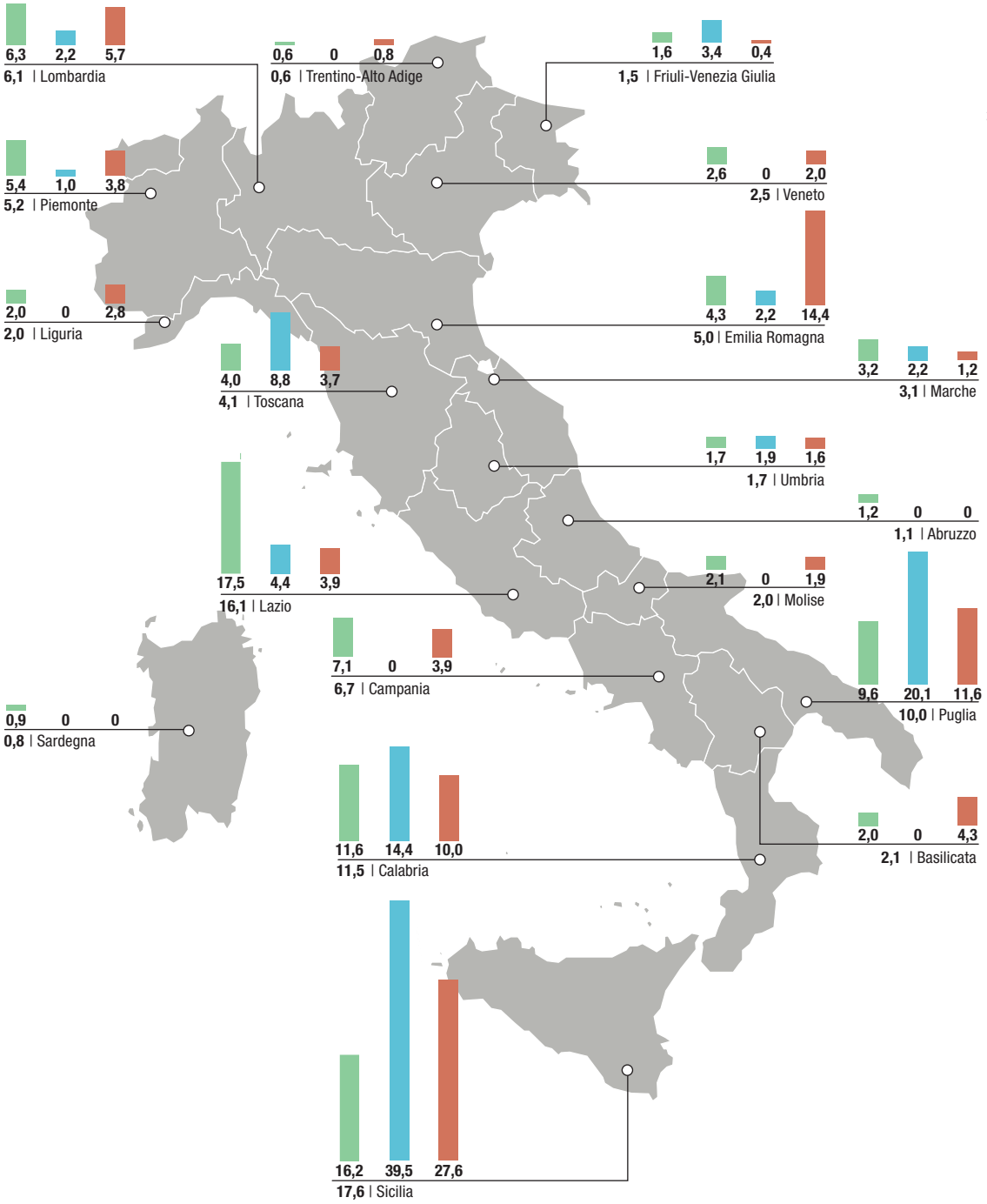
Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
SICILIA	PALERMO	BORGETTO		37		
		CACCAMO		48	16	
		CAMPOFIORITO		21		
		PALAZZO ADRIANO		24		
		PALERMO		126	4	12
		PIANA DEGLI ALBANESI		50		
		ROCCAMENA		20		
		SAN CIPIRELLO		25		
		SAN GIUSEPPE JATO		20		
		SANTA CRISTINA GELA				12
		SCIARA		14		
		TERMINI IMERESE		30		
		TRABIA				9
	RAGUSA	CHIARAMONTE GULFI		50		
		COMISO		36		34
		ISPICA		30	17	
		POZZALLO		21		
		RAGUSA		54	18	
		VITTORIA		64	23	24
		RAGUSA PROVINCIA		21	30	
	SIRACUSA	AVOLA		40		
		CANICATTINI BAGNI			18	27
		FLORIDIA		35		
		FRANCOFONTE		88		
		PACHINO		45		26
		SIRACUSA		39		
		SOLARINO		90		
		SIRACUSA PROVINCIA		80		
	TRAPANI	ALCAMO		90		
		CAMPOBELLO DI MAZARA		10		
		CASTELLAMMARE DEL GOLFO		34		
		CASTELVETRANO		48	8	
		MARSALA		159		24
		MAZARA DEL VALLO		50		
		PETROSINO				9
		SALEMI				12
		TRAPANI		100		
		VALDERICE		60		
		TRAPANI PROVINCIA				18
		TOTALE	4.536	3.748	234	554

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
SARDEGNA	CAGLIARI	CAPOTERRA		25		
		QUARTU SANT'ELENA		28		
		VILLASIMIUS		25		
		CAGLIARI PROVINCIA		35		
		UTA		20		
	CARBONIA IGLESIAS	IGLESIAS		20		
	MEDIO CAMPIDANO	SAN GAVINO MONREALE		10		
	SASSARI	ALGHERO		20		
		PORTO TORRES		25		
		TOTALE	208	208		

Figura 1.53

Incidenza del numero di posti in accoglienza per categorie di progetto per Regione e incidenza totale nazionale.
Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori percentuali



I beneficiari accolti nei progetti territoriali

Complessivamente sono stati accolti 27.776 beneficiari di cui 24.142 nei progetti ordinari (86,9%), 2.140 in quelli per minori stranieri non accompagnati (7,7%), 766 nei progetti Resettlement (2,8%), 515 nei progetti dedicati a migranti disabili e con disagio mentale (1,9%), 162 in quelli ISAF (0,6%) e 51 in quelli FAMI (0,2%).

Anche nel primo semestre del 2017, le prime cinque regioni per numero di beneficiari accolti sono Sicilia (17,7%), Lazio (14,8%), Calabria (10,6%), Puglia (9,5%) e Lombardia (6,9%). Dalla distribuzione regionale degli accolti in ciascuna categoria di progetto, le prime tre regioni con l'incidenza maggiore di beneficiari ordinari risultano essere la Sicilia (16,6%), il Lazio (16,3%) e la Calabria (10,4%); quelle che in misura maggiore accolgono i minori stranieri non accompagnati sono Sicilia (24,4%), Emilia Romagna (16,6%) e Puglia (10,8%); i beneficiari con disagio mentale e disabilità in oltre quattro casi su 10 sono accolti in progetti territoriali siciliani (43,3% degli accolti); per i progetti Resettlement è la Calabria ad avere il maggior numero di accolti (26,9%); Liguria (16,7%) ed Abruzzo (13%) accolgono il maggior numero di beneficiari nei progetti ISAF ed è infine la Sardegna ad accogliere circa la metà dei beneficiari presenti nei progetti FAMI (47,1%).

Figura 1.54

Accolti nella rete SPRAR. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori percentuali

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

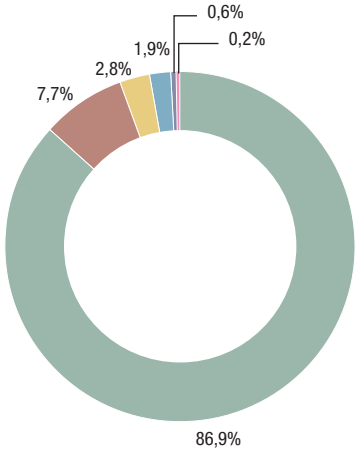


Figura 1.55

Accolti nella rete SPRAR per regione. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori percentuali

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

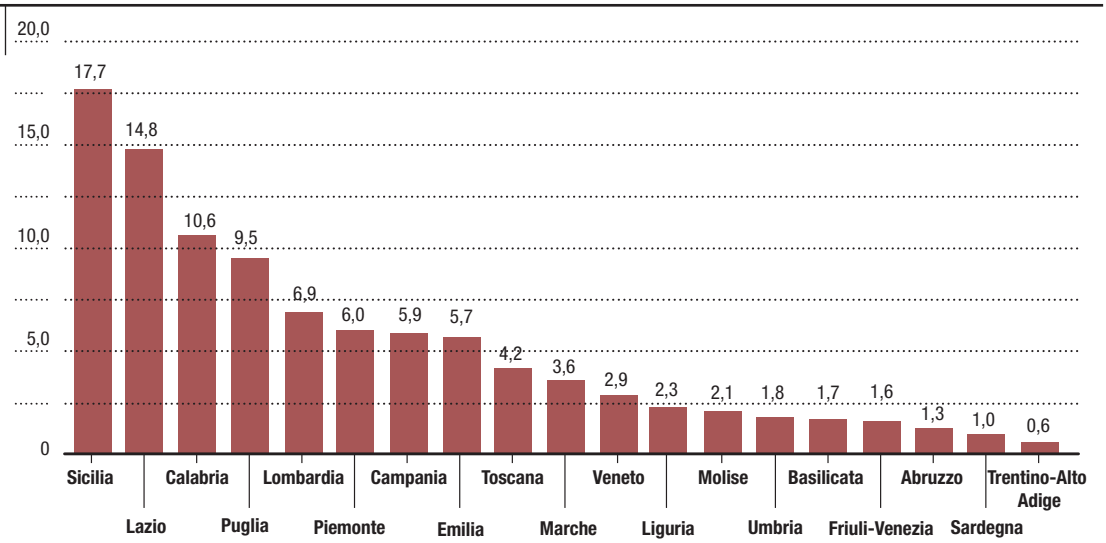
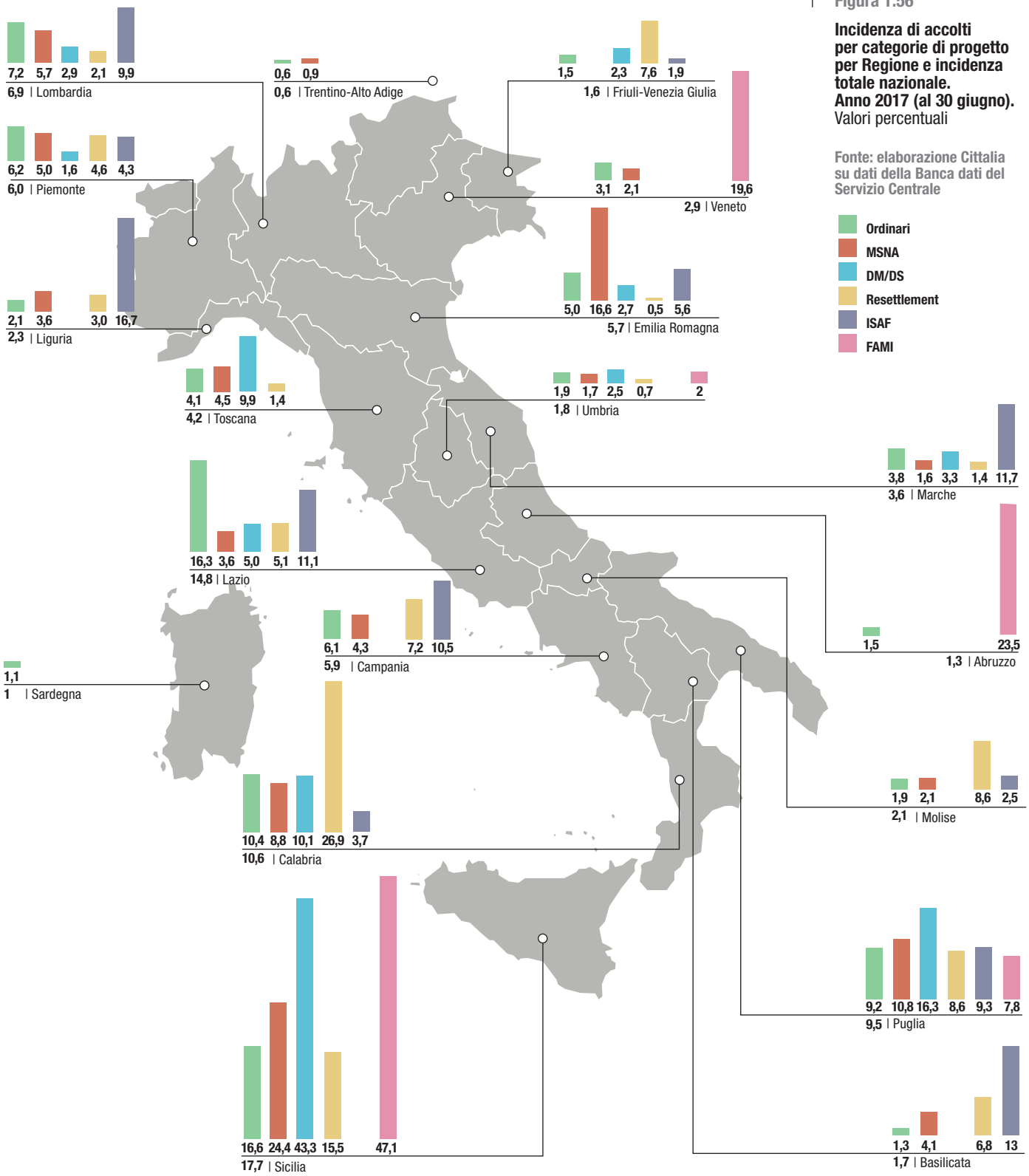


Figura 1.56

Incidenza di accolti per categorie di progetto per Regione e incidenza totale nazionale. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori percentuali

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



Focus / Paese

Sudan il "partner" scomodo

Popolazione	40,2 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	non definita per contese territoriali	
Aspettativa di vita alla nascita	63,7 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati e sfollati interni	421.466 rifugiati e 2.225.557 sfollati interni alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016
Rifugiati all'estero	650.640 rifugiati e 46.888 richiedenti asilo alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Quello che fu lo Stato più grande dell'Africa (prima della separazione del Sud Sudan nel 2011) occupa la 165ª posizione su 188 Paesi nelle tabelle ONU sullo sviluppo umano. Sul presidente al-Bashir, ormai al potere da un quarto di secolo e rieletto nel 2015 in una consultazione boicottata dalla maggior parte dell'opposizione, continuano a pendere due mandati di arresto della Corte penale internazionale dell'Aja per accuse di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra in Darfur.

Disastri umanitari dentro e fuori confine

Il suo regime vede ancora incerta, all'inizio dell'autunno 2017, la definitiva abolizione delle sanzioni economiche decisa provvisoriamente dagli USA alla fine dell'amministrazione Obama. Nel marzo del 2016 ha sottoscritto un accordo proposto dall'Unione Africana (UA) per il Sudan per un processo di pace in Darfur, nel Nilo Blu e nel Kordofan del Sud (ad agosto l'accordo è stato sottoscritto anche da quattro gruppi d'opposizione; ne sono scaturiti due filoni di negoziati ad Addis Abeba che però si sono arenati dopo pochi giorni). E sempre nel 2016 Khartum ha accolto alcune raccomandazioni dell'ONU sui diritti umani. Ma nello stesso 2016 il conflitto civile nella regione occidentale del Darfur ha conosciuto, a 13 anni dal suo inizio, nuove atrocità: esistono gravi indizi sull'uso di armi chimiche contro civili da parte di forze governative nel corso di una trentina di attacchi nella zona del Jebel Marra; questi ordigni potrebbero aver causato la morte di 200-250 persone. Nonostante la presenza nella regione di una forza di pace mista ONU-UA e «malgrado una significativa riduzione del conflitto armato, i civili sono rimasti esposti a violenza e criminalità» (Hervé Ladsous, responsabile del settore *peacekeeping* ONU, al Consiglio di sicurezza nel gennaio 2017). Amnesty International ha denunciato la repressione di cui sono vittime gli studenti darfuriani negli atenei del Paese (10 mila gli arresti arbitrari e 13 gli uccisi dal 2003 all'inizio del '17).
Rimane conteso con il Sud Sudan il distretto di Abyei. Quanto al conflitto scoppiato nel 2011 negli Stati meridionali del Sud Kordofan e del Nilo Blu, malgrado la vigenza di un cessate il fuoco truppe governative hanno condotto nel 2016 sporadici raid aerei e di terra contro obiettivi civili. Nell'agosto 2017 ha dichiarato unilateralmente un cessate il fuoco di sei mesi la più potente organizzazione ribelle sudanese, il SPLM-North, che combatte il governo nel Nilo Blu e sui monti Nuba.
Alla fine del 2016 il Sudan accoglieva nei suoi confini circa 421 mila rifugiati, soprattutto dal Sud Sudan. Ma fra gennaio e agosto 2017 i nuovi rifugiati Sud sudanesi, dopo quattro anni di guerra civile e carestia in questo Paese appena nato, sono stati 170 mila. Nel '16 sono diminuiti gli sfollati interni, ma a fine anno erano ancora due milioni e 200 mila (fra le maggiori popolazioni sfollate a livello mondiale), soprattutto in Darfur. La Repubblica sudanese, intanto, rimane uno dei principali Paesi d'origine di rifugiati a livello globale (quinta posizione assoluta), con una tendenza al peggioramento rispetto al 2015: oltre 650 mila rifugiati all'estero a fine 2016 (anche se nell'anno si sono registrati 37 mila rientri dal Ciad), contro 627 mila a fine 2015. Ben 312 mila erano accolti nel solo Ciad e 241 mila, paradossalmente, nel disastrato Sud Sudan. Tutto questo significa che sono ben pochi, a confronto, i rifugiati sudanesi che riescono ad arrivare (e a ottenere) protezione in Europa. Per le presenze in Europa occidentale l'UNHCR cita in particolare il Regno Unito e la Francia, ma in entrambi i Paesi troviamo circa 7.000 persone.

Torino-Khartum, da oggi volo diretto…

Sulla rotta del Mediterraneo centrale i sudanesi soccorsi e sbarcati in Italia sono stati quasi 9.000 nel '15, poco più di 9.000 nel '16 e circa 3.400 nel primo semestre '17 (nel triennio questa nazionalità si colloca regolarmente fra le 10 più numerose). Pochi di loro hanno chiesto protezione nel nostro Paese, 503 nel '16, molti meno nell'anno precedente. Però in Commissione territoriale nel '15 (ultimo dato disponibile) hanno ottenuto una forma di protezione sei richiedenti asilo sudanesi su 10 (otto su 10 nel '14). All'inizio dell'agosto 2016 Roma e Khartum hanno sottoscritto un "memorandum d'intesa" su criminalità, flussi migratori e rimpatri e solo tre settimane più tardi, in virtù di questo accordo di polizia, su un volo diretto Torino-Khartum sono stati rimpatriati coattivamente 40 cittadini sudanesi, in parte darfuriani. Per le associazioni del Tavolo nazionale asilo il memorandum viola fra l'altro il diritto internazionale al *non-refoulement*. All'inizio del '17 cinque darfuriani coinvolti nell'episodio hanno presentato ricorso alla Corte europea dei diritti umani.
Il Sudan è "partner" nel contenimento dei flussi migratori non solo dell'Italia. È infatti uno dei 12 Paesi africani e mediorientali di partenza e transito in cui l'UE ha distaccato un "funzionario di collegamento per la migrazione" (sigla inglese EMLO) e fa parte dell'"Africa-Frontex Intelligence Community" per lo scambio di informazioni sulla sicurezza alle frontiere.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

2

Capitolo 2 /

La protezione internazionale in Europa[1]

A cura di Cittalia.

1 Le elaborazioni sono state condotte da Cittalia su dati Eurostat (agosto 2017), ad eccezione di dove specificato altrimenti.

I rifugiati e richiedenti asilo in Europa

1.259.955
le domande di protezione internazionale presentate nel 2016 in UE,
-4,8% rispetto al 2015

327.725
domande di protezione internazionale presentate in UE nei primi 6 mesi del 2017
-43,3% rispetto allo stesso periodo del 2016

Più del **75%**
sono state presentate in tre Paesi:
Germania 745.155
Italia 122.960
Francia 84.270

63.290
le domande presentate da minori stranieri non accompagnati
-34,4% rispetto al 2015

1.328.005
decisioni prese in UE nel corso del 2016 in merito alle domande presentate
L'83,3% in prima istanza,
il 16,7% contro diniego

Il **60%**
delle domande del 2016 proviene da 5 Paesi
Siria
Afghanistan
Iraq
Pakistan
Nigeria

Quasi il **75%**
delle decisioni è stato preso da 3 Paesi
Germania 56,8%
Francia 9,7%
Svezia 8,1%

Il **60,8%**
(672.910)
delle decisioni in prima istanza nel 2016 hanno avuto esito positivo

38,3%
dei richiedenti ha ottenuto la protezione sussidiaria (257.920)

Nel 2016, **141.649**
sono state le richieste di attivazione della procedura Dublino
+103,1% rispetto al 2015

11.207
i trasferimenti per procedura Dublino nel corso del 2016

38,8%
per presa in carico

61,2%
per ripresa in carico

388.280
respingimenti alle frontiere UE nel 2016
+30,4% rispetto al 2015

Al 22 settembre 2017, sono stati ricollocati
20.056
richiedenti dalla Grecia e
9.078
dall'Italia

Al 4 settembre 2017, sono stati reinsediati
22.518
richiedenti.

17.305
all'interno dello European Resettlement Scheme

8.834
con l'accordo UE-Turchia.

Nel corso dell'ultimo biennio, come evidenziato nell'introduzione al primo capitolo, l'assenza di canali di ingresso sicuri e legali, ha spinto coloro che fuggono dal proprio Paese di origine a percorrere rotte sempre più rischiose verso l'Europa ed in particolare ad utilizzare quelle del Mediterraneo (centrale ed orientale). Nonostante si sia assistito ad una diminuzione significativa di coloro che, nel corso del 2016, hanno attraversato irregolarmente le frontiere esterne dell'Europa, ovvero 551.371 a fronte dei 1.822.33 del 2015[2], nel primo semestre 2017 la maggior parte degli arrivi (oltre 85.000 persone sbarcate) si sono concentrate in buona parte nel Mediterraneo centrale.

In questo capitolo, a partire dai dati di contesto relativi alle domande di protezione internazionale presentate nei Paesi dell'Unione europea, ai "dublinati" e ricollocati, saranno ripercorsi i principali passaggi che dall'Agenda europea hanno portato al nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi e alle politiche sui respingimenti. Particolare attenzione sarà rivolta al piano di ricollocazione e al programma di reinsediamento, senza trascurare il peso assunto nell'ultimo biennio da alcuni Paesi europei nel determinare una politica sempre più restrittiva nei confronti dei migranti. Ci si soffermerà infine sulle politiche di protezione dei minori migranti e sul piano di integrazione europeo.

2 Frontex, Risk analysis for 2017, Febbraio 2017, p. 16: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

2.1 I richiedenti protezione internazionale in Europa e i "dublinati"

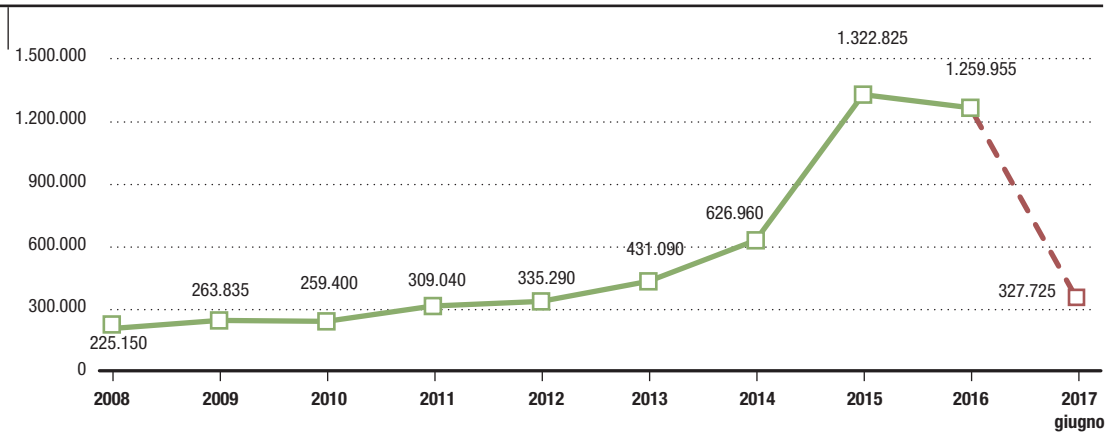
2.1.1 Le domande di protezione internazionale

Nel corso del 2016 sono state presentate 1.259.955 domande di protezione internazionale ad uno dei 28 Paesi dell'Unione europea, valore lievemente inferiore a 1.322.825 (-4,8%) dell'anno precedente. Considerando, invece, anche i Paesi associati all'UE, ovvero Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda, il numero delle domande cresce sino a sfiorare 1 milione e 300mila (1.291.785 per la precisione).

Figura 2.1

Domande di protezione internazionale in Unione europea. Anni 2008-2016 e primi 6 mesi 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



UNHCR/PAVLOS AVAGIANOS

Il numero assoluto delle domande di protezione internazionale è costantemente in crescita dal 2008[3], ad eccezione di due annualità: per il 2010, anno in cui si registra un lieve calo (-1,7%) rispetto all'anno precedente, il numero di domande raggiunge le 259.400 unità, 4.435 domande in meno rispetto al 2009; e per il 2016, per il quale tra le cause possibili possiamo richiamare la chiusura della rotta balcanica e i maggiori controlli su quella del Mediterraneo orientale a seguito dell'accordo sui migranti siglato a Cipro tra UE e Turchia nel marzo 2016. La forte crescita si è cominciata a registrare nel corso del 2014, a seguito dell'intervento NATO in Libia del 2013, della caduta del regime di Gheddafi e della successiva situazione di forte instabilità politica tutt'ora esistente, per poi esplodere nel 2015 e 2016 a seguito dei conflitti presenti in Medio Oriente, tra cui Siria, Afghanistan e Iraq. Osservando infatti il numero di domande presentate annualmente rispetto al 2008, possiamo notare come il valore al 2013 rappresenti +91,5% rispetto all'inizio del periodo, quello al 2014 +178,5%, e come negli ultimi due anni si sia arrivati a +487,5 e +459,6% rispettivamente per il 2015 e 2016.
Il numero totale di domande di protezione internazionale presentate ai 28 Paesi dell'Unione nei primi sei mesi del 2017 raggiunge le 327.725 unità, valore contrattosi del 43,3% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, nel quale si erano registrate 578.445 domande[4]. Il valore per i primi sei mesi del 2017 rappresenta il 26,0% di tutte le domande presentate nel corso del 2016 e, se letto insieme al calo rispetto allo stesso periodo del 2016, lascia presagire un valore a fine anno inferiore a quello dell'annualità precedente.

3 La serie storica dei dati inizia dal 2008, in quanto questo è il momento in cui l'Unione europea ha iniziato a raccogliere i dati in materia di migrazione e asilo in maniera armonica, seguendo la direttiva Nr. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0862 (ultima consultazione 02 settembre2017).

4 Cfr. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR, in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2016*, Roma.

Figura 2.2

Variazione annuale delle domande di protezione internazionale in Unione europea e in Europa. Anni 2008-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

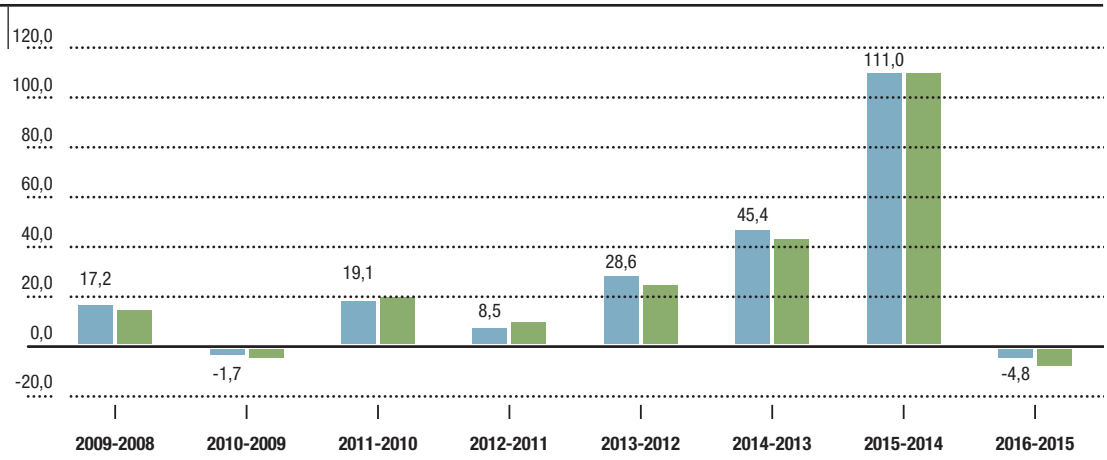
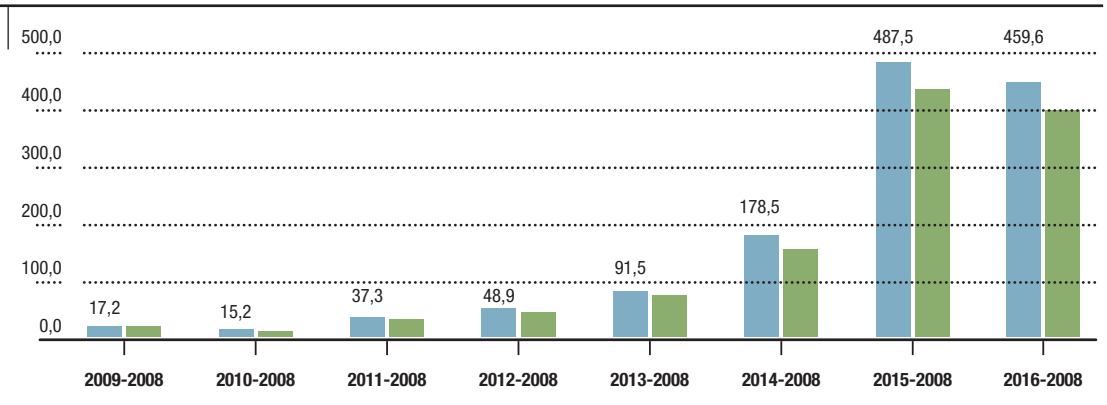


Figura 2.3

Variazione annuale delle domande di protezione internazionale in Unione europea e in Europa. Anni 2008-2016 (base 2008).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



A fine 2016, la Germania si conferma dal 2012 il primo Paese in UE per domande di protezione internazionale presentate (745.155), rappresentando il 59,1% del totale di tutte le domande presentate in Unione rispetto al 36,0% – pari a 476.510 domande – dell'anno precedente, e mostrando un incremento pari al 56,4% di domande ricevute su base annua. Al secondo posto troviamo l'Italia con 122.960 (pari al 9,8%), con un incremento rispetto al 2015 del 47,2%, quando nei 12 mesi precedenti ricevette 83.540 domande: tale crescita può essere imputata sia alla costruzione della barriera tra Ungheria e Serbia (estate 2015) che alla chiusura della rotta balcanica e alla chiusura delle frontiere (ottobre 2015) da parte dell'Ungheria. Dopo l'Italia troviamo la Francia, con 84.270 domande (6,7%), con una crescita però limitata al 10,6% rispetto al 2015: dobbiamo sottolineare come tale Paese abbia comunque un numero di domande di protezione internazionale mediamente elevato ogni anno (nel periodo 2008-2016 il numero delle domande presentato in Francia è sempre stato superiore alle 40mila unità), a differenze invece ad esempio di altri grandi Paesi quali il Regno Unito o l'Italia. La Grecia, con il 4,1% di tutte le domande presentate all'Unione nel corso del 2016, registra rispetto al 2015 una crescita molto significativa, passando da 13.205 a 51.110 domande (+287,1% nel biennio), seguita dall'Austria (42.255), la quale segna una flessione pari a 52,1% rispetto all'anno precedente. Questi primi quattro Paesi rappresentano il 79,6% (praticamente 8 domande su 10) di tutte le domande presentate nel corso del 2016 ai 28 Paesi membri dell'UE.

Come già accennato in precedenza, la chiusura della rotta balcanica e la costruzione del muro al confine con la Serbia hanno portato l'Ungheria ad avere un crollo drastico delle domande di protezione internazionale, passate da 177.135 del 2015 (pari al 13,4% di tutte le domande presentate in UE nel corso dell'anno, e seconda solo alla Germania) a 29.430, ovvero -83,4% e pari a il 2,3% delle domande del 2016. A seguire troviamo tre Paesi nordici, la Finlandia (-82,7%), la Svezia (-82,3%) e la Danimarca (-70,5%): a seguito della forte ondata migratoria del biennio 2014-2015 che ha messo sotto stress tali Paesi – specialmente per la Svezia, la quale è passata da 54.270 del 2013 a 162.450 del 2015 -, le richieste di protezione si sono fortemente ridimensionate, passando da 32.345 a 5.605 per la Finlandia, da 162.450 a 28.790 per la Svezia, e da 20.935 a 6.180 per la Danimarca. Le ragioni di tale calo possono essere individuate nell'istituzione di parametri maggiormente restrittivi per la richiesta del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare (per coloro che possiedono una protezione temporanea non è possibile chiederlo nei primi 3 anni dall'ottenimento della protezione internazionale) introdotti in Danimarca con la legge del gennaio 2016; mentre, per la situazione svedese, dobbiamo ricordare che a giugno 2016 il Governo nazionale ha votato una serie di nuove leggi sul diritto d'asilo, tra cui la sospensione temporanea del trattato di Schengen (libera circolazione delle persone), parametri maggiormente restrittivi per il rilascio del permesso di soggiorno e per i ricongiungimenti familiari.

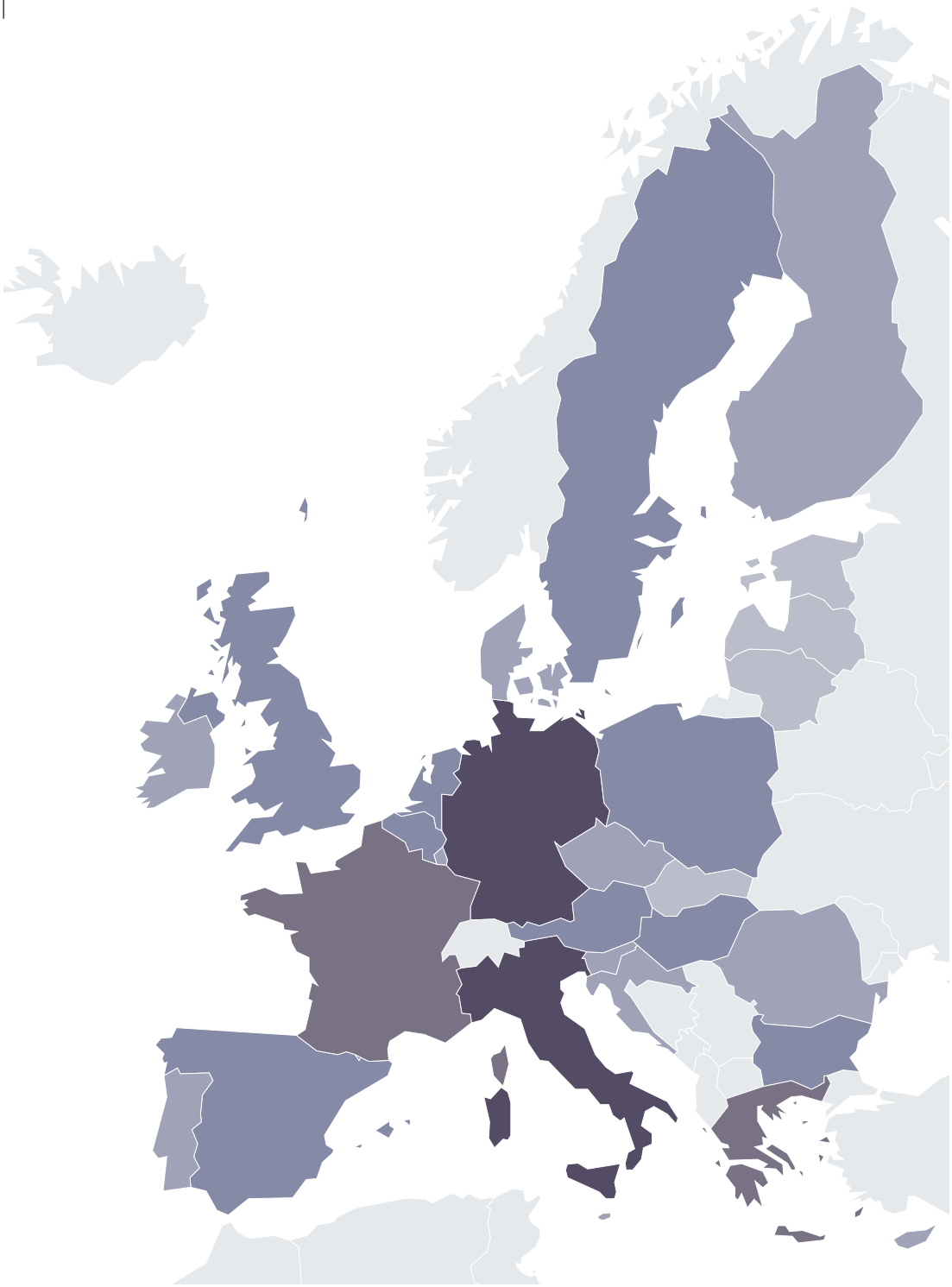
Infine, in termini di crescita percentuale rispetto all'anno precedente, la Croazia registra la crescita maggiore (+959,5%) sebbene in valore assoluto il numero delle domande sia contenuto (2.225 domande di protezione al 2016, pari allo 0,2% di tutte le domande presentate all'UE, contro 210 l'anno precedente).

Figura 2.4

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea.
Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

- 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
- resto d'Europa



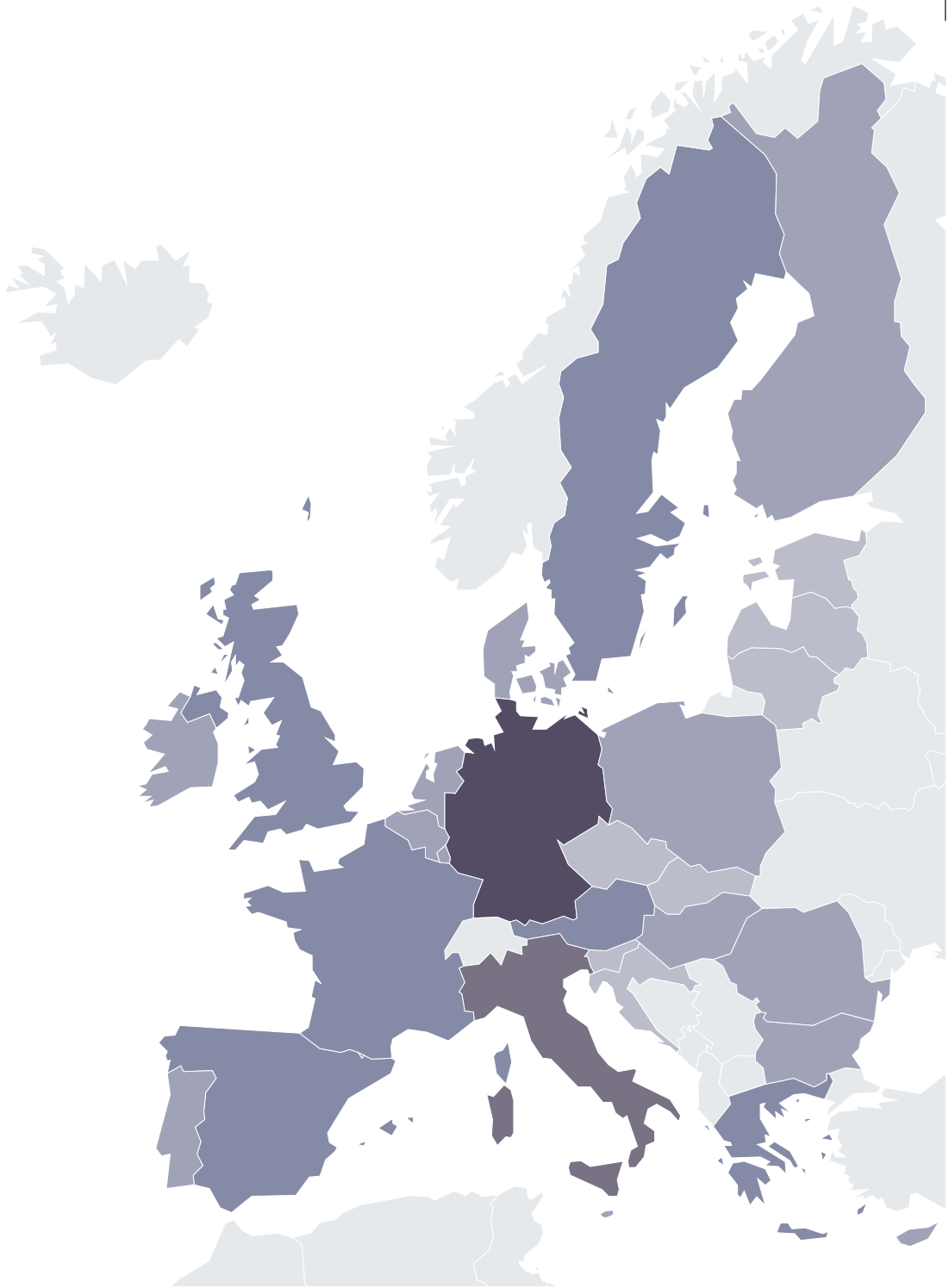


Figura 2.5

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea.
Anno 2017, primi sei mesi.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

- 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
- resto d'Europa

Sebbene il primo semestre 2017 non possa essere direttamente confrontato con gli anni precedenti, la sua analisi può mettere in luce andamenti che verranno consolidati a fine anno solare. I primi quattro Paesi per domande di protezione internazionale restano gli stessi del 2016, sebbene la proporzione di domande ricevute sia maggiormente distribuita tra essi. La Germania, con oltre 100mila richieste, resta il Paese maggiormente interessato, rappresentando il 30,9% di tutte le domande presentate in Unione europea nei primi 6 mesi del 2017. Segue l'Italia con 72.125 domande (pari al 22,0%), valore corrispondente a quasi il 60% di tutte le domande ricevute nel 2016; la Francia (47.090, 14,4%); la Grecia (23.645, 7,2%) e l'Austria (12.480, 3,8%). Tra gli altri Paesi, sono da segnalare l'Ungheria e la Spagna. Nel primo caso, il Paese non solo non figura più tra i primi 10, ma vede il numero delle domande di protezione internazionale per il 2017 (1.975) essere meno del 10% di tutte quelle ricevute nel corso del 2016 (29.430), sicuramente effetto delle politiche attuate dal 2015 in avanti; nel secondo caso invece è possibile intravedere un andamento opposto: se fino al 2016 la Spagna non rientrava tra i primi Paesi per domande presentate (seppur con un andamento costantemente crescente dal 2012 al 2016, passando da 2.565 a 15.755 domande), le domande presentate nei primi 6 mesi dell'anno in corso hanno raggiunto le 11.275 unità, pari al 71,6% di tutte le domande ricevute l'anno precedente, posizionandola per la prima volta in quinta posizione. Tale tendenza, che potrà essere verificata solo a fine anno, lascia pensare ad un aumento dei flussi in entrata attraverso la rotta del Mediterraneo occidentale (da Algeria e Marocco verso la Spagna), anche a seguito dei maggiori controlli lungo la rotta libica.

Figura 2.6

Domande di protezione internazionale per Paese UE di presentazione della domanda. Anni 2015, 2016 e primi sei mesi 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

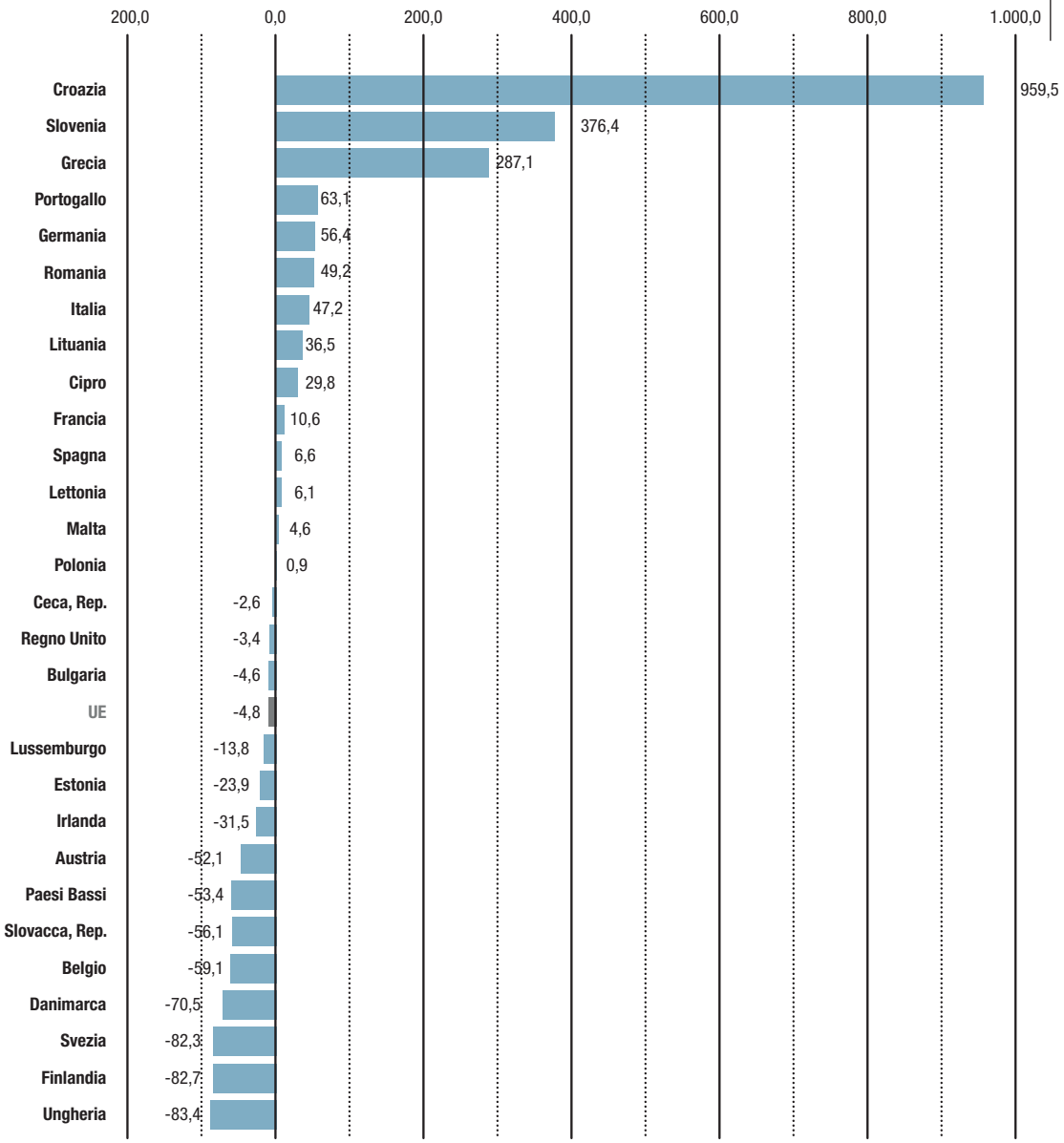


Figura 2.7

Variazione delle domande annuali di protezione internazionale nell'Unione europea. Anno 2016.
Valori percentuali

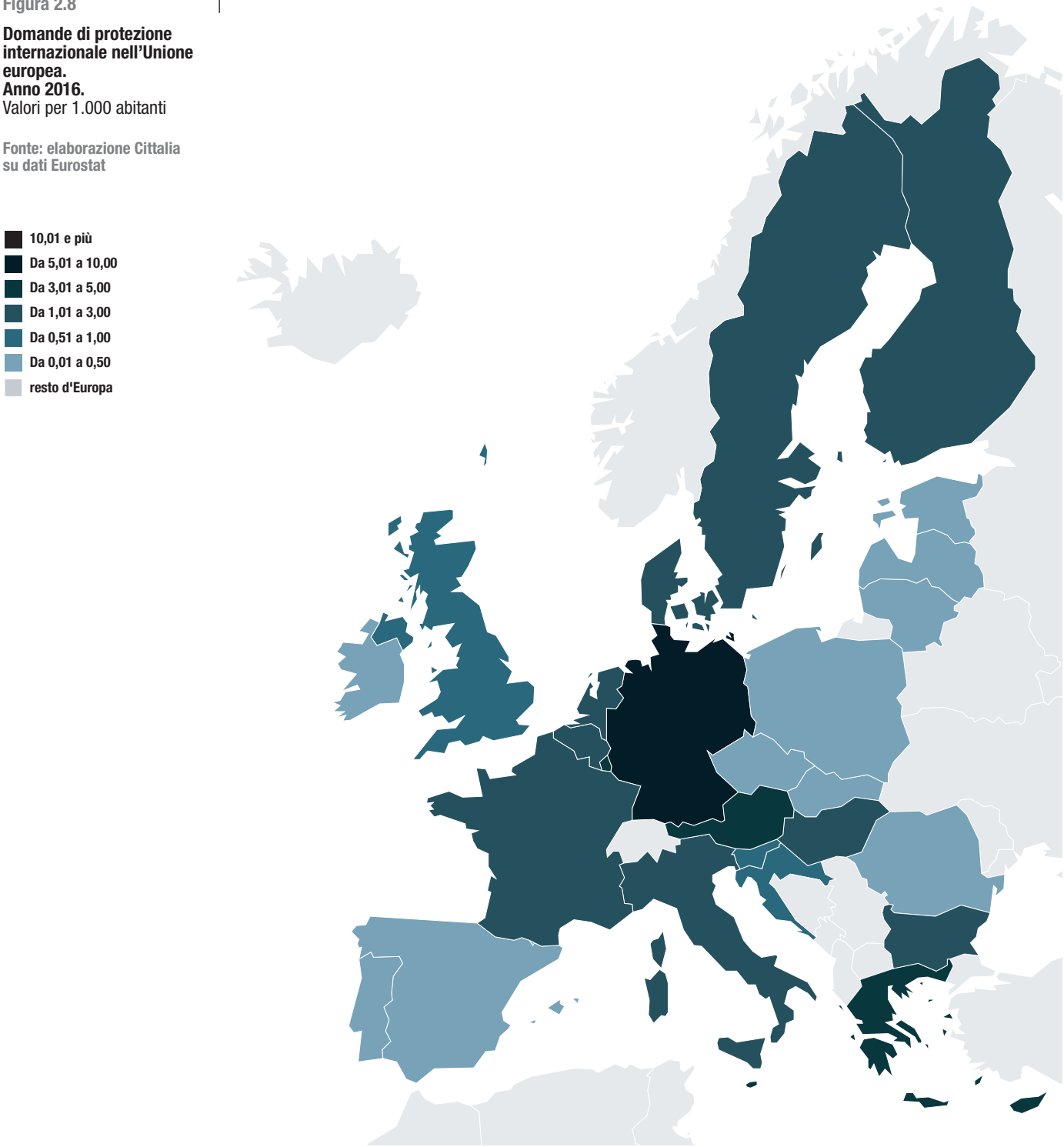
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Osservando il numero di domande di protezione internazionale per 1.000 residenti, è possibile notare come la Germania registri sempre il valore più elevato – 9,1 domande ogni 1.000 abitanti – pur essendo il Paese più popoloso dell'Unione europea (oltre 82 milioni di residenti), seguita da Austria (4,9), Grecia (4,7), Malta (4,4) e Lussemburgo (3,8). Italia e Francia, che in numero assoluto coprono il secondo e terzo posto per numero di domande ricevute e quarto e terzo posto rispettivamente per popolazione (60,7 e 64,5 milioni), scendono rispettivamente al 10° e 12° posto, con 2,0 domande la prima e 1,3 domande la seconda ogni 1.000 residenti.

Figura 2.8

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea.
Anno 2016.
Valori per 1.000 abitanti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



Al 2016, la prima cittadinanza dei richiedenti protezione internazionale è quella siriana, la quale raggiunge le 342.005 domande (26,5% di tutte le domande presentate in UE), con una flessione del 10,9% rispetto all'anno precedente. Al secondo posto, ma a notevole distanza, seguono le oltre 190mila domande presentate da persone provenienti dall'Afghanistan (14,7% del totale) e le quasi 132mila dall'Iraq (10,2%). Quindi troviamo Pakistan (50.055), Nigeria (48.885), Iran (42.055), Eritrea (40.255), le europee Albania (32.855) e Russia (27.875) e la Somalia (21.815). Queste prime 10 cittadinanze, insieme, rappresentano quasi il 72% di tutte le domande presentate nel corso del 2016.
In termini di crescita percentuale rispetto al 2015, è la Nigeria che registra la variazione maggiore: +51,2%, passando da poco più di 32mila a quasi 48mila domande. Questa è seguita dall'Iran (+47,3%) e dalla Russia (+23,5%). Al contrario, le richieste di protezione di cittadini albanesi sono più che dimezzate in un solo anno solare: da 68.950 a poco meno di 33mila (-52,3%). Queste sono seguite dall'Eritrea (-14,4%) e dalle domande provenienti da cittadini siriani (-10,9%). Sebbene la crisi siriana sia iniziata circa 6 anni fa (marzo 2011) e, dal 2013, i cittadini siriani siano il contingente più numeroso tra i richiedenti protezione internazionale in Europa, la diminuzione delle domande siriane verso l'UE dell'ultimo anno può essere collegata all'accordo tra Unione europea e Turchia (con la conseguente creazione di campi profughi che, secondo le stime UNHCR[5], ospitano oltre 2,8 milioni di siriani), oltre che dalla presenza di campi nei Paesi confinanti (Egitto, Iraq, Giordania, Libano e alcuni Paesi del Nord Africa), i quali ospitano 4,8 milioni di cittadini siriani a fine 2016[6]. Dal 2014 il numero delle domande provenienti da cittadini afghani ha continuato ad aumentare in maniera sensibile – quasi 12mila domande nel 2008, quindi 28mila nel 2013, 43mila circa nel 2014 per poi sfiorare le 200mila domande negli ultimi due anni – portando tale contingente ad essere dall'anno passato secondo solo ai richiedenti siriani: tale situazione ha portato quindi l'UE a firmare un accordo di collaborazione con l'Afghanistan sulla questione migranti, con l'obiettivo di contenere l'immigrazione irregolare e di facilitare il rimpatrio di cittadini afghani che non rispondono ai requisiti per ottenere una forma di protezione internazionale[7].

5 http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern (ultima consultazione 02 settembre2017).

6 UNHCR, Comunicato stampa del 9 luglio 2015 https://www.unhcr.it/news/il-numero-totale-dei-rifugiati-siriani-supera-per-la-prima-volta-i-quattro-milioni.html (ultima consultazione 27 settembre 2017).

7 European External Action Service, *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*, 2 ottobre 2016 .

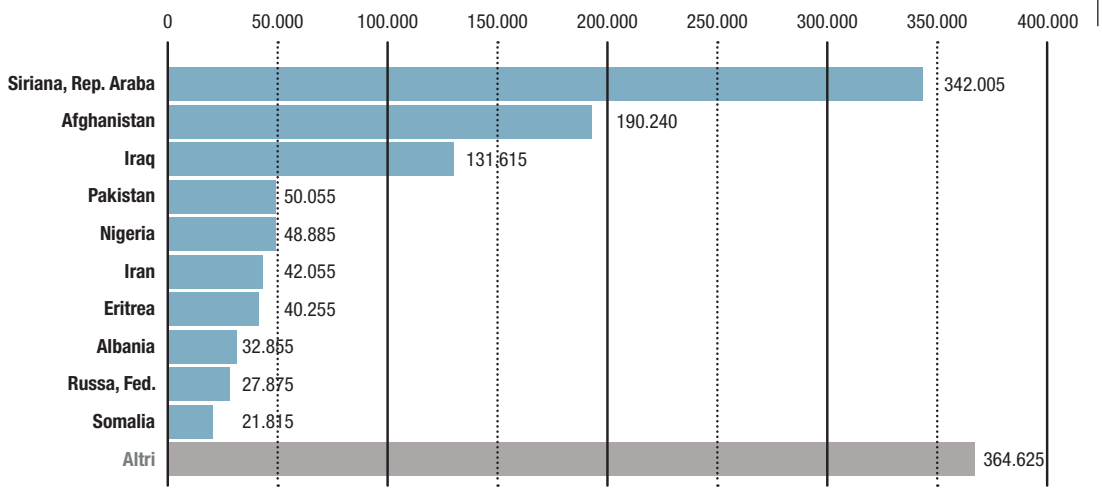


Figura 2.9

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea, primi 10 Paesi di provenienza dei richiedenti. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Figura 2.10

Variazione annuale delle domande di protezione internazionale nell'Unione europea, primi 10 Paesi di provenienza dei richiedenti. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

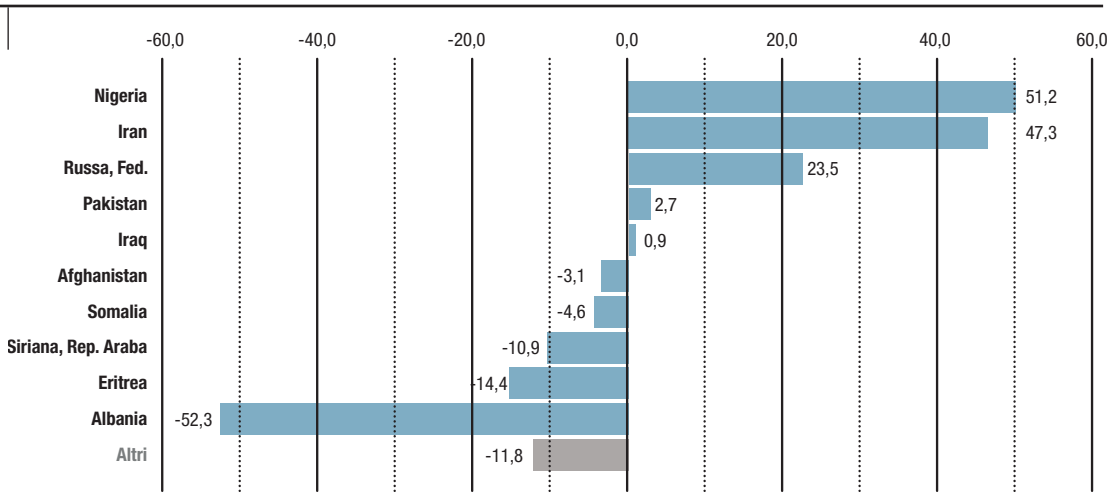
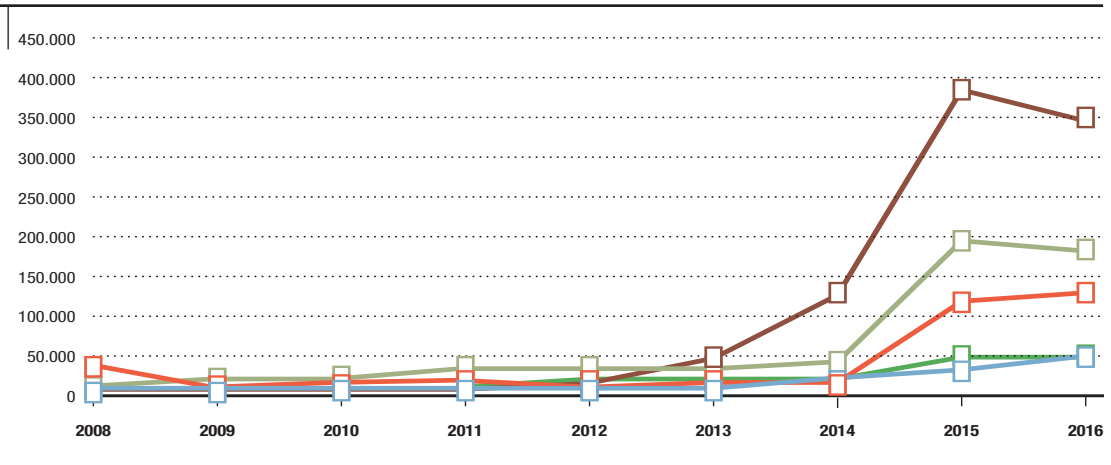


Figura 2.11

Domande di protezione internazionale nell'Unione europea, primi 5 Paesi di provenienza al 2016. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



Focalizzando l'attenzione sulle prime cinque cittadinanze dei richiedenti, è possibile notare come la Germania abbia ricevuto il 79,2% di tutte le domande presentate in UE da cittadini siriani (268.795 domande), il 68,5% di tutte quelle dei cittadini afgani (127.830) e il 74,7% di quelle delle persone provenienti dall'Iraq (97.125); la Grecia il 7,9% delle domande dei siriani (26.700); l'Austria il 6,3% di quelle degli afgani (11.795); la Bulgaria il 4,1% delle domande degli iracheni (5.350).

La situazione per Pakistan e Nigeria appare relativamente più frammentaria: per i primi, infatti, il 31,1% (15.525) delle domande è presentato in Germania, il 27,4% in Italia (13.660) e il 9,4% in Grecia (4.695); al contempo il 56,8% di tutte le domande presentate nel corso del 2016 da cittadini nigeriani è presentato in Italia (27.105), il 27,1% in Germania (12.910) seguita, a larga distanza, dalla Francia con 1,955 domande (4,1%).

Figura 2.12

Primi 10 Paesi di provenienza dei richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea. Anno 2016.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Figura 2.13

Prime 5 cittadinanze delle domande di protezione internazionale per i primi tre Paesi UE di destinazione. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

2.1.2 Le decisioni sulle domande di protezione internazionale

Nel 2016 i 28 Paesi membri dell'Unione europea hanno preso 1.328.005 decisioni[8] in merito alle domande presentate, corrispondente ad una crescita di +71,3% rispetto alle decisioni prese nel corso del 2015: essendo le decisioni prese non relative esclusivamente a domande presentate nello stesso anno di calendario, tale considerevole aumento è la conseguenza della crescita delle domande di protezione internazionale avvenuta nel biennio 2015-2016.
Dell'oltre 1,3 milioni di decisioni, quasi il 60% è stato preso dalla Germania (754.950), seguita a grande distanza da Francia (128.775, pari al 9,7%), Svezia (107.470, pari a 8,1%) e Italia (89.985, ovvero il 6,8% di tutte le decisioni assunte nei 28 Paesi UE). Questi quattro Paesi corrispondono all'81,4% di tutte le decisioni prese nei 28 nel corso del 2016.
Nel primo semestre 2017, i 28 Paesi dell'Unione europea hanno preso 565.295 decisioni in prima istanza[9] in merito alle richieste presentate, pari a poco più del 40% delle richieste analizzate l'anno precedente. Tra queste, il 63,3% (357.715) è stato analizzato dalla Germania – sempre saldamente al primo posto tra i Paesi membri –, l'8,9% dalla Francia (50.350), il 6,7% dall'Italia (38.070) e il 4,7% dall'Austria (26.520): insieme, tali Paesi rappresentano l'83,6% delle domande analizzate nei primi sei mesi dell'anno in corso. Sebbene il dato sia solo parziale (e quindi suscettibile a cambiamenti anche consistenti), è importante notare come la Svezia, nei primi sei mesi del 2017, abbia analizzato 25.195 domande, meno di un quarto di quante ne abbia analizzate l'intero anno precedente.
Sul totale delle decisioni prese al 2016, l'83,3% è preso in prima istanza, mentre il restante 16,7% su ricorso contro diniego. Tale rapporto, però, appare in diminuzione nel corso del tempo a causa della forte crescita delle decisioni prese. Dal 2008 al 2014, infatti, l'incidenza delle decisioni prese contro diniego ha oscillato tra il 27 e 35% di tutte le decisioni prese nello stesso anno solare, ma il numero totale delle decisioni prese (in prima istanza più contro diniego) non ha mai superato le 550mila, mentre nel 2015 e ancor di più nell'ultimo anno al diminuire di tale incidenza ha corrisposto una crescita considerevole delle decisioni in prima istanza prese. Tale andamento lascia prevedere che, nel corso dei prossimi anni, vedremo aumentare (forse considerevolmente) le decisioni prese contro diniego, essendo questi ultimi una parte considerevole delle decisioni totali.

8 Tale dato raggruppa le decisioni di prima istanza e quelle finali (o contro diniego). Per decisioni di prima istanza (positive e negative) si intendono le decisioni per domande di protezione internazionale (Convenzione di Ginevra e protezione sussidiaria) e concessioni per ragioni umanitarie prese dalle Amministrazioni o dal sistema giudiziario dei Paesi membri (secondo le procedure e la legislazione nazionale). Per decisioni finali si intendono tutte le decisioni prese dalle Amministrazioni o dal sistema giudiziario dei Paesi membri dietro ricorso (primo o secondo grado) e, comunque, non più soggette a potenziale ricorso (secondo le procedure e la legislazione nazionale). http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_asydec_esms.htm (ultima consultazione 02 settembre2017).

9 Al momento della stesura del Rapporto, i dati per le decisioni contro diniego (e quindi finali) per il 2017 non sono ancora disponibili.

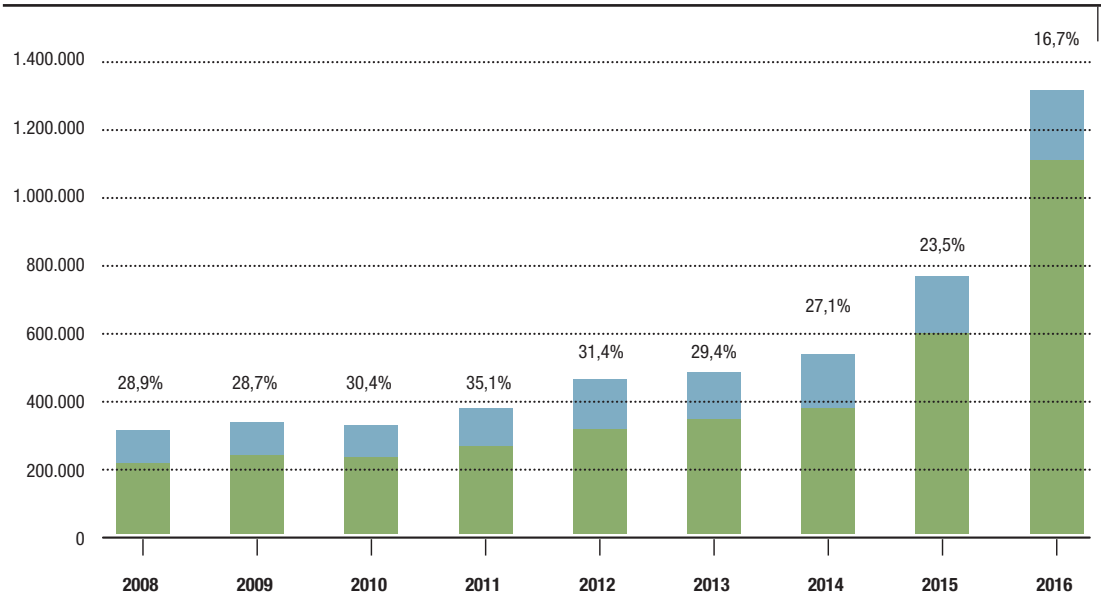


Figura 2.14

Decisioni in prima istanza e contro diniego in Unione europea. Anni 2008-2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

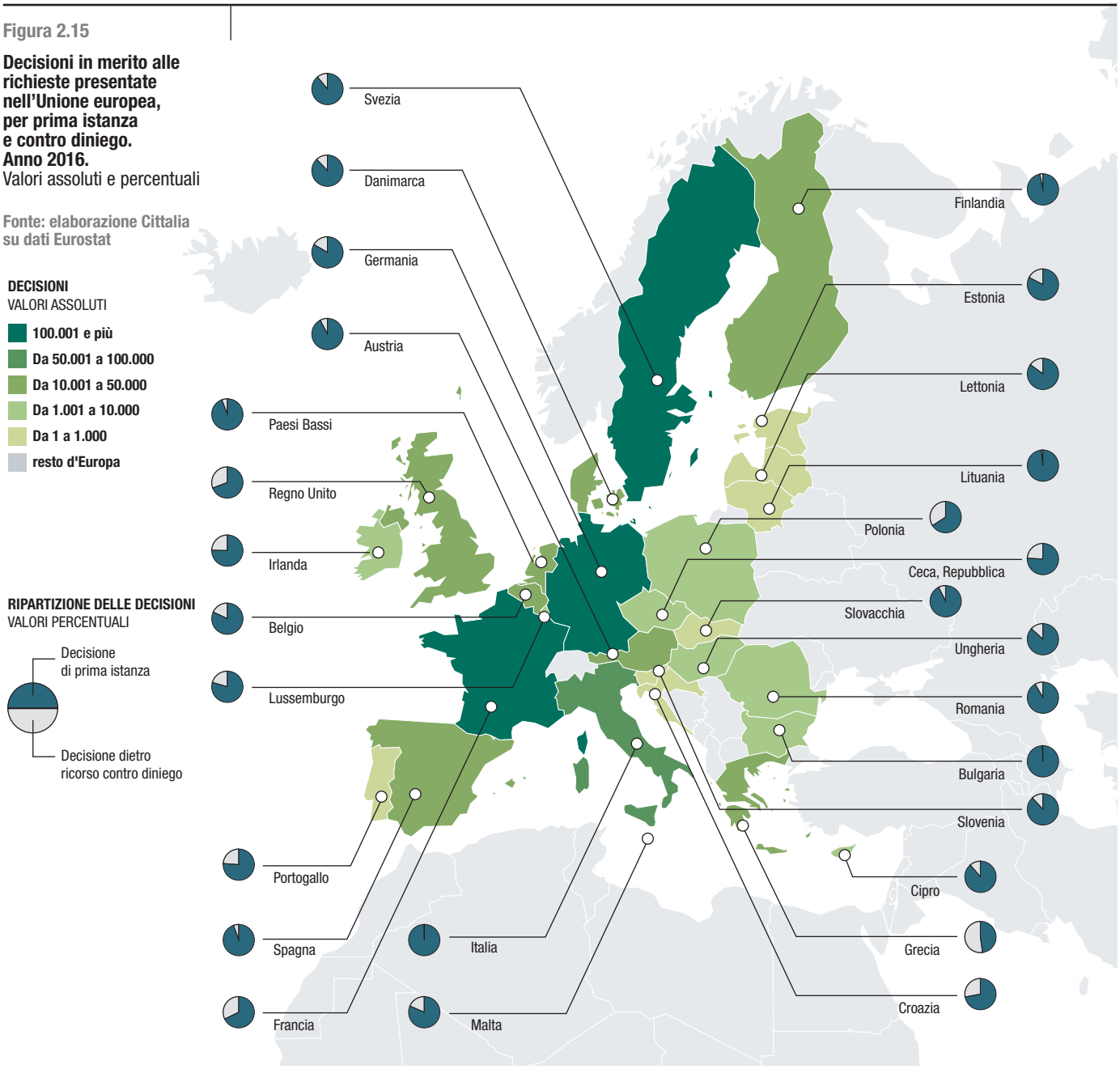
Prima istanza
Contro diniego

A livello nazionale, per il 2016 l'Italia è il Paese che maggiormente ha preso decisioni in prima istanza (99,9% dei casi), seguita da Bulgaria (99,2%), Lituania (98,2%), Finlandia (96,8%) e Spagna (95,2%). La Grecia, invece, è l'unico Paese tra i 28 ad aver preso più decisioni dietro ricorso che in prima istanza: le seconde, infatti, coprono il 47,8% delle decisioni prese dalla Grecia.

Figura 2.15

Decisioni in merito alle richieste presentate nell'Unione europea, per prima istanza e contro diniego. Anno 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



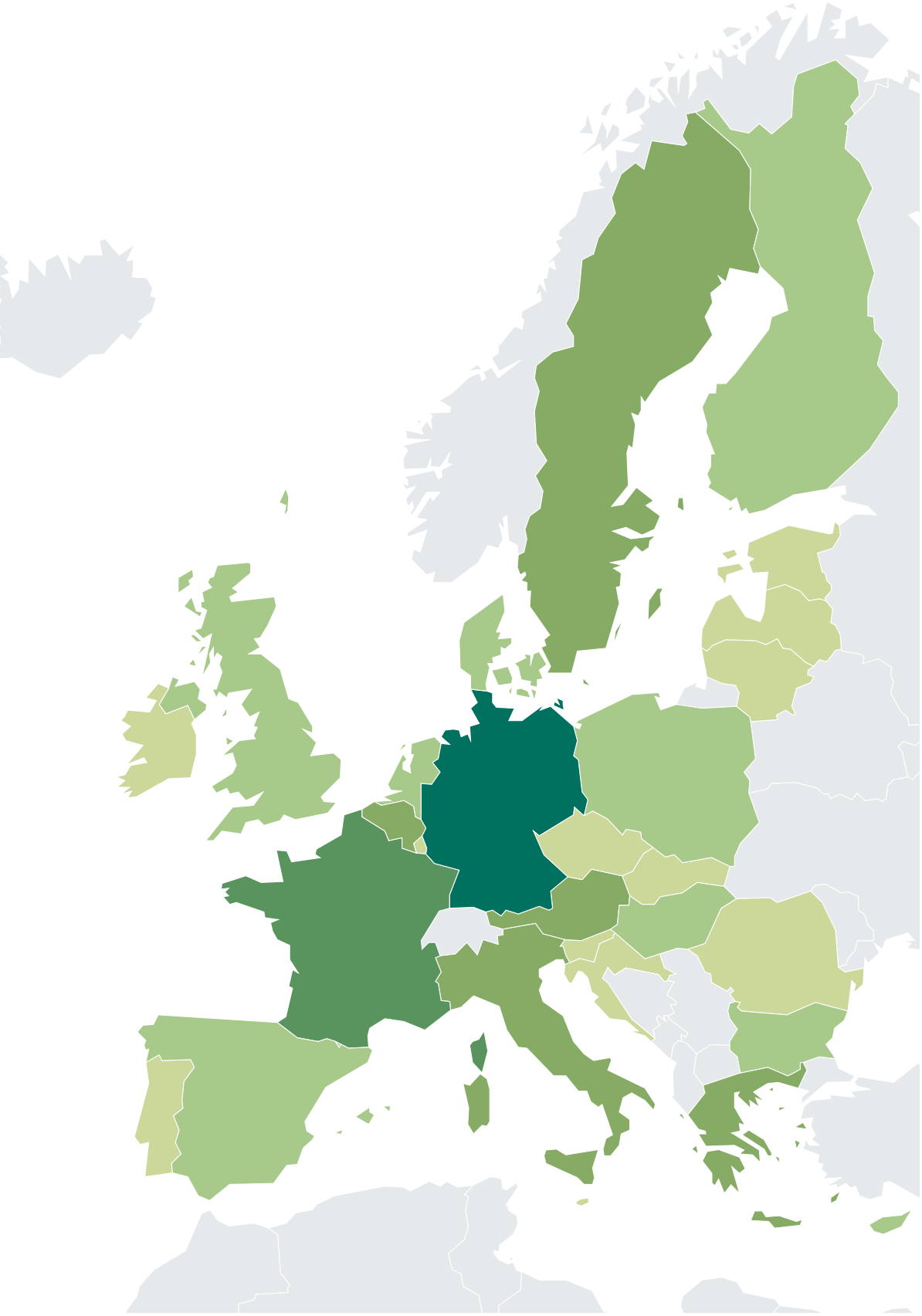


Figura 2.16

Decisioni in merito alle richieste presentate nell'Unione europea. Anno 2017, primi sei mesi.
Valori assoluti

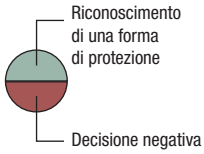
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

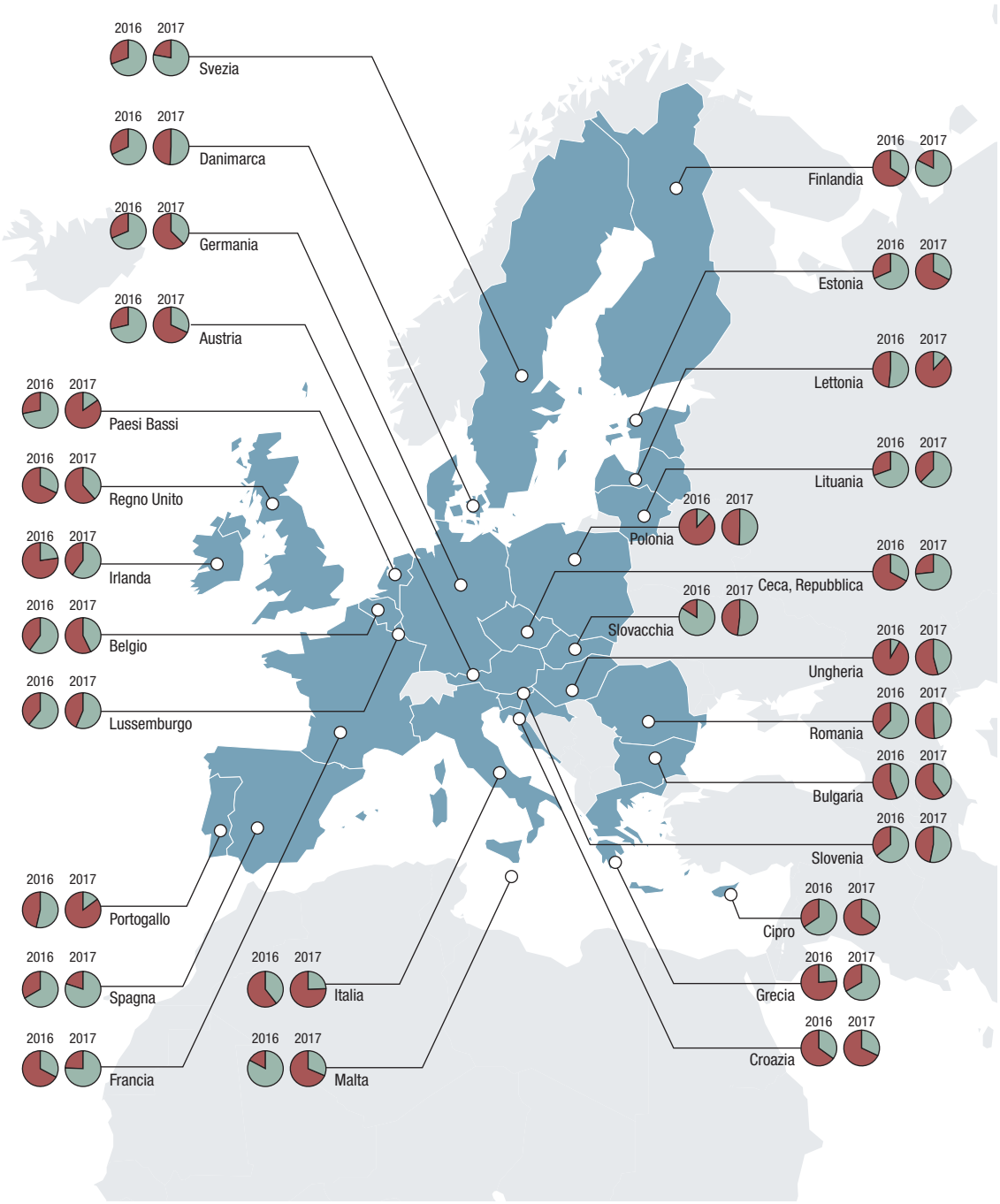
- 100.001 e più
- Da 50.001 a 100.000
- Da 10.001 a 50.000
- Da 1.001 a 10.000
- Da 1 a 1.000
- resto d'Europa

Figura 2.17

Decisioni in merito alle richieste presentate nell'Unione europea, per riconoscimento e non riconoscimento di una forma di protezione. Anno 2016 e primi sei mesi 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat





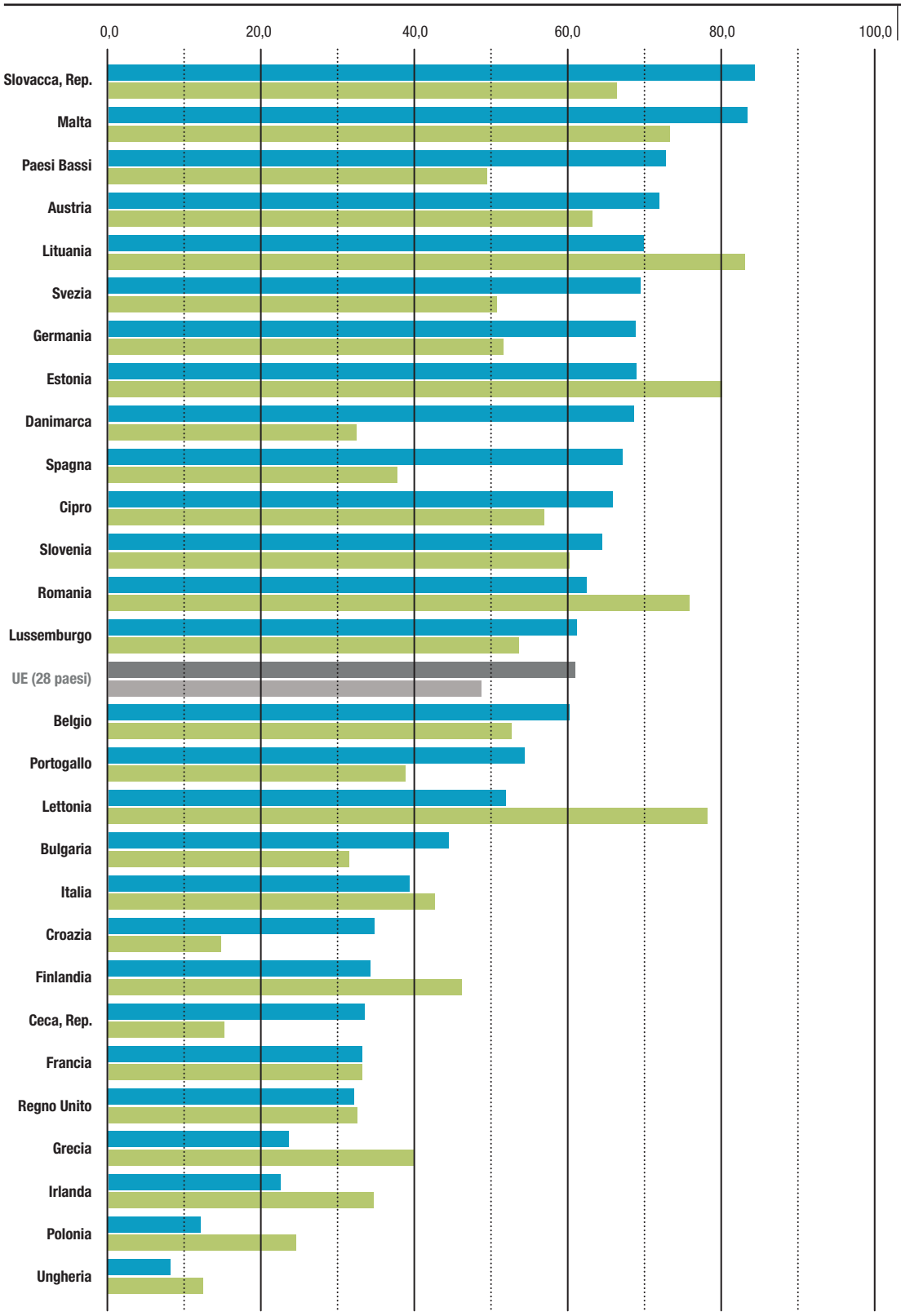


Figura 2.18

Incidenza del riconoscimento di una forma di protezione internazionale sul totale delle domande presentate nell'Unione europea. Anni 2016 e primi sei mesi 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

2016
Primo semestre 2017

Nel corso del 2016, a fronte di 1.106.780 decisioni in prima istanza, 672.910 sono quelle che hanno portato al riconoscimento di una forma di protezione internazionale (status di rifugiato, protezione sussidiaria o umanitaria), pari al 60,8% di tutte le decisioni di prima istanza prese dai 28 Paesi UE: valore nettamente superiore rispetto al quasi 43% del 2015[10]. Slovacchia, Malta e i Paesi Bassi sono i Paesi con l'incidenza di decisioni positive maggiori (84, 82,9 e 72,1% rispettivamente), mentre Grecia, Irlanda, Polonia e Ungheria sono quelli dove maggiormente gli esiti sono stati dei dinieghi: rispettivamente 23,7% di decisioni positive in Grecia, 22,8% in Irlanda, 12,2% in Polonia e solo 8,4% in Ungheria, ovvero oltre 9 domande su 10 rifiutate.
Per i primi sei mesi del 2017, a fronte di una media europea del 48,2% (272.735 su 565.295 domande analizzate), la Lituania è il Paese membro con il tasso di riconoscimento più elevato (82,6%), seguita dalla Estonia (80%) e Lettonia (78%). Tra gli ultimi Paesi per tasso di riconoscimento, invece, troviamo la Polonia (24,5%), la Repubblica Ceca (15,3%), la Croazia (14,8%) e l'Ungheria (12,2%).
In tutto il 2016, è stato rilasciato lo status di rifugiato nel 54,5% dei casi, mentre nel 38,3% dei casi l'esito ha dato seguito alla forma di protezione sussidiaria. Solamente nel 7,2% dei casi si è arrivati alla forma di protezione umanitaria, sebbene questa non sia una forma di protezione internazionale presente in tutti i Paesi UE[11].
Lussemburgo, Lituania, Irlanda e Grecia sono i Paesi in cui maggiormente viene rilasciato lo status di rifugiato – rispettivamente nel 96,7%, 92,3%, 91,8% e 91% dei casi; mentre nei primi tre Paesi per esito positivo i valori appaiono molto differenti: lo status di rifugiato, infatti, viene rilasciato nel 59% degli esiti positivi in Germania, nel 25,4% dei casi in Svezia e nel 13,6% in Italia. Il nostro Paese, inoltre, appare terz'ultimo tra quelli dell'Unione per rilascio di tale forma di protezione, sebbene si avvalga largamente (53,2% dei casi) della protezione umanitaria. Slovacchia e Spagna sono invece i Paesi che meno rilasciano tale forma di protezione internazionale: solo il 2,4% delle 210 decisioni positive prese in Slovacchia, e solo il 5,2% delle 6.855 decisioni positive prese in Spagna.
D'altro canto, Spagna, Cipro, Malta e Svezia sono i primi 4 Paesi per protezione sussidiaria rilasciata: 94,8%, 83,8%, 81,5% e 71,1% delle decisioni prese. Grecia, Irlanda, Lituania, Slovacchia, Lussemburgo e Regno Unito invece i Paesi che l'incidenza minore (tutti sotto il 10% delle decisioni positive prese nel rispettivo Paese).
Tra i Paesi che prevedono anche la protezione umanitaria, la Slovacchia è quella con l'incidenza maggiore: 92,9% delle decisioni positive porta alla forma di protezione umanitaria. Segue l'Italia, con il 52,3%, la Polonia (16,1%), Finlandia (14,8%) e il Regno Unito (13,2%). Gli altri Paesi che prevedono tale forma di protezione non superano la soglia del 10%. Una delle ragioni per cui tale forma di protezione registra forte variabilità nella sua applicazione è ascrivibile anche al fatto che non ha ancora, a differenza dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, un'applicazione armonica a livello comunitario: nella pratica tale forma di protezione, che mediamente assicura minori diritti rispetto alle altre due tipologie, autorizza il richiedente a rimanere e risedere nel Paese cui si fa domanda per ragioni umanitarie, le quali non rispondono ai criteri di ottenimento delle altre due forme di protezione maggiore ma che, contestualmente, non permettono il rimpatrio nel Paese d'origine (ad esempio gravi motivi di salute o l'essere minore straniero non accompagnato)[12].
Osservando, per il 2016, la distribuzione delle decisioni positive per tipologia di protezione e cittadinanza del richiedente, è possibile notare come, in linea generale, la protezione per motivi umanitari sia quella meno usata – 7,2% delle 762.910 decisioni positive adottate, ovvero 48.505 in totale –, ma come il suo utilizzo sia fortemente correlato anche alla cittadinanza del richiedente protezione internazionale. Infatti, tra le cittadinanze con almeno 3.000 decisioni positive adottate, la protezione umanitaria è fortemente usata per i Paesi dell'Africa occidentale (in ordine decrescente Gambia, Nigeria e Mali), così come per i cittadini afgani e pakistani.

10 Cfr. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR, in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2016*, Roma. Op. cit.

11 Tale forma di protezione internazionale, infatti, è presente in 20 dei 28 Paesi dell'Unione Europea: Austria, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.

12 Per maggiori informazioni, si veda European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016*, luglio 2017; Direttiva 2011/95/EU; http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_asydec_esms.htm (ultima consultazione 02 settembre 2017).

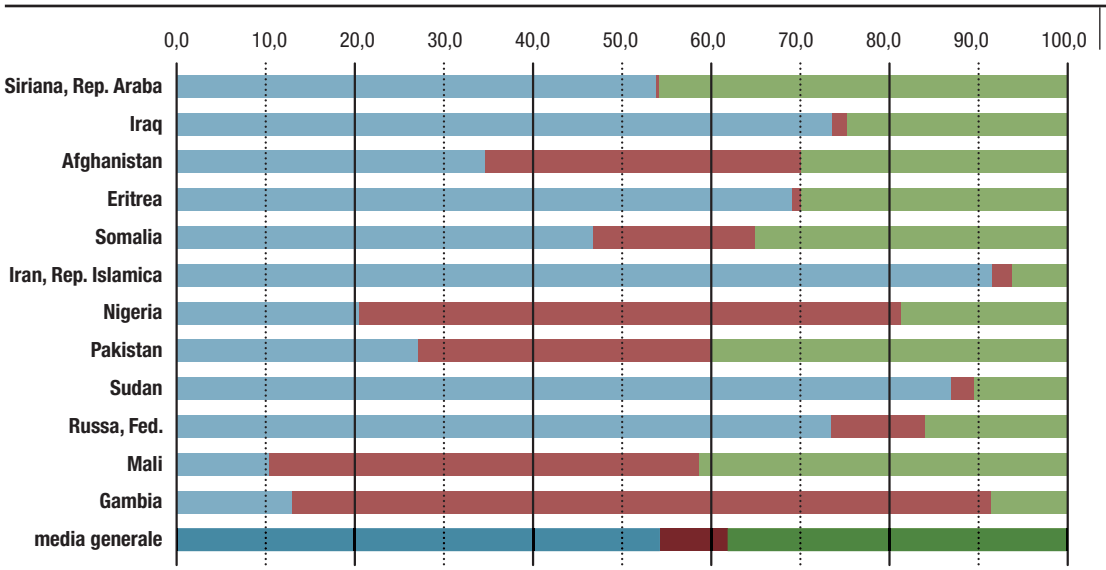


Figura 2.19

Incidenza delle forme di protezione internazionale rilasciate nell'Unione europea, per le prime dieci cittadinanze. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

- Rifugiato
- Protezione umanitaria
- Protezione sussidiaria

Il primo semestre 2017 non mostra sostanziali cambiamenti rispetto alla situazione del 2016. La Germania da sola rappresenta il 66,9% di tutte le 272.735 decisioni positive prese in Unione europea, seguita a grande distanza da Austria (6,1%), Francia (6,1%) e Italia (6,0%). Durante tale periodo, lo status di rifugiato è stato rilasciato nel 48,8% dei casi (132.960), la protezione sussidiaria nel 37,2% mentre quella umanitaria nel 14,0% dei casi. Sebbene ancora a livello parziale, i primi sei mesi mostrano come lo status di rifugiato sia stato concesso nella totalità delle 190 domande positive analizzate dalla Lituania in tale specifico arco di tempo, nel 98,9% (455 su 460) delle domande analizzate dal Lussemburgo, e nel 92,7% in Grecia (3.795 domande su 4.095 valutate positivamente). Al capo opposto troviamo la Slovacchia, che non ha nei primi mesi del 2017 rilasciato alcuna protezione secondo la Convenzione di Ginevra ma ha accordato esclusivamente protezioni umanitarie (62,5% dei casi) e sussidiarie (37,5%); la Spagna, la quale ha approvato lo status di rifugiato a meno del 10% delle oltre 2.500 domande valutate positivamente; e la Lettonia (10,3% delle rispettive domande accolte). Questi ultimi due Paesi guidano, parallelamente, la classifica dei Paesi membri per proporzione di protezione sussidiaria rilasciata rispetto alle domande approvate. La Lettonia si trova al primo posto, concedendo nel 92,3% delle proprie domande positive tale forma di protezione (180 casi su 195 positivi); seguono la Spagna con il 90,3% (2.415 su 2.675) e Cipro (620 su 715, ovvero l'86,7% dei relativi esiti positivi).

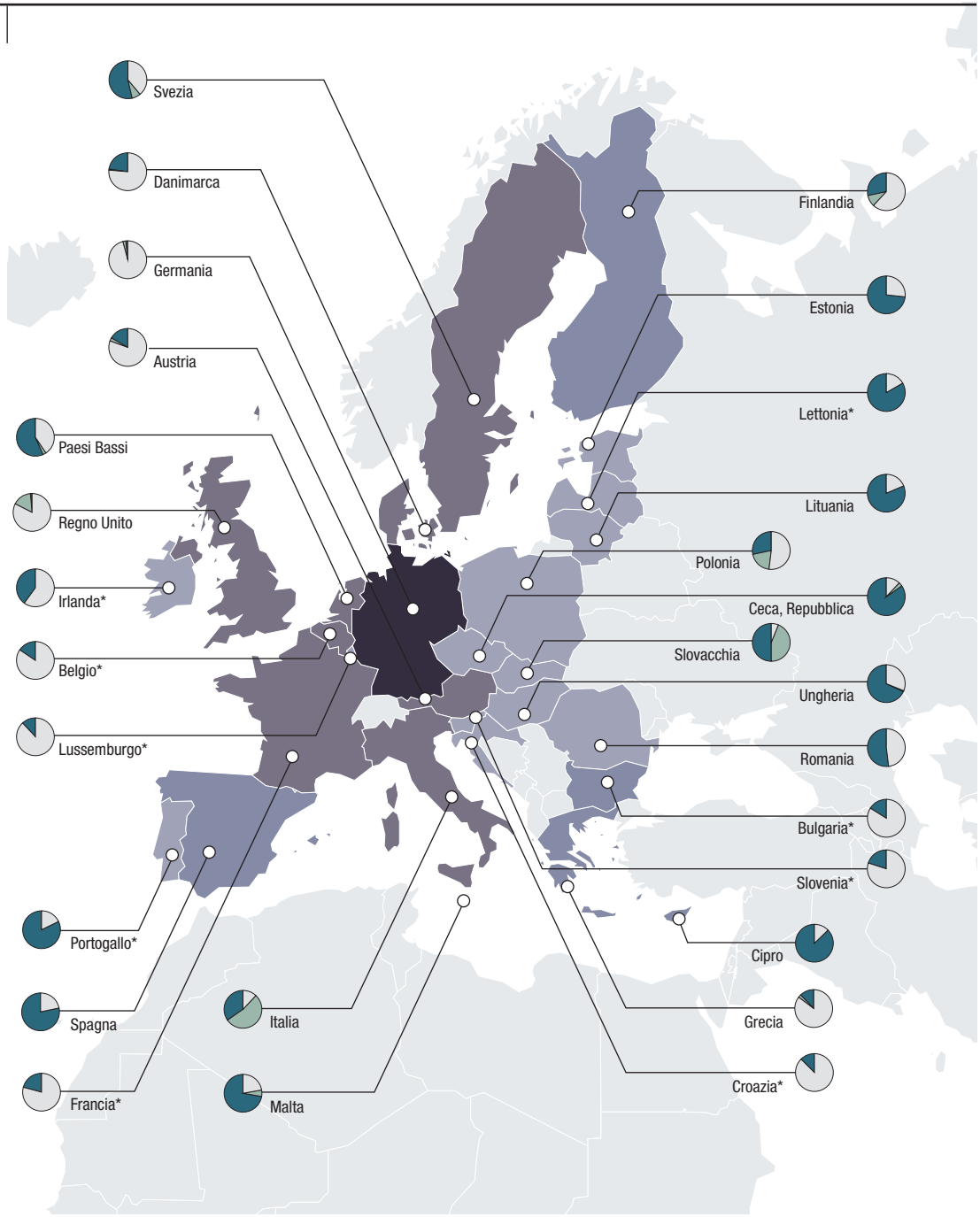
Infine, osservando i Paesi che prevedono, nella propria normativa, la protezione umanitaria, è possibile notare come ci siano pochi sostanziali cambiamenti tra i primi sei mesi del 2017 e l'annualità 2016. Anche in questo periodo, la Slovacchia è il Paese membro con l'incidenza più elevata di protezioni umanitarie rilasciate ri-

spetto alle domande accolte positivamente (62,5% sebbene su soli 40 esiti positivi), nonostante abbia riconosciuto tale forma di protezione in maniera molto minore rispetto ai 12 mesi precedenti – quando a fine anno tale proporzione copriva il 92,9% di tutte le forme di protezione riconosciute dal Paese. Segue l'Italia, la quale ha riconosciuto tale forma nel 56,7% dei casi (in linea con il valore del 2016), ovvero in 9.280 situazioni su 16.365 accolte positivamente; quindi con distanza significativa la Germania (14,9%) – sebbene in termini assoluti guidi la classifica, con 27.280 protezioni umanitarie riconosciute su 182.530 domande accolte positivamente, nonché mostri per il primo semestre 2017 un utilizzo maggiore di tale forma di protezione rispetto a quanto fatto nel corso del 2016 (5,5%) – e la Finlandia (11,8%, in linea con l'anno passato).
In conclusione, da questa panoramica relativa ai tassi di riconoscimento nei vari paesi europei, si evidenziano differenze significative tra Stati membri. Ciò a dimostrazione del fatto che, nonostante i numerosi interventi normativi a livello europeo in materia di immigrazione, il sistema risulta ancora molto frammentato e variabile da Stato a Stato.

Figura 2.20

Decisioni positive di prima istanza in merito alle richieste presentate: rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria* (ove contemplata dalla normativa nazionale) Anno 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



* Paesi che non prevedono la protezione umanitaria nella propria normativa nazionale.

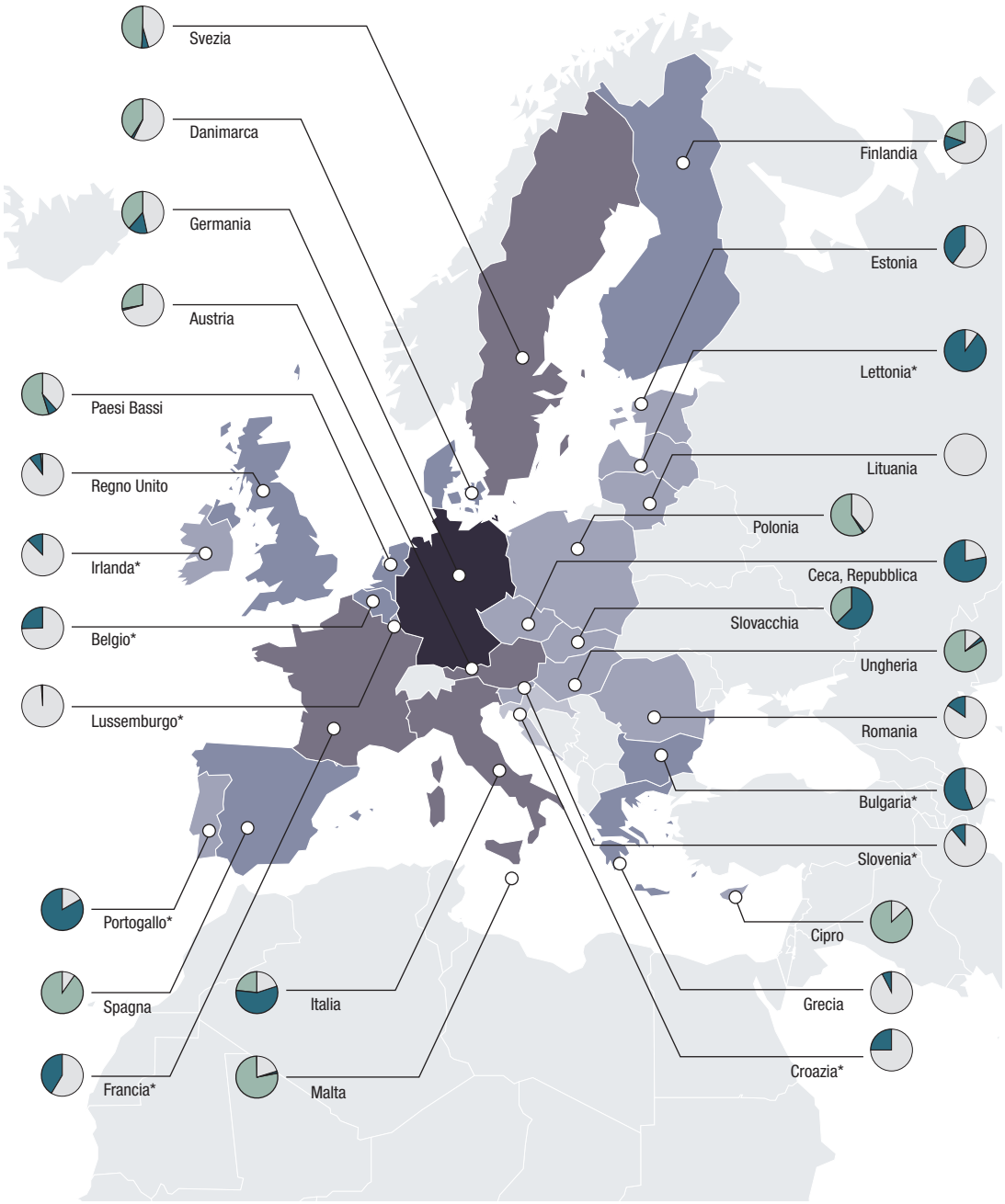


Figura 2.21

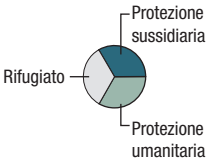
Decisioni positive in merito alle richieste presentate: rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria* (ove contemplata dalla normativa nazionale). Anno 2017, primi 6 mesi.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

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**
- **0**
- **resto d'Europa**

RIPARTIZIONE DELLE DECISIONI
VALORI PERCENTUALI



* Paesi che non prevedono la protezione umanitaria nella propria normativa nazionale.

Focus /

Richiedenti asilo e rifugiati LGBTI

Nel mondo sono 72 i Paesi che criminalizzano le persone sulla base del loro orientamento sessuale. Lo riferisce l'*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association* (ILGA) nel suo ultimo rapporto [13]. Tra questi, in particolare:

- 72 Stati criminalizzano gli atti sessuali tra persone dello stesso sesso; in 45 di questi la legge è applicata anche alle donne;
- in 8 Stati, membri delle Nazioni Unite, viene applicata la pena di morte;
- in 6 Stati diversi (**Iran, Arabia Saudita, Yemen, Sudan**) si applica a livello nazionale; in 2 (**Somalia, Nigeria**) viene attuata solo in determinate province; in altri 2 (**Iraq, territori di Daesh nell'Iraq settentrionale e nella Siria settentrionale**) è attuata da tali;
- esistono altri 5 Stati (Pakistan, Afghanistan, Emirati Arabi, Qatar e Mauritania) in cui l'interpretazione della Sharia prevede la pena di morte; al riguardo, tuttavia, non sono possibili ulteriori accertamenti.

La violenza a livello collettivo e individuale è il fattore chiave che obbliga queste persone ad abbandonare le loro case in quanto i loro bisogni fondamentali e i diritti umani sono compromessi. Non esistono dati precisi su quanti rifugiati e migranti siano LGBTI. Il Belgio è l'unico paese dell'UE che raccoglie sistematicamente e pubblica il numero di domande di asilo basate sull'orientamento sessuale. Nel suo caso, il numero complessivo di decisioni in materia di asilo tra il 2008 e il 2012 ammontava a 67.576, di cui 2.992 cioè il 4,4% si basava sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere [14]. Secondo il rapporto di ILGA, sono nove gli Stati i quali all'interno del proprio ordinamento prevedono disposizioni costituzionali che stabiliscono forme di protezione sulla base di discriminazioni relative all'orientamento sessuale. In tal senso è necessario sottolineare che la Direttiva qualifiche dell'UE, in materia di protezione internazionale, include nella definizione di "gruppo sociale" anche coloro i quali sono perseguitati sulla base del proprio orientamento sessuale [15].

JORDY91 / WIKIPEDIA

Il rapporto del 2015 dell'UNHCR ha chiaramente dimostrato che le persone LGBTI sono soggette a una grave esclusione sociale e alla violenza nei centri di accoglienza [16]. Dai media possiamo già registrare molti casi concreti:

- nei Paesi Bassi l'associazione LGBT di advocacy *COC* ha allarmato le autorità dopo le testimonianze di persone irachene e siriane LGBTI che sono state

13 Per approfondire, si veda ILGA, State-sponsored homophobia, 12th edition, maggio 2017, http://ilga.org/downloads/2017/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2017_WEB.pdf

14 FRA, *Current migration situation in the EU: Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex asylum seekers*, marzo 2017; http://fra.europa.eu/en/publication/2017/march-monthly-migration-focus-lgbti

15 Cfr., art. 10, comma 1, lett. d, della Direttiva 2011/95/UE: *"In funzione delle circostanze nel paese d'origine, un particolare gruppo sociale può includere un gruppo fondato sulla caratteristica comune dell'orientamento sessuale. L'interpretazione dell'espressione «orientamento sessuale» non può includere atti penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri"*.

16 UNHCR, *Protecting persons with divers sexual orientantions and gender identities*, dicembre 2015, http://www.refworld.org/pdfid/566140454.pdf

minacciate di essere picchiate o violentate nei centri di accoglienza[17]; recentemente, sempre nei Paesi Bassi, un giovane iraniano è stato quasi ammazzato all'interno di un centro di accoglienza[18];

- in Germania, le vicende di persone LGBT[19] che sono state attaccate e molestate nei centri di accoglienza hanno spinto le ONG e le autorità locali a creare centri separati a Colonia[20], Berlino e Norimberga;
- nel Regno Unito, come ha riportato la BBC, un'indagine parlamentare nel 2015 ha denunciato l'abuso, il bullismo e la molestia di persone LGBT nei centri di detenzione tra Inghilterra e Scozia[21]; in alcuni casi, come ha rilevato l'organizzazione *Stonewall*, alcuni richiedenti asilo sono stati invitati a mostrare dei video che li ritraessero in atti sessuali, così da accertare il proprio orientamento sessuale[22];
- in un report dell'aprile 2017, **Human Rights Watch** invita le autorità spagnole ad attivarsi per l'immediato trasferimento di richiedenti asilo LGBTI dall'enclave di **Ceuta** dove si trovano ad affrontare abusi e molestie[23]. L'organizzazione afferma che circa 70-80 richiedenti asilo sono ospitati presso i centri di soggiorno temporanei (CETI), di cui almeno 10 hanno richiesto l'asilo sulla base del loro orientamento sessuale o all'identità di genere. Le testimonianze dei richiedenti asilo rivelano incidenti di attacchi verbali e violenza psichica commessi dagli altri ospiti dei centri e dalla popolazione locale. Come rilevato nel rapporto di AIDA sulla Spagna, i centri di soggiorno temporanei (CETI) di Ceuta e Melilla hanno continuato ad affrontare una condizione di sovraffollamento. Secondo Human Rights Watch, il Centro, con una capacità di 512 posti, ha ospitato 943 migranti e richiedenti asilo nel marzo 2016.
- nell'aprile del 2017, i media hanno rivelato che il governo ceceno stava detenendo, torturando e persino uccidendo uomini gay e bisessuali. In risposta a queste violazioni dei diritti umani, la **Lituania** è diventata uno dei primi paesi a dare rifugio agli uomini che fuggono dalla **Cecenia** a causa della loro sessualità. Il Ministro degli Esteri della Lituania, ha confermato che il suo governo ha concesso l'asilo a due uomini e ha invitato altri cittadini a fare altrettanto[24].

Un rapporto dell'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)** del marzo 2017 sulla situazione attuale in materia di migrazione nell'UE per i richiedenti asilo LGBTI conclude che mancano dati statistici sulle richieste d'asilo basate sull'orientamento sessuale e/o sull'identità di genere; misure di protezione in particolare contro le molestie nei centri di accoglienza e il personale addestrato per sostenere colloqui, al fine del riconoscimento dello status di rifugiato, con i richiedenti asilo LGBTI negli Stati membri dell'UE[25].

Nel 2012 l'UNHCR ha pubblicato delle Linee guida in materia di protezione internazionale relative a domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o l'identità di genere[26]. Nel documento si è sottolineato la necessità, data la vulnerabilità dei soggetti interessati, di mettere al bando domande troppo intime durante il colloquio e, al contempo, di escludere pratiche lesive della dignità. Nel 2015 ha ribadito le proprie preoccupazioni al riguardo, raccomandando agli Stati membri di porre attenzione alle specifiche esigenze delle persone LGBTI bisognose di protezione[27].

In merito ai criteri da seguire per l'accertamento dell'orientamento sessuale del richiede asilo, si è espressa anche la Corte di giustizia dell'UE, la quale ha richiesto particolare cautela alle specifiche esigenze dei richiedenti e, allo stesso tempo, ha vietato l'uso di tecniche giudicate invasive[28].

Il Parlamento europeo, con una risoluzione del marzo 2016[29] sulla situazione

17 http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-3420294/ Gay-Syrian-refugees-hope-new-life-tested-Dutch-camps.html

18 http://www.dailymail.co.uk/news/article-4002014/Iranian-stabbed-death-Dutch-migrant-centre-fellow-asylum-seekers-discovered-GAY.html

19 https://www.vice.com/en_us/article/gay-refugees-germany-876

20 http://www.express.co.uk/news/world/747730/Germany-Cologne-gay-refugees-migrant-centre

21 http://www.bbc.com/news/uk-39128723

22 UK Lesbian & Gay Immigration Group, Stonewall, *No safe refuge – Experiences of LGBT asylum seekers in detention*, 2016, https://www.stonewall.org.uk/sites/default/files/no_safe_refuge.pdf

23 Human Rights Watch, *Spain : LGBT asylum seekers abused in North African enclave*, 28 aprile 2017, https://www.hrw.org/news/2017/04/28/spain-lgbt-asylum-seekers-abused-north-african-enclave

24 http://foreignpolicy.com/2017/05/18/lithuania-opens-door-to-gay-chechens-fleeing-persecution-while-u-s-slams-it-shut-lgbt-lgbti-rights-russia-persecution-asylum-refugee/

25 FRA, *Current migration situation in the EU: Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex asylum seekers,* op. cit. supra

26 UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 9: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o l'identità di genere nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati,* Ottobre 2012, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_guida_SOGI_ITA2012.final_.pdf

27 UNHCR, *Protecting persons with divers sexual orientantions and gender identities,* op. cit. supra

28 Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, *A, B e C contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* cause riunite C-148/13, C-149/13 e C-150/13, 2 dicembre 2014, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CA0148&from=IT

29 Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2016 sulla situazione delle donne rifugiate e

Focus /

Richiedenti asilo e rifugiati LGBTI

delle donne rifugiate e richiedenti asilo nell'UE, ha sottolineato che:

- anche nei Paesi considerati sicuri le donne possono essere vittime di persecuzioni di genere, mentre le persone LGBTI possono subire abusi, e di conseguenza hanno diritto di presentare una legittima richiesta di protezione;
- invita gli Stati membri ad adottare procedure di asilo e a profondere sforzi per elaborare programmi di formazione sensibili alle esigenze delle donne con identità multiple emarginate, tra cui le donne LGBTI;
- esorta tutti gli Stati membri a lottare contro gli stereotipi dannosi sui comportamenti e le caratteristiche delle donne LGBTI e ad applicare integralmente la Carta dei diritti fondamentali dell'UE in relazione alle loro domande di asilo;
- la necessità di centri di accoglienza sensibili alle persone LGBTI in tutti gli Stati membri; sottolinea, inoltre, che le violenze contro le persone LGBTI sono frequenti nei centri di accoglienza;
- la proposta di regolamento che istituisce un elenco comune dell'UE **di Paesi di origine sicuri** solleva importanti questioni in merito alla situazione delle donne richiedenti asilo nell'UE. Se adottata, la Commissione deve garantire che tali modifiche tengano conto della situazione delle donne, delle persone LGBTI e di altri gruppi vulnerabili, prevedendo specifiche deroghe, se del caso. **Nessun Paese può essere considerato realmente "sicuro" per le donne e le ragazze quando la violenza di genere è un problema globale ed endemico.** Questo concetto dovrebbe essere esplicitamente riconosciuto in ogni nuova norma e dovrebbe essere applicata la differenziazione di genere.

Dall'analisi dei diversi rapporti in materia di protezione dei richiedenti asilo LGBTI, sono stati rilevati alcune **criticità** all'interno del sistema d'asilo europeo e nelle procedure adottate da alcuni Stati membri, tra le quali:

- la legislazione e le politiche in materia risultano carenti e, dunque, possono rappresentare un problema per i richiedenti asilo, nonostante la legislazione e le risoluzioni europee adottate negli ultimi anni;
- la mancanza di esperienza e professionalità da parte delle autorità in materia di gestione di tali domande;
- il rispetto insufficiente del diritto alla vita privata e del diritto alla dignità umana nel valutare le richieste di asilo talvolta trattate con procedure invasive. In tal senso, le domande su pratiche sessuali e "prove" per confermare l'orientamento sessuale sono state esplicitamente vietate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel dicembre 2014;
- la mancanza di consapevolezza e considerazione di tabù o stigmatizzazione nei Paesi di origine; tale atteggiamento può portare i richiedenti asilo a non rivelare il loro orientamento sessuale o l'identità di genere sin dall'inizio della procedura. In tal senso, la Corte di giustizia ha dichiarato che la tardiva divulgazione del proprio orientamento sessuale non può costituire motivo sufficiente per rifiutare il riconoscimento dello status di rifugiato;
- la mancanza di informazioni sul paese di origine. Le informazioni delle autorità competenti in materia di persecuzioni sulla base dell'orientamento sessuale sono spesso obsolete e incomplete.

richiedenti asilo nell'Unione europee, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0073+0+DOC+XML+V0//IT

Centri di accoglienza per LGBT: il caso Berlino

In Europa crescono i centri di accoglienza rivolti alle particolari esigenze dei richiedenti e rifugiati LGBTI[30]. Di particolare interesse il caso della Germania: un'associazione che si occupa dei diritti LGBTI, *Fliederich Group*, ha stimato circa 800 rifugiati gay, transessuali e intersessuati presenti nell'area di Norimberga. La *Schwulenberatung*, altra organizzazione attiva nel settore e con base a Berlino, ha rilevato circa 3.500 richiedenti asilo appartenenti alla sfera LGBTI nella capitale tedesca[31]. Ad aprile in città è stato aperto il primo centro d'accoglienza per richiedenti asilo LGBTI[32]. La scelta è stata presa dopo il ripetersi di attacchi verbali e fisici nei confronti dei richiedenti asilo all'interno dei centri di accoglienza che li ospitavano[33].

30 http://espresso.repubblica.it/attualita/2017/02/21/news/i-rifugiati-lgbti-sono-discriminati-tre-volte-perche-crescono-le-strutture-d-accoglienza-1.295805

31 http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/498880/Un-punto-d-ascolto-e-un-centro-d-accoglienza-per-i-rifugiati-lgbt-di-Berlino e http://www.reuters.com/article/us-germany-refugees-lgbt-idUSKCN0V02D8

32 http://oramfrefugee.org/berlin-opens-first-lgbt-refugee-reception-center/

33 https://www.thelocal.de/20160223/berlin-opens-germanys-first-gay-refugee-centre

2.1.3 I "dublinati"

Dal 2008, le richieste di attivazione della procedura Dublino sono state 17.712, le quali – a parte per il 2010 – hanno continuato a crescere sino all'ultimo anno in esame (2016), raggiungendo le 141.649 richieste[34]. Lungo l'andamento, è chiaramente identificabile la forte crescita nell'ultimo anno, il 2016, a seguito dell'inizio della cosiddetta crisi migratoria in Europa avvenuta l'anno precedente (+699,7% rispetto al valore del 2008).

34 Al momento della scrittura del Rapporto, i dati Eurostat disponibili – spesso parziali – delle richieste di attivazione della procedura Dublino per il 2016 coprono 19 dei 28 Paesi UE (Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia): sulla base di tali Paesi, quindi, è stata ricostruita la serie storica e svolta l'analisi.

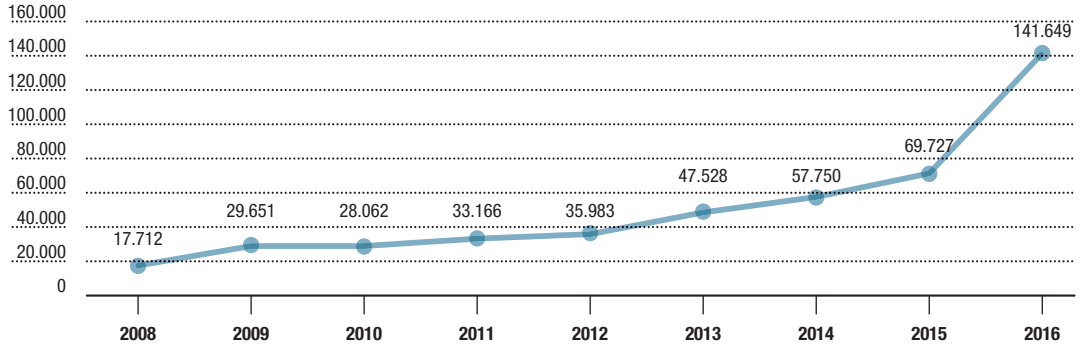


Figura 2.22

Richieste di procedura Dublino in entrata, UE19. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Tra i Paesi membri di cui abbiamo disponibilità del dato, l'Italia è quello con il numero più elevato di richieste di procedura Dublino al 2016 (64.844, pari al 45,8% di tutte le richieste), seguita dalla Germania (31.514) e Bulgaria (10.386): tali Paesi coprono il 75,4% di tutte le richieste di procedura Dublino in UE nel 2016, valore che sfiora il 90% se consideriamo anche i secondi tre Paesi (Polonia, Austria e Francia).

Tra i primi sei Stati membri per richieste di procedura Dublino, la maggioranza dei casi riguarda la ripresa in carico: in particolare, si tratta del 65,4% dei casi italiani, 84,1% di quelli tedeschi, 94,4% per la Bulgaria. È da notare come, tra le prime posizioni, solo la Francia registra un valore di richiesta di prese in carico superiore alle riprese in carico: 54 contro 46%.

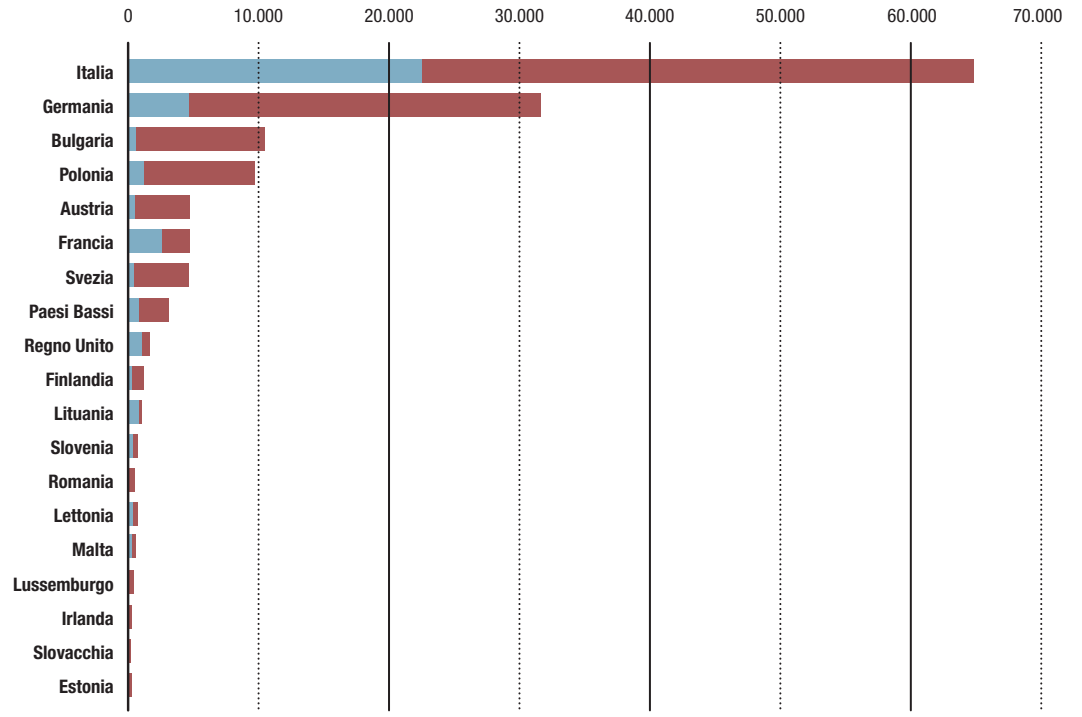


Figura 2.23

Richieste di procedura Dublino in entrata, UE19 per Paese di destinazione richiesta, per presa e ripresa in carico. Anno 2016.
Valori assoluti

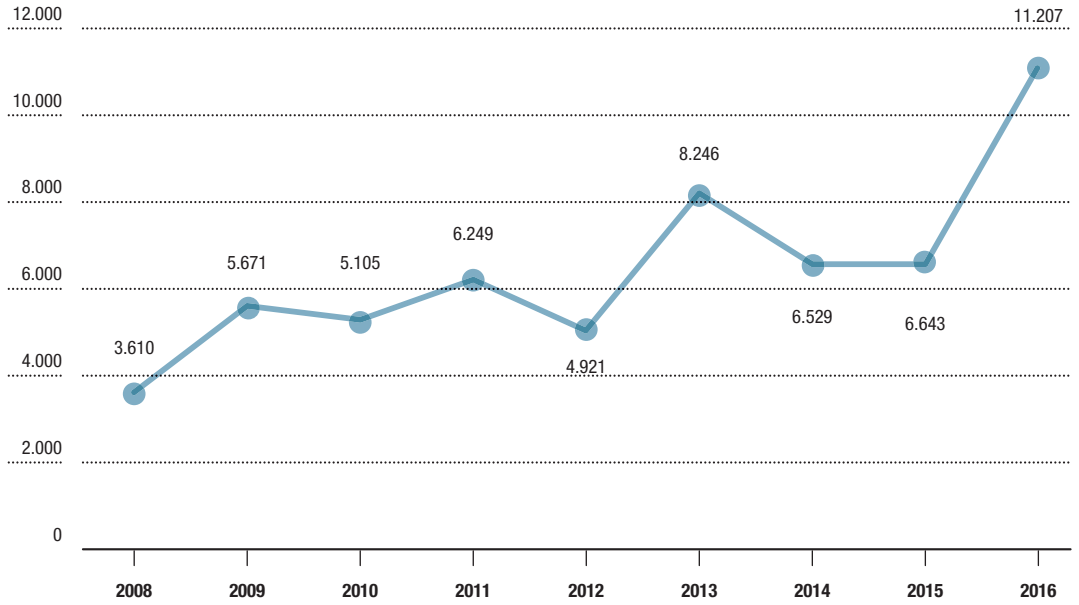
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Presa in carico
Ripresa in carico

Figura 2.24

Trasferimenti per procedura Dublino in entrata, UE19. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



Come noto, la procedura Dublino ha come obiettivo cardine quello di individuare quale tra i Paesi membri sia competente ad analizzare la domanda ed eventualmente prendersi carico del richiedente asilo, procedendo quindi al trasferimento di tale richiedente nel Paese competente.
Dal 2008 al 2016, i trasferimenti sono aumentati del 210,4% passando da 3.610 a 11.207, sebbene con un andamento altalenante: si registra un picco significativo nel 2013, con 8.246 trasferimenti avvenuti nel corso dell'anno, per poi arrivare al massimo registrato proprio nel 2016.
Osservando maggiormente da vicino l'anno in analisi in questa edizione del Rapporto, è possibile notare come ci siano stati 4.346 trasferimenti per prese in carico, ovvero di richiedenti che hanno fatto domanda di asilo in uno Stato non competente per tale domanda, e 6.861 trasferimenti per riprese in carico. Nel primo caso, quasi la metà dei trasferimenti (46,7%, ovvero 2.209) è riconducibile a situazioni inerenti il permesso di soggiorno o il visto regolare posseduto dal richiedente (lo Stato competente è quello che ha rilasciato il titolo di soggiorno in corso di validità, cfr. artt. 12.1, 12.2, 12.3, 12.4), oppure l'ingresso regolare in UE senza richiesta del visto (lo Stato competente è quello che ha permesso al richiedente di entrare in Unione Europea dispensato dal visto, cfr. art. 14); seguite per il 34,5% (1.498 casi) da situazioni riguardanti ingressi irregolari ne territorio dell'Unione (art. 13.1). Per quanto riguarda la ripresa in carico, invece, la situazione appare molto maggiormente polarizzata: infatti, nel 62,6% dei casi (4.298 su 6.861) la ripresa in carico è dovuta al richiedente la cui domanda è in corso d'esame e che ha presentato domanda in un altro Stato membro, oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno (art. 18.1, lettera *b*); e a grande distanza (17,6%) troviamo la ripresa in carico sotto l'articolo 18.1 lettera *d*, ovvero un cittadino di un Paese terzo (o apolide) del quale è stata respinta la domanda e che ha presentato domanda in un altro Stato membro.

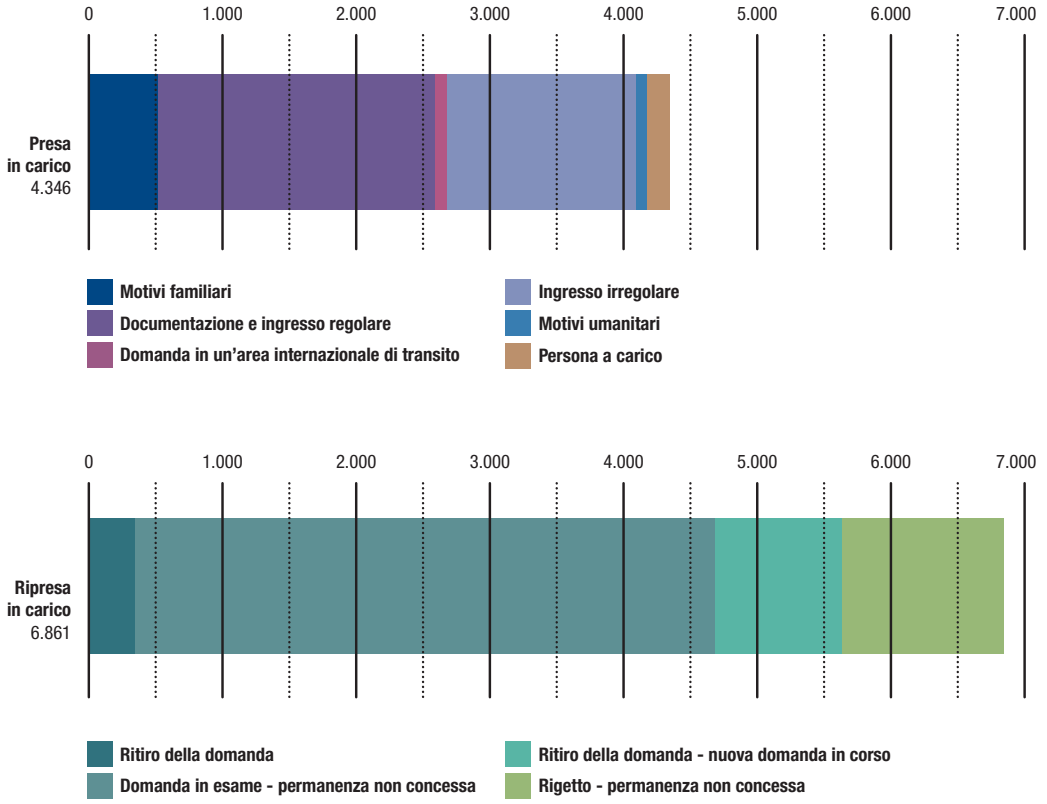


Figura 2.25

Trasferimenti per procedura Dublino in entrata, per presa e ripresa in carico e per motivazione di trasferimento, UE19. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Guardando alla situazione dell'Italia, i 4.061 trasferimenti provengono da 22 Paesi UE+[35], ma di questi il 92,2% (3.744) proviene da soli 8 Paesi: Svizzera, che con 1.311 trasferimenti copre il 32,3% del totale, seguita da Germania (851), Austria (679), Svezia (267), Francia (216), Paesi Bassi (155), Belgio (149) e Norvegia (116).

35 Ai 28 Paesi membri di aggiungono, in virtù del Regolamento Dublino III che si applica anche ad essi, Islanda, Lichtenstein, Norvegia e Svizzera.

Figura 2.26

Trasferimenti per procedura Dublino verso l'Italia, UE19. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

2.2 Dall'Agenda europea sulla migrazione al nuovo quadro di partenariato

I ricorrenti naufragi di imbarcazioni che trasportavano migranti a largo delle acque del Mediterraneo, in particolare la tragedia del 18 aprile 2015[36], hanno posto seri interrogativi sulle azioni da intraprendere da parte dell'Unione europea. Sulla base del piano d'azione proposto dalla Commissione europea[37], gli Stati membri il 23 aprile 2015 in una riunione straordinaria del Consiglio europeo[38] hanno dichiarato il loro impegno nella rapida adozione di misure per salvare vite umane, rafforzando la presenza dell'UE in mare, nella lotta contro i trafficanti di esseri umani e nel rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne all'Unione. In seguito, il 13 maggio, la Commissione ha pubblicato l'Agenda europea sulla migrazione[39]. Tra gli interventi di **breve periodo** proposti dalla Commissione figurano: il potenziamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon, con risorse finanziarie triplicate nel 2015 e 2016; il supporto a un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti, denominata EU NAVFOR Med; una proposta legislativa che attivi il sistema di emergenza previsto all'articolo 78 paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale prevede un meccanismo temporaneo per la distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, in modo da garantire la partecipazione equa di tutti gli Stati membri (*relocation*); un programma di reinsediamento (*resettlement*) dell'UE per i rifugiati che vivono nei campi profughi alle porte dell'Europa; l'istituzione di un nuovo metodo basato sui "punti di crisi" (hotspots), in base al quale l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol lavorino sul terreno in modo complementare con gli Stati membri per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, in modo da supportare l'attuazione dei meccanismi di ricollocazione temporanea.

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

36 https://www.theguardian.com/world/2015/apr/19/700-migrants-feared-dead-mediterranean-shipwreck-worst-yet

37 European Commission, *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*, Press release, 20 aprile 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_it.htm

38 Dichiarazione della riunione straordinaria del Consiglio europeo, 23 aprile 2015, http://www.consilium.europa.eu/it/press/pressreleases/2015/04/23-special-euco-statement/

39 COM (2015) 240 final, Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015, http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-240-IT-F1-1.PDF

2.2.1 Il nuovo quadro di partenariato

Le relazioni con i Paesi di origine e di transito rappresentano un aspetto fondamentale nella gestione del fenomeno migratorio da parte dell'Unione europea. Sulla base delle priorità individuate al vertice de La Valletta nel novembre 2015, la Commissione ha proposto nel giugno 2016[40] un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, successivamente approvato dal Consiglio europeo. Nella tabella di marcia indicata a Bratislava (settembre 2016)[41] è stato sottolineato come l'attuazione del quadro di partenariato abbia l'obiettivo, da una parte, di ridurre i flussi di migrazione illegale e l'aumento dei tassi di rimpatrio, e, dall'altra, di affrontare le cause fondamentali delle migrazioni attraverso. In particolare sono stati individuati 5 Paesi prioritari, di origine e di transito, verso i quali l'UE rivolgerà maggiore attenzione e risorse, ovvero **Niger, Nigeria, Senegal, Mali** ed **Etiopia**.

Gli obiettivi a breve termine dei patti sono: (i) salvare vite nel Mediterraneo; (ii) aumentare i tassi di rimpatrio e di riammissione privilegiando il rimpatrio volontario e concentrandosi sul reinserimento; (iii) consentire ai migranti e ai rifugiati di rimanere vicino a casa e di evitare viaggi pericolosi; (iv) collaborare con i partner strategici per migliorare il quadro legislativo e istituzionale sulla migrazione; (v) fornire assistenza concreta per sviluppare le capacità di gestione delle frontiere e della migrazione, offrendo anche protezione ai rifugiati; (vi) arginare i flussi irregolari e offrire al tempo stesso canali di migrazione legale, anche intensificando gli sforzi ai fini del reinsediamento.

A più lungo termine l'UE dovrebbe intensificare ulteriormente gli sforzi per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato; sviluppare la capacità delle comunità di accoglienza e delle istituzioni competenti; affrontare i fattori politici, sociali, economici e ambientali che costituiscono le cause profonde della migrazione, anche agevolando gli investimenti economici, sociali e culturali della diaspora nei Paesi di origine.

40 COM (2016) 385 final, *Sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, 7 giugno 2016, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&from=IT

41 Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione di Bratisalva*, Comunicato stampa, 16 settembre 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/

Focus / Paese

Ciad: un paese di sfollati e rifugiati

Popolazione	13.000.000 abitanti	Fonte: UNDP
Superficie	1.284.000 km²	Fonte: FAO AQUASTAT, 2012
Aspettativa di vita alla nascita	50 anni	Fonte: UNDP
Mortalità infantile	90 ogni 1.000 bambini nati vivi	Fonte: UNDP 2016
Rifugiati ospitati e sfollati interni	554.248 alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Situato ai margini del Sahara, il Ciad è uno degli Stati più grandi del continente africano: confina a nord con la Libia, a sud con il Camerun e la Repubblica Centrafricana, a est con il Sudan e a ovest con il Niger e la Nigeria. In questo immenso territorio "*si rispecchiano tutte le contraddizioni di una lunga, travagliata e ancora non completa fase di decolonizzazione*".
Il Ciad è un Paese in balìa di un eterno conflitto tra il nord musulmano e il sud cristiano-animista. Il contrasto che oppone le popolazioni del nord a quelle meridionali è retaggio della pratica schiavista perpetrata per secoli nei confronti della popolazione nera, ed è ancora attuale nella società ciadiana. Una società caratterizzata dalla compresenza di più di duecento etnie, strumentalizzate dai diversi movimenti politico-militari che lungo tutta la storia del Ciad si sono scontrati per il controllo del potere.

Una panoramica storica

La recente storia del Ciad comincia a fine XIX secolo, quando la Francia si inserisce nel secolare conflitto tra le popolazioni del nord, musulmane e schiaviste, e quelle del sud a prevalenza nera. La fine dello schiavismo, portata dai colonialisti, viene accolta con gioia dagli abitanti del sud, che saranno sempre appoggiati da Parigi durante il regime coloniale che terminerà nel 1960. Il dominio francese però esaspera ancor di più le già pesanti divisioni tra la popolazione e per il Ciad indipendente si apre un periodo anche peggiore del precedente. Primo protagonista della lotta al vertice post coloniale è Félix Malloum, divenuto presidente nel 1975 e poi rovesciato nell'agosto del '79 da Goukouni Oueddei e Hissène Habré, che nel 1982 riesce a conquistare la capitale N'Djamena alla testa dei suoi uomini.
La presa di potere di Hissène Habré in Ciad si colloca nel contesto della guerra libico-ciadiana (1978-87), che ebbe origine dalla decisione del leader libico Gheddafi di intervenire nella prima guerra civile ciadiana, a fianco di alcuni gruppi ribelli autoproclamatosi "Fronte di Liberazione Nazionale del Ciad" (detto FROLINAT), con il fine di rivendicare il possesso della cosiddetta "striscia di Aouzou" nel nord del Paese. Ostile al regime di Gheddafi, Hissène Habré costituisce le Forze Armate del Nord (FAN), a capo delle quali nel 1982 rovescia il governo in carica, assumendo la funzione di Presidente della Repubblica.
Il governo di Habré si sintetizza nel soprannome di "Pinochet africano" assegnato al Presidente per le brutalità commesse durante i suoi 8 anni al potere: 40 mila assassinii politici e 200 mila casi di torture accertati che oggi gli hanno fruttato la condanna al carcere a vita per crimini contro l'umanità, crimini di guerra, schiavitù sessuale, stupro e tortura (sentenza 30 maggio 2016). Le malversazioni di Habré terminano nel 1990 quando il presidente è rovesciato dall'assistente militare Idriss Déby Itno. Déby è tutt'oggi al potere ed è considerato un baluardo contro il terrorismo internazionale e un insostituibile alleato occidentale, nonostante le conclamate, costanti e gravi violazioni dei diritti umani. Ad aprile 2016 ottiene, con il 61,5% dei voti, il quinto mandato quinquennale. Quest'ultima elezione rivela però un crollo del consenso popolare al Presidente soprattutto a causa della frustrazione dei ciadiani per la difficile situazione sociale ed economica in cui versa il Paese, uno dei più poveri al mondo, per il conflitto etnico interno e per la sempre più minacciosa presenza dei gruppi islamisti, su tutti Boko Haram che compie periodicamente attacchi contro i civili e le forze di sicurezza, uccidendo persone, saccheggiando e distruggendo proprietà private e infrastrutture pubbliche.

Rifugiati, sfollati e campi profughi

A completamento del quadro vi è il gravissimo problema del prosciugamento e della lenta agonia del lago Ciad, perno su cui ruota l'economia non solo del Ciad ma anche del Niger, della Nigeria e del Camerun. Il territorio del lago Ciad è divenuto inoltre terreno di conquista delle sanguinose scorribande di Boko Haram che si inseriscono, complicandola ulteriormente, in una situazione estremamente delicata. Infatti in questa zona si concentrano migliaia di profughi provenienti da Nigeria, Niger e Camerun e migliaia di sfollati interni. Il Ciad è il quarto Paese africano per numero assoluto di rifugiati accolti (ma è stato a lungo il secondo) e il quarto Paese al mondo per numero di rifugiati accolti ogni 1.000 abitanti (e non bisogna dimenticare che è anche uno dei Paesi più poveri al mondo). In totale la popolazione sotto il mandato dell'Alto Commissariato Onu per i Rifugiati alla fine del 2016 è arrivata a 554.248 persone (fra rifugiati e sfollati interni), registrando un aumento del 16% rispetto al 2015. I grandi campi profughi si concentrano nella zona a confine con il Darfur dove migliaia di persone dipendono totalmente dagli aiuti umanitari.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

Per sostenere il quadro di partenariato sono stati individuati cinque strumenti specifici, tra i quali gioca un ruolo particolarmente importante il **Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa**, istituito dal vertice de La Valletta per rispondere ai problemi legati alla stabilità e alle cause profonde della migrazione nelle regioni del Sahel, Corno d'Africa e Nord Africa, per un totale di 23 Paesi. Nel settembre 2016 il Parlamento europeo, in una risoluzione congiunta, ha posto il tema del rischio di una condizionalità tra la concessione di aiuti allo sviluppo e l'esternalizzazione attraverso la conclusione dei partenariati, della gestione delle frontiere al fine di comprimere i flussi migratori[42]. Il Parlamento, inoltre, ha sottolineato che i progetti coperti dal Fondo fiduciario dell'UE devono esclusivamente basarsi su azioni direttamente mirate all'aiuto allo sviluppo; ha insistito, poi, sulla necessità di garantire, attraverso una relazione dettagliata e regolare da parte della Commissione, il controllo del Parlamento sulla modalità di applicazione del Fondo fiduciario. Al 12 giugno 2017, come riportato dalla Commissione nella quarta valutazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato[43], il comitato operativo del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa ha approvato **118 programmi**, per un importo totale di circa **1.889,3 milioni di euro**. Sono stati firmati complessivamente **141 contratti** con i soggetti esecutori (76 nella regione del Sahel/Lago Ciad, 56 nel Corno d'Africa e 9 nella regione dell'Africa settentrionale), per un importo totale di **1.001,9 milioni di euro.** Le erogazioni totali, al 13 giugno, come riportato dalla Commissione, ammontano a **282,4 milioni di euro**[44].

42 Risoluzione del Parlamento europeo, *Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa: implicazioni per lo sviluppo e l'aiuto umanitario*, 13 settembre 2016, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0337+0+DOC+PDF+V0//IT

43 COM(2017) 350 final, *Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 13 giugno 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/partnership_framework_annex_2.pdf

44 Ibidem.

Tabella 2.1

Progetti del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa approvati al 7.6.2017, per obiettivo strategico.
Valori in milioni di Euro

Fonte: Commissione europea

Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa Obiettivi strategici	Sahel e Lago Ciad	Corno d'Africa	Africa settentrionale	Totale
1. Aumentare le opportunità economiche e occupazionali	225,0	260,0	0,0	485,0
2. Rafforzare la resilienza delle comunità	297,6	275,0	0,0	572,6
3. Migliorare la gestione della migrazione	143,8	70,0	222,5	436,3
4. Migliorare la governance e la prevenzione dei conflitti	322,4	50,0	0,0	372,4
5. Altro	13,0	4,0	0,0	17,0
Questioni trasversali		6,0		6,0
Totale	**1 001,8**	**665,0**	**222,5**	**1 889,3***

*Cifre arrotondate

Tabella 2

Contributi al Fondo fiduciario dell'UE da parte degli Stati membri.
Valori in Euro

Fonte: Commissione europea

Paese	Impegno di contributo	Contributo ricevuto
Austria	3.000.000	3.000.000
Belgio	10.000.000	6.000.000
Bulgaria	50.000	50.000
Ceca, Rep.	740.000	740.000
Danimarca	6.001.921	6.001.921
Estonia	150.000	150.000
	300.000	300.000
	1.000.000	
Finlandia	5.000.000	5.000.000
Francia	3.000.000	3.000.000
Germania	3.000.000	3.000.000
	48.000.000	
Ungheria	700.000	700.000
Irlanda	3.000.000	1.200.000
Italia	10.000.000	10.000.000
	7.000.000	7.000.000
	15.000.000	15.000.000
	50.000.000	
	10.000.000	
Lettonia	50.000	50.000
Lituania	50.000	50.000
Lussemburgo	3.100.000	3.100.000
Malta	250.000	100.000
Paesi Bassi	15.000.000	9.000.000
Norvegia	3.593.344	3.593.344
Polonia	1.100.000	1.100.000
Portogallo	250.000	250.000
	200.000	200.000
Romania	100.000	100.000
Slovacchia	500.000	500.000
	100.000	100.000
Slovenia	50.000	50.000
Spagna	3.000.000	3.000.000
Svezia	3.000.000	3.000.000
Svizzera	4.100.000	3.600.000
Regno Unito	3.000.000	1.200.000
Totale	**213.385.265**	**89.497.265**

Un progetto di giornalismo investigativo, "*DivertAid*"[45], ha rilevato, sulla base del rapporto 2016 del Fondo fiduciario, pubblicato nel mese di marzo 2017[46], come parte dei fondi umanitari e per lo sviluppo dell'UE siano, in realtà, utilizzati allo scopo di realizzare progetti per la gestione delle migrazioni, in particolare nel rafforzamento dei controlli alle frontiere; privando, in questo modo, i Paesi più poveri dei fondi a loro destinati, dando priorità agli Stati geograficamente coinvolti dal fenomeno migratorio. In un documento sottoscritto da 110 organizzazioni non governative (ONG) e associazioni[47], è stato posto il tema della necessità di creare canali regolari e sicuri per coloro che hanno bisogno di protezione internazionale e di escludere qualsiasi forma di condizionalità, legata al controllo delle migrazioni, nell'assegnazione degli aiuti allo sviluppo ai Paesi terzi. La Commissione, tuttavia, sembra seguire un'altra strada.

45 http://www.lastampa.it/esteri/speciali/divertedaid

46 European Commission, *EUTF Africa 2016 Annual report*, 26 marzo 2017, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf_2016_annual_report_final_en.pdf

47 Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016 , 27 giugno 2016, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/06/Final_Joint_statement_110_signatories.pdf

Focus / Paese

Niger: frontiera d'Europa?

Popolazione	19,9 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	1.267.000 km²	Fonte: UNDATA
Aspettativa di vita alla nascita	61,9 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati nei confini	166.093 rifugiati e 121.391 sfollati interni alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Un terzo degli abitanti dell'Italia per una superficie pari al quadruplo. Un territorio di deserto e *sahel* senza confini naturali, attraversato da un buon tratto del fiume Niger. Un passato remoto di fertilità testimoniato dall'arte rupestre del massiccio dell'Aïr. E una storia recente fatta di colonialismo e post-colonialismo (il Niger è indipendente dalla Francia dal 1960, ha mantenuto il francese come lingua ufficiale e, naturalmente, è rimasto nell'orbita geopolitica di Parigi), ma anche di precarietà politica, povertà e desertificazione, tanto che il Paese occupa la penultima posizione, la 187ª, nella "classifica" globale dell'ONU sullo sviluppo umano.
L'ultimo decennio ha visto in Niger una ribellione della minoranza *tuareg* (2007-2009); un colpo di Stato militare nel 2010 e il ritorno al governo civile nel 2011 con l'elezione dell'attuale presidente Issoufou; un controverso accordo con la multinazionale francese Areva per lo sfruttamento dell'uranio, di cui il Niger è uno dei massimi produttori mondiali; una crescente instabilità nelle zone di confine soprattutto (ma non solo) nel dipartimento sud-orientale di Diffa, al confine con la Nigeria, a causa di attacchi e attentati di Boko Haram e altri gruppi jihadisti; e infine, nel luglio 2017, la fondazione con altri quattro Paesi saheliani di una forza multinazionale contro il terrorismo nella regione.
Mentre la città di Agadez, sul bordo del Sahara, diventava il principale "*hub*" di transito per i movimenti migratori e i traffici dall'Africa subsahariana occidentale verso la Libia (persone, armi, droghe).

Per l'Europa è un "esempio"

Nel 2016 si è contato il passaggio di ben 334mila migranti e rifugiati dal Niger verso la Libia (fonte Commissione UE), la maggior parte dei quali hanno fatto tappa proprio ad Agadez. Ma negli ultimi due anni, su pressione e con il supporto dell'Unione Europea e, a livello bilaterale, anche dell'Italia, Niamey ha accettato di imporre un giro di vite sul traffico e la tratta di persone.
I migranti/rifugiati in transito che partono per la Libia in questo 2017 sembrano in forte diminuzione: circa 30mila i partenti osservati fra gennaio e l'inizio di agosto 2017 (dato OIM). Però è anche certo che i traffici si sono fatti più elusivi e sommersi. Lo riconosce la stessa Commissione Europea: in Niger oggi «si sfruttano nuove rotte che aggirano i controlli di confine rafforzati. Queste nuove rotte sono più ardue e più rischiose, portano i trafficanti a chiedere tariffe più alte e i migranti a correre rischi maggiori» (*IV Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 2017).

"Nuova cooperazione", effetti collaterali

Ma intanto nel Sahara nigerino traffici, violenze, inganni e illusioni continuano a mietere un numero incalcolabile vittime. Nel solo giugno 2017 in due episodi accertati hanno perso la vita un centinaio di migranti/rifugiati: all'inizio del mese 44 morti di sete dopo l'avaria del camion su cui viaggiavano, tre settimane dopo altri 52, dopo essere stati abbandonati dai trafficanti a quanto pare impauriti dalla vicinanza delle forze di sicurezza.
Secondo l'UNHCR, almeno il 30% delle persone che tentano la sorte sulle piste del Niger avrebbero diritto d'asilo in Europa. Ma anche la loro fuga si trova oggi a fare i conti con le rotte sbarrate e i limbo costruiti dalla "nuova cooperazione" europea con l'Africa: aiuti e (forse) sviluppo in cambio del contrasto e del contenimento di partenze e transiti.
Alla fine del 2016 il Niger contava oltre 121mila sfollati interni e 166mila rifugiati (soprattutto nigeriani e maliani, erano "solo" 125mila a fine 2015). È il quarto Paese al mondo dopo Sud Sudan, Ciad e Uganda e prima del Libano per il carico di rifugiati accolti in rapporto al PIL. Per il 2018 l'UNHCR valuta che avrebbero la necessità di essere reinsediati nei Paesi ricchi oltre 10mila rifugiati oggi presenti nel Paese.
Pochissimi, peraltro, i rifugiati nigerini all'estero, 1.200 circa, e meno di 900 i richiedenti asilo in tutto il mondo sempre a fine 2016.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

I principali partenariati

La cooperazione con il Niger rappresenta la forma di partenariato più avanzata. Le azioni intraprese finora riguardano alcuni settori chiave, tra i quali una gestione più efficace delle frontiere, un approccio più strategico alla migrazione irregolare, compresa la lotta ai trafficanti di esseri umani, l'assistenza ai migranti e la creazione di opportunità economiche alternative per le comunità locali sulle rotte di transito. La cooperazione si è concretizzata in una piattaforma di coordinamento sulla migrazione, "Cadre de Concertation", con sede ad Agadez e co-presieduta dal ministro dell'Interno del Niger e dal capo della delegazione dell'UE nel Paese. L'attuazione del piano d'azione a breve termine per contrastare le reti del traffico di migranti si avvale della missione EUCAP Sahel-Niger nell'ambito della politica comune di sicurezza e difesa dell'UE. La missione è operativa da aprile 2016 e ad oggi ha organizzato una serie di corsi di formazione, fra cui 20 moduli su migrazione, intelligence e tecniche di arresto a cui hanno partecipato, nel corso del 2016, circa 360 membri dei servizi di sicurezza nigerini. Tra i principali obiettivi, inoltre, vi sono il sostegno alla lotta contro la rete dei trafficanti di esseri umani e la sorveglianza delle frontiere esterne. Le operazioni in questo ambito, come riportato nella quinta relazione sui progressi del quadro di partenariato, hanno portato all'arresto di oltre 100 persone e al sequestro dei veicoli usati per il trasporto dei migranti[48]. Il monitoraggio effettuato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) sulle due principali rotte di transito ha rilevato che il numero di persone in partenza dai punti di frontiera per raggiungere la Libia è diminuito dal maggio 2016. Tuttavia, nei primi quattro mesi del 2017, sono stati 51.000 i migranti arrivati in Niger e circa 22.000 coloro che hanno attraversato i confini diretti verso la Libia[49]. Questo dato, dunque, non si traduce necessariamente in una corrispondente riduzione del flusso dei migranti che raggiungono la Libia, poiché attualmente vengono utilizzate nuove rotte per aggirare i maggiori controlli alle frontiere. A tal proposito, nel mese di maggio 2017 è stata costituita una piattaforma comune gestita dalle autorità del Niger, che riunisce l'UE, gli Stati membri interessati e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni. La piattaforma servirà a condividere dati statistici, ad individuare le tendenze, ad elaborare analisi di rischio e a proporre soluzioni operative. L'impegno e l'interesse strategico per la regione del Sahel e, in particolare, nei confronti del Niger è stato rafforzato il 10 luglio attraverso l'iniziativa *"Alleanza per il Sahel"*, promossa dall'UE, Germania e Francia, alla quale è seguita una dichiarazione congiunta che ha sottolineato il ruolo del paese africano nella gestione dei flussi migratori irregolari[50]. Le **prossime tappe** del partenariato riguardano: (i) sostenere l'attuazione della strategia nazionale sulla migrazione; (ii) migliorare il monitoraggio dei flussi migratori; (iii) sostenere il Niger nell'elaborazione di strategie adeguate miranti ad affrontare il problema delle nuove rotte migratorie; (iv) sostenere la capacità del Niger di indagare e perseguire i trafficanti, anche agevolando la cooperazione con Europol ed Eurojust; (v) continuare a promuovere i rimpatri volontari assistiti; (vi) distaccare un funzionario di collegamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera a Niamey; (vii) attuare i progetti approvati miranti a rispondere alle esigenze economiche delle comunità private dei proventi derivanti dal traffico di migranti.

La Nigeria è tra i principali Paesi di origine e, allo stesso tempo, è stata, negli ultimi due anni, la principale destinazione delle operazioni congiunte di rimpatrio dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera: 14 nel 2016 e 6 dagli inizi del 2017[51]. I rimpatri dei migranti senza i requisiti per chiedere una forma di protezione internazionale, da parte dell'UE, sono l'ambito prioritario verso il quale determinare la cooperazione con la Nigeria: i due Paesi hanno concordato l'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo in materia. Dopo un primo ciclo di negoziati nell'ottobre 2016, un secondo ciclo, previsto per il dicembre 2016, è stato successivamente cancellato e rinviato a data da destinarsi. Tuttavia, al marzo 2017, sei progetti aventi ad oggetto la resilienza, i rimpatri, il reinserimento e la stabilità in Nigeria erano stati avviati nell'ambito del Fondo fiduciario dell'UE. Le **prossime tappe** del partenariato riguardano:

48 COM(2017) 471 final, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 6 settembre 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifth_progress_report_on_the_partnership_framework_with_third_countries_under_the_eam_en.pdf

49 OIM, *Niger – Flow monitoring report*, aprile 2017, http://www.globaldtm.info/niger-flow-monitoring-report-april-2017/

50 Delegation of the European Union to the African Union, *Alliance for the Sahel will reinforce EU work for stability and development of key region*, Press release, 14 luglio 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/29876/alliance-sahel-will-reinforce-eu-work-stability-and-development-key-region_en

51 Frontex, FRAN Quarterly, luglio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2017.pdf

UNHCR/HÉLÈNE CAUX

(i) intensificare ulteriormente la cooperazione bilaterale in materia di rimpatri; (ii) rilanciare i negoziati riguardanti l'accordo di rimpatri; (iii) garantire il coinvolgimento di Europol ed Eurojust nei casi transfrontalieri di tratta di esseri umani, compreso il sostegno alle indagini finanziarie, entro la fine del 2017; (iv) accorpare i vari filoni operativi dell'attuale collaborazione in materia di investimenti, sicurezza e migrazione, in vista della riunione tra l'UE e i ministeri nigeriani.

Mali, Paese di origine e di transito. Il suo ruolo è considerato fondamentale nella gestione e prevenzione delle migrazioni provenienti dalla regione del Sahel, in quanto rappresenta un importante crocevia per i flussi migratori verso l'Algeria e il Niger. La cooperazione in materia di riammissione non ha mostrato progressi: nel 2016 gli Stati membri hanno emanato 3.695 decisioni di rimpatrio per cittadini maliani, di cui solo 180 sono effettivamente rientrati nel Paese, con un tasso di rimpatrio del 4,8%, uno dei più bassi per qualsiasi paese terzo[52]. L'11 dicembre 2016, l'UE e il Mali hanno sottoscritto, attraverso una dichiarazione congiunta, l' impegno comune nella gestione dei flussi migratori[53]. Le priorità stabilite dai due partner riguardano: (i) il rafforzamento del sistema di registrazione civile; (ii) la consegna di carte d'identità e passaporti sicuri; (iii) l'utilizzo di passaporti biometrici; (iv) la gestione delle frontiere e un miglior controllo del territorio; (v) la protezione dei migranti in transito verso il Mali e lotta conto la

52 Ibidem

53 Communiqué commun Mali – EU, le 11 Décembre 2016, http://www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-com-mali-communication-11-12-16.pdf

54 http://ec.europa.eu/europeaid/projects/programme-support-enhanced-security-mopti-and-gao-regions-and-management-border-areas_en

tratta di esseri umani e trafficanti; (vi) il sostegno, da parte delle autorità del Mali, nella procedura di rimpatrio per i migranti irregolari. Tali obiettivi saranno perseguiti attraverso l'attuazione del Programma PARSEC[54], lanciato il 3 marzo 2017 e finanziato dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, con un budget di 29 milioni di euro. Le **prossime tappe** del partenariato riguardano: (i) continuare ad impegnarsi per rafforzare le azioni in materia di traffico di migranti e tratta di esseri umani; (ii) facilitare ulteriormente il rimpatrio volontario assistito da altri Paesi africani; (iii) garantire l'effettivo rimpatrio dei migranti irregolari identificati attraverso missioni ad hoc; (iv) mettere a punto metodi operativi efficienti con le autorità maliane per l'identificazione e il rilascio di documenti ai migranti irregolari che ne sono sprovvisti.

Il Senegal, tra i Paesi di origine più importanti nel quadro della gestione dei flussi migratori. Il dialogo con il Senegal è incentrato sulla prevenzione della migrazione irregolare e sul miglioramento delle opportunità di lavoro all'interno del Paese. Nel luglio 2016, a seguito di una visita del commissario europeo per le migrazioni Avramopoulos, gli Stati membri hanno avviato i negoziati con l'obiettivo di un accordo bilaterale sul ritorno e la riammissione dei migranti irregolari. L'UE, insieme al Senegal, si impegnerà in una maggiore cooperazione nella gestione delle frontiere e migliorare la cooperazione sia per l'identificazione che per il rilascio dei documenti di viaggio. Inoltre, sono state intraprese missioni di verifica al fine di garantire un rimpatrio efficace dei migranti irregolari. La cooperazione operativa in materia di rimpatri dall'Europa è tuttavia ancora marginale. Nel 2016 si è registrato un sensibile aumento delle decisioni di rimpatrio, ovvero 5.445 contro le 4.695 del 2015, ma il tasso di rimpatrio è diminuito, passando da un già esiguo 12,5% al 9%. È calato anche il numero delle richieste di documenti consolari di viaggio accolte. I funzionari senegalesi hanno effettuato missioni negli Stati membri dell'UE, ma il seguito di queste missioni in termini di rimpatri, osserva la Commissione[55], rimane deludente per via della lentezza nell'esaminare i fascicoli da parte delle autorità senegalesi e di difficoltà amministrative negli Stati membri dell'UE. Inoltre, il 25 ottobre 2016, l'Unione europea attraverso il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa ha adottato due progetti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo al fine di sviluppare l'economia e le imprese nelle zone di partenza dei migranti e migliorare le condizioni di vita nelle zone rurali[56]. Le **prossime tappe** del partenariato riguardano: (i) istituire una cellula di analisi dei rischi della comunità di intelligence Africa-Frontex in Senegal; (ii) firmare quanto prima il protocollo d'intesa con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera; (iii) avviare una cooperazione efficace in materia di riammissione, basata sul rispetto delle migliori prassi, con particolare attenzione per i migranti che arrivano in Europa attraverso la rotta del Mediterraneo centrale.

Etiopia, partenariato strategico per l'UE, dato che rappresenta uno dei Paesi di origine e di transito più importanti nel contesto africano. Tra aprile e luglio 2016, prima un pacchetto di misure[57] poi una dichiarazione congiunta[58] hanno delineato il quadro della cooperazione in ambito migratorio tra l'UE e l'Etiopia. La cooperazione in materia di rimpatri, molto limitata, ha portato a un tasso di rimpatri del 9,8%, con l'adozione di 1.475 decisioni e 145 rimpatri effettivi, tutti volontari. L'Etiopia rimane anche un importante Paese di accoglienza per i rifugiati e ne ospita attualmente circa 843.000[59]. L'UE, inoltre, sostiene l'Etiopia con 90 milioni di euro mobilitati nel quadro del Fondo fiduciario, il che fa del Paese uno dei principali beneficiari del sostegno dell'Unione europea. **Prossime tappe**: (i) garantire il rapido rilascio dei documenti di viaggio da parte dei consolati etiopi e il rimpatrio effettivo dei migranti interessati dal progetto pilota; (ii) avviare quanto prima una cooperazione strutturata efficace per l'identificazione e i rimpatri.

55 Frontex, FRAN Quarterly, luglio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2017.pdf

56 https://ec.europa.eu/europeaid/projects/project-support-reduction-migration-through-creating-job-opportunities-rural-areas-senegal_en

57 European Commission, Second package of *measures approved to tackle the root causes of irregular migration and forced displacement in the Horn of Africa*, Press release, Brussels, 28 aprile 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1616_en.htm

58 Embassy of Ethiopia, *Ethiopia & EU Sign Strategic Engagement Agreement*, Press realease, 15 giugno 2016, http://www.ethiopia-nembassy.be/en/2016/06/15/press-release-ethiopia-eu-sign-strategic-engagement-agreement/

59 Frontex, FRAN Quarterly, luglio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2017.pdf

Focus /

Egitto imbarchi fermati, protezione negata

Il 21 settembre 2016, al largo della città di Rosetta, il naufragio di un barcone diretto verso l'Italia fece centinaia di vittime e accese sull'Egitto i riflettori dell'Europa.

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

Nel 2016 oltre 12.000 persone arrivarono in Italia a bordo di imbarcazioni partite dall'Egitto, e altrettante (7.000 egiziane e 5.000 di altre nazionalità) furono fermate subito prima o subito dopo l'imbarco dalle autorità egiziane. Nel 2017, invece, non si sono registrati arrivi dall'Egitto sulle coste italiane, e il numero di persone fermate dalle autorità egiziane sulla costa settentrionale del paese è sceso a circa 3.000 nei primi sei mesi dell'anno. A marzo un rappresentante di un'organizzazione non governativa impegnata nell'assistenza ai migranti in Egitto mi aveva predetto: "Ormai non ci saranno più partenze per l'Italia. E non dipende dal controllo delle coste. Il fatto è che è lo stesso ministero dell'interno egiziano a organizzare il traffico! E ora hanno deciso di fermarlo!". Nei due mesi del mio soggiorno in Egitto, anche molti altri esponenti di organizzazioni coinvolte in attività relative alla gestione delle migrazioni esprimevano la convinzione che le autorità egiziane fossero direttamente coinvolte nei traffici, ma non tutti erano convinti che le partenze sarebbero finite: l'effettiva volontà politica del governo era ancora tutta da verificare. Sei mesi più tardi, la verifica sembra avere dato esito positivo.

La fine degli arrivi dall'Egitto è coincisa con l'approvazione, a novembre 2016, della nuova legge contro il traffico di esseri umani. Fino ad allora i trafficanti non potevano essere processati per favoreggiamento della migrazione irregolare, mentre ora la legge prevede a loro carico sanzioni pecuniarie elevatissime e pene detentive fino all'ergastolo. Inoltre, la legge mira a coinvolgere anche la popolazione: chi viene a conoscenza di attività relative al traffico e non le denuncia rischia il carcere. Naela Gabr, direttrice del comitato interministeriale contro il traffico e la tratta di esseri umani (l'ente che ha redatto la legge), tiene a farmi presente come la normativa non criminalizzi i migranti ma solo i trafficanti, e sottolinea che "noi rispettiamo i diritti umani. Per esempio non costringiamo nessuno a lasciare l'Egitto contro la propria volontà". La realtà, come testimoniano tutti i miei interlocutori non governativi, è fatta invece di respingimenti forzati nel confinante Sudan (paese di transito sia per gli africani, sia per i siriani) e di detenzioni a tempo indeterminato, che si risolvono solo quando l'interessato accetta di acquistare a proprie spese un biglietto aereo. I centri di detenzione, colonne portanti di questo sistema, sono di tre tipi: stazioni di polizia, campi militari e prigioni comuni. Stazioni di polizia e campi militari sono per lo più accessibili a quelle organizzazioni che forniscono cibo, beni di prima necessità e assistenza medica e psicologica per i migranti: Oim, Acnur (che agisce anche tramite partner contrattuali, tra cui Caritas e varie Ong internazionali e locali) e pochissime organizzazioni indipendenti. Ciò avviene però sulla base di relazioni informali, e quindi incerte, con i singoli responsabili dei centri. "La legge, nei centri di detenzione, la fanno i direttori", mi dice un operatore umanitario. Diverse agenzie,

compreso l'Acnur, si vedono spesso negato l'accesso. Nelle prigioni comuni la situazione è ancora più allarmante. Lì non entra nessun'agenzia. Inoltre, tutto l'Alto Egitto, la vasta regione al confine con il Sudan, "è un buco nero: gli arresti fatti lì non rientrano nemmeno nelle statistiche ufficiali", sostiene un esponente di una Ong. Di certo nessun centro, lì, è accessibile: "quella è proprio una *no-go area*", confermano anche all'Acnur.
Molti rimpatri avvengono in violazione dell'obbligo di *non-refoulement*: è il caso dei tre siriani rimandati a Damasco a gennaio, o di tanti cittadini etiopi di etnia oromo. L'asilo, del resto, non è argomento gradito alle autorità. L'Egitto ha firmato la convenzione Onu sui rifugiati, ma inserendovi delle riserve che non garantiscono l'accesso all'istruzione e al sistema sanitario, e che permettono la discriminazione sul mercato del lavoro. In assenza di un'apposita legge, la responsabilità per i richiedenti asilo ricade sull'Acnur. L'agenzia Onu deve peraltro fare i conti con gravi limitazioni, imposte sia dalla scarsità delle risorse, sia dalle autorità egiziane. L'Acnur si ritrova, in Egitto come e più che altrove, intrappolata nelle contraddizioni incrociate tra il proprio mandato (la protezione dei rifugiati), gli obiettivi dei paesi europei di destinazione, che dell'Acnur sono tra i principali donatori (fermare migranti e profughi prima che tentino la traversata del Mediterraneo; stabilire sistemi nazionali di asilo affidabili nei paesi di transito in modo da potervi in futuro rimandare i cittadini di paesi terzi da lì transitati), e gli obiettivi delle autorità locali (ridurre al minimo il numero di migranti e rifugiati nel territorio egiziano; deportarne il maggior numero possibile; non stabilire alcun sistema nazionale di asilo affidabile, per evitare sia di attrarre profughi dai paesi in crisi, sia di vedersi rispediti indietro quelli che riescono ad arrivare in Europa).
Ne risulta un atteggiamento troppo prudente secondo molti operatori: l'Acnur avrebbe notevolmente ridotto i tempi delle interviste per la determinazione dello status dei richiedenti asilo, da una media di tre-quattro ore a un'ora e mezzo; inoltre, il tasso di riconoscimento delle domande di asilo degli etiopi di etnia oromo, gravemente perseguitati in Etiopia, sarebbe precipitato. "L'Acnur non vuole inimicarsi le autorità", mi spiega il rappresentante di una Ong, "e finisce per ridurre sia il livello della protezione, sia il numero dei beneficiari".
Ciò avviene, tra l'altro, per mezzo di una pratica unica nel panorama mondiale. Chi, al momento di registrarsi presso l'Acnur, risulta privo di passaporto o altro documento d'identità riceve un trattamento discriminatorio. Mentre chi può provare la propria identità riceve un documento temporaneo di colore giallo (la *yellow card*, valida per un anno e rinnovabile), gli altri ne ricevono uno bianco (la *white card*, valida per sei mesi e anch'essa rinnovabile), che non protegge da arresti e deportazioni. E se è vero che le autorità egiziane, quando vogliono, non si fanno scrupolo di arrestare e deportare anche chi possiede una *yellow card*, la precarietà della condizione di un titolare di *white card* è di gran lunga superiore. In ogni caso, la precarietà dura ben due anni: questi i tempi di attesa prima dell'intervista che consentirà di decidere sulla domanda d'asilo. C'è chi, però, non è riuscito nemmeno a registrarsi come richiedente asilo, perché arrestato e deportato nel periodo (tra uno e quattro mesi) che intercorre dal momento in cui si chiede di essere ricevuti dall'Acnur al momento in cui si ottiene la registrazione e, quindi, una *yellow card* o una *white card*.
Le Ong, da parte loro, hanno poca libertà di movimento. Molte lavorano nell'ambito di progetti finanziati dall'Acnur, e quindi sono di fatto dipendenti dall'agenzia Onu, che potrebbe non rinnovare più il contratto. Inoltre, tutte le Ong, comprese quelle che non dipendono dall'Acnur, devono fare i conti con la censura delle autorità egiziane, che sta soffocando la libertà di associazione e di espressione con arresti e chiusure forzate in numero crescente.
Alcune attività di assistenza ai profughi sono finanziate dai programmi di cooperazione di diversi paesi europei, che mirano a facilitare l'integrazione dei rifugiati in Egitto per tenerli lontani dall'Europa. Vari paesi europei, inoltre, sono impegnati da anni a sostenere le autorità del Cairo nel controllo delle frontiere egiziane. Il capofila è l'Italia, che già nel 2000 firmava un accordo di cooperazione di polizia con l'Egitto, e nel 2002 inviava al Cairo un ufficiale di collegamento del Viminale. Dal 2007 un accordo di riammissione consente il rimpatrio semplificato dei cittadini egiziani fermati al loro sbarco in Italia. L'Italia ha donato motovedette e strumentazioni contro il falso documentale, e da oltre un decennio offre attività di formazione alle autorità egiziane: in quest'ambito l'ultimo protocollo è stato firmato a settembre 2017, in coincidenza con il disgelo diplomatico tra Italia ed Egitto, ma neanche la crisi legata al caso Regeni aveva mai messo in discussione i programmi formativi, che erano proseguiti senza interruzione. Anche Germania, Regno Unito, Spagna e Francia hanno avviato o stanno avviando attività di formazione per le autorità egiziane. L'Egitto godrà del sostegno britannico anche per l'implementazione della legge sul traffico. L'Oim, inoltre, assiste il governo egiziano nello sviluppo di una strategia nazionale e di un piano d'azione contro il traffico e la tratta, offre formazione alle guardie di frontiera e cerca di spingere il governo verso il miglioramento delle capacità di ricerca e soccorso della guardia costiera. A quest'ulti-

Focus /

La cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito per il contenimento dei flussi

Il contenimento dei flussi di migranti e di richiedenti asilo è divenuto uno degli obiettivi principali della politica dell'Unione e degli Stati membri, come delineata dall'Agenda per l'immigrazione del 13 maggio 2015 e nei documenti successivi che ne hanno specificato i singoli capitoli.

mo proposito, l'Egitto ha chiesto all'Italia uno scambio di aggiornamenti sulle modalità organizzative, di formazione e di addestramento dei rispettivi corpi di guardia costiera. Ciò che l'Ue sta facendo con la Libia di Serraj (formazione della guardia costiera, mirata a intercettare i migranti prima che escano dalle acque territoriali libiche) potrebbe ripetersi con l'Egitto. Nel gennaio 2017 Ue ed Egitto hanno concordato la creazione di un 'dialogo sulle migrazioni', i cui termini però devono ancora essere stabiliti. Nel mediolungo periodo, gli obiettivi Ue sono l'apertura di rapporti formali da parte di Frontex e l'invio al Cairo di un ufficiale di collegamento comunitario. Per superare le resistenze egiziane l'Ue offre aiuti allo sviluppo, in particolare tramite il fondo fiduciario lanciato a La Valletta nel 2015. Il fondo aveva destinato all'Egitto 11,5 milioni di euro. Diversi progetti, proposti da Italia, Germania, Spagna e Paesi Bassi, sarebbero dovuti partire a gennaio del 2017 ma si arenarono nelle secche di schermaglie diplomatiche. Un successivo aumento dei fondi europei a 60 milioni di euro avrebbe dovuto sbloccare la situazione. Tuttavia, le difficoltà a fare partire i progetti non riguardavano solo il budget ma anche il tipo di attività da finanziare, perché, come spiegatomi dall'ambasciata di un paese Ue, "appena si prova a parlare con le autorità egiziane di diritti umani le porte si chiudono". Quale posto potrà avere l'effettiva protezione dei diritti dei migranti nell'ambito delle attività finanziate dalla UE resta perciò assai incerto.

Paolo Cuttitta
Vrije Universiteit Amsterdam

Il funzionamento del vigente Sistema europeo comune di asilo e in particolare del c.d. Regolamento Dublino III, infatti, implicano una riduzione del numero dei richiedenti asilo e, in generale, del numero dei migranti che arrivano nel territorio dell'Unione europea. Lo stesso varrà nel caso che dovesse essere approvato il pacchetto di riforma del Sistema europeo di asilo, dato che esso sostanzialmente conferma l'impianto già in vigore, vale a dire il contrasto dei movimenti secondari, notoriamente impossibile da garantire effettivamente in un'area di libera circolazione delle persone quale è quella dell'Unione europea. La cooperazione con i Paesi terzi ha così assunto una dimensione strategica ed essenziale nella gestione della c.d. crisi dei migranti dell'Unione europea e si prospetta come un elemento stabile della *governance* dell'immigrazione nei prossimi anni. L'apripista di questa nuova strategia è costituito dalla cooperazione con la Turchia, con la quale dopo una fitta rete di incontri diplomatici è stato concordato un complesso rapporto del quale si è data pubblicità attraverso una "dichiarazione" datata 18 marzo 2016. Per la prima volta è stato disciplinato il rimpatrio anche di richiedenti asilo, attraverso la qualificazione della Turchia come Paese sicuro e Paese di primo asilo per i cittadini siriani. Secondo quanto riportato nel settimo rapporto sull'attuazione della suddetta dichiarazione, si è passati da una media di 1740 arrivi giornalieri di persone nelle isole greche ad una di 80; 1888 persone sono state rimpatriate, e 8000 reinsediate (COM(2017) del 6 settembre 2017). Nel frattempo la Turchia ha garantito accoglienza e protezione a circa 3 milioni di cittadini siriani, in cambio di ingenti finanziamenti da parte dell'UE e degli Stati membri e dello sblocco dei negoziati sull'accordo per la liberalizzazione dei visti a favore dei cittadini turchi. Dati alla mano, è evidente che l'obiettivo prevalente della cooperazione è il contenimento dei flussi verso l'Europa, anche di richiedenti asilo, rispetto al quale il reinsediamento di 8000 persone risulta una misura quasi simbolica. Proprio questa efficacia sul piano del contenimento dei flussi, sebbene dipendente largamente dalla volontà di un partner complesso ed esigente come quello turco, ne ha determinato la sua assunzione a modello delle relazioni con i Paesi di origine e di transito della rotta del Mediterraneo centrale, in particolare, come vedremo, con la Libia.

"Più progressi più aiuti" attraverso accordi informali e cooperazioni flessibili

La Commissione europea ha formalizzato questa strategia attraverso un articolato documento "sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione" (COM(2016) 385 del il 7 giugno 2016), di poco preceduto dal Migration Compact presentato dal Governo italiano il 15 aprile 2016 e che si situa nella stessa linea d'onda. Si è così aperta una nuova fase nelle relazioni con i Paesi terzi volta a superare le difficoltà riscontrate negli anni precedenti, individuando cinque

Paesi prioritari (Libia, Niger, Nigeria, Ciad, Mali) ma già con l'obiettivo di estendere il nuovo approccio al maggior numero possibile di Paesi. Come espressamente dichiarato dalla Commissione "Il fine ultimo del quadro di partenariato è un impegno coerente e modulato in base al quale l'Unione e gli Stati membri agiscano in modo coordinato mettendo insieme strumenti e leve per instaurare partenariati (patti) globali con i paesi terzi volti a gestire meglio la migrazione nel pieno rispetto dei nostri obblighi in termini di assistenza umanitaria e diritti umani" (COM(2016)385, cit., p. 6).

Uno dei principi ispiratori del nuovo approccio è sintetizzabile nell'espressione "più progresso più aiuti". Il convincimento di fondo è che occorre arrivare a persuadere il più possibile i Paesi terzi a collaborare con l'Unione nel contenimento dei flussi e nell'accoglienza dei richiedenti asilo, con qualsiasi incentivo economico a disposizione dell'UE e degli Stati: più sarà la collaborazione ottenuta, più saranno i finanziamenti e il sostegno da parte dell'UE. Le risorse già mobilizzate per la maggior parte derivano dal Fondo fiduciario per l'Africa: un totale di 2,9 miliardi di Euro di cui 227,7 milioni di Euro a carico dei bilanci degli Stati membri (www. https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en). Un totale di 117 progetti sono stati approvati per un ammontare di circa 2 miliardi di Euro. Nel nuovo quadro di partenariato sono coinvolte anche l'UNHCR e l'OIM attraverso il finanziamento di progetti nei Paesi terzi. L'impegno finanziario destinato alle due organizzazioni internazionali è computato nell'ammontare complessivo del Fondo fiduciario: in particolare risulta approvato un programma di 9 milioni di Euro adottato nell'aprile 2017.

L'Unione spera così di ottenere maggiori risultati relativamente alle richieste di rimpatri e di riammissioni affrontando in modo sistematico ed efficace la mancanza di collaborazione dei Paesi terzi, utilizzando tutti gli incentivi disponibili sia a livello di Unione europea sia a livello di Stati membri. Uno degli incentivi più efficaci è rappresentato dall'offerta di canali legali di ingresso verso gli Stati membri dell'Unione che, tuttavia, risulta invece la parte debole della cooperazione in atto, data la scarsa disponibilità da parte degli Stati membri di accogliere migranti attraverso un meccanismo di ingresso regolare, come dimostra anche lo scarso numero di persone reinsediate dalla Turchia.

Oltre a cambiare l'approccio delle relazioni, ne risulta cambiata anche la forma. Così come la cooperazione con la Turchia è stata suggellata non da un accordo formale ma da una "dichiarazione", così avviene anche per le varie collaborazioni in atto che possono assumere denominazioni diverse come patti o dialoghi, senza assumere la forma del vero e proprio accordo internazionale.

In altre parole si è assistito all'affermazione degli accordi informali, più flessibili e di rapida conclusione. L'accordo informale vede infatti agire solo i rappresentanti dei Governi, a volte solo i vertici delle amministrazioni, così evitando l'applicazione delle regole previste nelle costituzioni e nei Trattati UE sulle procedure, sui limiti del c.d. "*Treaty making power*" e sul controllo da parte dei parlamenti nazionali e dell'UE. Una delle varie ragioni che hanno indotto le istituzioni UE e i Governi ad optare per questa modalità di cooperazione è rappresentata dalla difficoltà sino ad oggi riscontrata nella conclusione degli accordi formali di riammissione e nella scarsa efficacia di quelli già in vigore. A questo riguardo è opportuno tenere presente che esistono sia accordi di riammissione stipulati dall'Unione sia accordi di riammissione stipulati dagli Stati membri. Diciassette sono quelli dell'Unione e trentasei quelli dell'Italia, senza contare gli accordi non pubblicati perché conclusi dai vertici delle amministrazioni o considerati come mere intese non vincolanti. Dei trentasei accordi conclusi dall'Italia solo sette coinvolgono Paesi non europei, mentre gli altri sono stati stipulati con Paesi dell'Unione e comprendono quelli con la Svizzera, la Francia, l'Austria e gli Stati balcanici. Generalmente inoltre non si tratta di accordi conclusi con Stati strategici perché la gran parte di questi non vogliono concludere gli accordi di riammissione ed è questo uno dei motivi per cui si opta per gli accordi informali. La difficoltà a concludere accordi di riammissione deriva anche dal fatto che l'Unione Europea intende imporre l'obbligo di riammissione anche dei migranti in transito e non solo dei cittadini dei Paesi terzi, il che risulta difficilmente accettabile per Stati come il Marocco e la Tunisia per i quali sarebbe insostenibile contenere e riammettere i flussi dei migranti in transito nei loro territori. Inoltre gli accordi di riammissione contengono delle norme procedurali e di garanzia sull'accertamento dell'identità, nonché l'espressa menzione dell'obbligo di osservanza dei diritti umani. Infine, e più rilevante nella sostanza, l'Unione non ha mai potuto offrire incentivi efficaci da offrire ai Paesi terzi in cambio della loro collaborazione, caratterizzata com'è da limitati poteri e competenze che in gran parte sono ancora oggi proprie degli Stati. Con il nuovo quadro di partenariato per la cooperazione con i Paesi terzi, da una parte l'Unione agisce parallelamente e contemporaneamente agli Stati, dall'altra sono potenziati al massimo gli incentivi di tipo economico attraverso l'utilizzo del complesso della cooperazione commerciale, di investimento e di sviluppo quale leva per ottenere la collaborazione dei Paesi di origine e transito. Inoltre uno dei vantaggi della cooperazione informale è rappresentato dalla possibile riservatezza del

Focus /

La cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito per il contenimento dei flussi

loro contenuto. La pubblicità non è disciplinata dalle regole vigenti per tutti gli atti normativi, inclusi gli accordi internazionali, ma dipende dalla discrezione dei Governi, talvolta solo da notizie contenute in comunicati stampa.

L'approccio dell'Unione trova piena corrispondenza e procede di pari passo con il livello dell'azione statale bilaterale e multilaterale. Emblematico è il vertice di Parigi del 29 agosto 2017 che ha visto riunirsi i leader dei Governi di Francia, Germania, Spagna, Italia, Ciad, Niger, del Consiglio presidenziale libico e l'Alto rappresentante degli Affari esteri dell'UE. Il Vertice di Parigi era stato preceduto da un incontro tenutosi il giorno prima a Roma tra i Ministri dell'Interno di Ciad, Italia, Libia, Mali e Niger volto a creare una "cabina di regia" per il rafforzamento del controllo dei confini terrestri e marittimi, nonché per il contrasto del terrorismo internazionale e il traffico dei migranti (http://www.interno. gov.it/it/notizie/immigrazione-riunione-viminale-cabina-regia-ciad-italia-libia-mali-e-niger). È dunque proseguita e, anzi, si è intensificata l'attività di cooperazione internazionale svolta dall'Italia attraverso l'azione diretta del Ministero dell'interno, anche con la conclusione di accordi definiti come "di polizia" perché sono conclusi dai vertici delle rispettive polizie, come quello con il Sudan volto alla riammissione di cittadini in posizione irregolare, con procedure sommarie di identificazione che potrebbero anche terminare in territorio sudanese.

La Libia ed il Niger come partner strategici per la "chiusura" della rotta del Mediterraneo centrale

Di primario interesse per il nostro Paese e per l'Unione è la cooperazione con la Libia, con la quale è stato concluso un Memorandum d'intesa il 2 febbraio 2017 firmato dal Presidente del Consiglio dei ministri italiano e da Fayez Mustafa Serraj per il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia. Risulta inoltre essere stata avviata una collaborazione promossa direttamente dal Ministero dell'Interno con quattordici municipalità locali, convocate a Roma in una riunione tenutasi il 26 agosto 2017 al termine della quale è stata adottata una dichiarazione congiunta (http://www.interno.gov.it/it/notizie/minniti-e-i-sindaci-comunita-libiche-i-trafficanti-sono-nemico-comune). A dimostrazione dell'interconnessione tra livello UE e livello nazionale, si consideri che il Memorandum del 2 febbraio 2017 è stato preceduto da una comunicazione del 25 gennaio 2017 della Commissione Europea su *La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale "Gestire i flussi e salvare le vite umane"*, alla quale sono seguite le conclusioni informali del Consiglio Europeo tenutosi a Malta il 3 febbraio 2017 e, in seguito, l'adozione di un Piano d'azione del 4 luglio 2017 (SEC(2017)339).

Le azioni intraprese ai due livelli, nazionale e UE, sono così considerate come complementari e facenti parte di una strategia comune e condivisa. In particolare, gran parte dei finanziamenti sono destinati al rafforzamento della Guardia costiera libica, attraverso sia la fornitura di attrezzature sia la formazione delle guardie di frontiera marittima. Tale obbiettivo è perseguito attraverso una pluralità di azioni complementari tra le quali le principali sono: EUNAVFOR MED operazione Sophia, l'operazione navale avviata nel 2015 e prorogata da ultimo nel 2017 estendendone il mandato fino al 2018 (https://eeas. europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en); la missione dell'UE di assistenza alle frontiere EUBAM (EU Border assistance Mission in Lybia - https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en) e il programma Seahorse per il Mediterraneo, diretto dalla *Guardia Civil* spagnola con altri sei Stati membri. L'avvio di operazioni di controllo della frontiera libica è volto ad impedire le partenze di imbarcazioni dalle coste libiche e ad effettuare le intercettazioni e/o i salvataggi in mare di persone che siano eventualmente partite con imbarcazioni del tutto inadeguate all'attraversamento del Mar Mediterraneo. La limitazione delle attività delle navi delle ONG in acque libiche ed i vincoli imposti per tutte le operazioni di ricerca e soccorso attraverso il codice di condotta adottato nell'agosto 2017, rendono la Guardia costiera libica il principale soggetto attore delle operazioni di controllo, ricerca e soccorso in mare di quanti ancora riescono a partire. Ciò consente evidentemente alle navi europee di non intervenire e di evitare così di dover portare i migranti soccorsi in un porto sicuro, normalmente un porto italiano. Inoltre, i finanziamenti dell'UE e degli Stati membri sono volti anche a sostenere la creazione di un Centro marittimo di soccorso libico, così che nel medio/lungo periodo sia possibile portarvi le persone salvate in mare, anche da parte di navi battenti bandiera di Stati diversi, in particolare di Stati UE. Ciò sarà però possibile solo se lo Stato nel quale le persone saranno portate sarà effettivamente "sicuro", rischiando altrimenti gli Stati europei di incorrere nella violazione del principio di *non refoulement*, come interpretato e applicato dalla Corte europea dei diritti umani nel noto caso *Hirsi* (Corte EDU, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09).

I finanziamenti destinati alla Libia sono volti anche a migliorare le condizioni di trattenimento nei centri di detenzione dei migranti, costretti a vivere in situazioni di estremo degrado e sofferenza. Proprio il miglioramento dei centri di detenzione,

è espressamente menzionato nel testo del Memorandum del 2 febbraio 2017. Tuttavia, non è affatto chiaro come tale obiettivo potrà essere raggiunto e quante persone potranno effettivamente beneficiare di questa azione, dato che solo una parte dei centri di detenzione sono controllati da autorità facenti capo al Governo di unità nazionale, mentre altri sono sotto il controllo delle milizie e sono del tutto inaccessibili.

La cooperazione per bloccare gli arrivi attraverso la rotta del Mediterraneo centrale si estende anche al confine Sud della Libia e a tutti gli Stati di origine e di transito, coinvolgendo anche le missioni militari che sono già avviate e che sono state incluse nel grande capitolo della dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo. In particolare, con il Mali è stata avviata nel 2015 la missione EUCAP Sahel Mali, una missione civile dell'Unione (decisione (PESC) 2017/50 del Consiglio dell'11 gennaio 2017 che modifica la decisione 2014/219/PESC relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Mali (EUCAP Sahel Mali), mentre dal 2012 è operativa la missione EUCAP Sahel Niger (decisione 2012/392/PESC del Consiglio del 16 luglio 2012 relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Niger (EUCAP Sahel Niger). Entrambe sono state destinate anche all'assistenza per il controllo e la gestione dei flussi migratori e per il contrasto del traffico e la tratta di persone.

Il Niger in particolare è uno degli Stati chiave della cooperazione dell'Unione, essendo uno dei principali Stati di transito verso la Libia. Ad Agadez è stato creato un centro multifunzionale dell'Unione volto ad effettuare diverse attività, tra cui anche l'informazione e la sensibilizzazione nei confronti delle comunità e dei migranti nonché quelle volte al rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione dalle zone situate al di là di Agadez e Niamey. Proprio il centro di Agadez dovrebbe divenire la base provvisoria per il rimpatrio volontario assistito dei migranti bloccati in Libia e che dovrebbero rientrare nei propri Paesi d'origine in mancanza di destinazioni alternative. Le attività di informazione, di registrazione, di assistenza e di rimpatrio volontario assistito sono effettuate attraverso la collaborazione delle organizzazioni internazionali, in particolare dell'OIM e dell'UNHCR. Secondo quanto riferito dalla Commissione Europea, solo nel 2017 circa 7.500 persone sono state rimpatriate dalla Libia e 4.000 dal Niger verso i Paesi d'origine, mentre "il numero di persone che dal Niger intraprende la pericolosa traversata del Sahara è sceso da oltre 70000 nel maggio 2016 a circa 1500 in novembre" (Seconda relazione sui progressi compiuti - Primi risultati tangibili del quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione Bruxelles, COM(2016)960 del 14.12.2016, p. 3).

Una strategia vincente?

Ricerche di tipo economico hanno sino ad oggi dimostrato che autentiche politiche di cooperazione allo sviluppo determinano una diminuzione dei flussi solo nel medio/lungo periodo, mentre nel breve periodo l'aumento e il miglioramento delle condizioni di un Paese determinano un aumento dei flussi migratori e non una diminuzione (M. Clemens, *Does Development Reduce Migration?*, Working paper 359, 2014, www.cgdev.org).

L'esito della strategia promossa dall'Unione e dagli Stati membri dipenderà dunque in gran parte dalle modalità e dall'entità dei finanziati destinati alla cooperazione allo sviluppo, nonché dalla effettiva apertura di canali di ingresso regolare, in particolare per i lavoratori anche non altamente qualificati e per i familiari. In mancanza, è molto probabile che le azioni finanziate non riusciranno a perseguire l'obiettivo dichiarato di eradicare le cause profonde delle migrazioni, se non a prezzo di una intensa e prevalente attività di controllo delle persone nei Paesi di origine e in quelli di transito, di un utilizzo ingente della detenzione e degli strumenti di rimpatrio forzato o assistito.

Inoltre e soprattutto, la rotta del Mediterraneo è da sempre caratterizzata da flussi c.d. misti, costituiti in una percentuale variabile ma sempre presente di persone bisognose di protezione internazionale o umanitaria per una delle qualsiasi ragioni che possono determinare tale bisogno. Il blocco delle partenze o del transito non sarà in grado di offrire loro una protezione adeguata, di sicuro non nel breve e medio periodo, molto probabilmente neanche se e quando l'Unione si doterà di strumenti giuridici vincolanti per il reinsediamento e l'ingresso umanitario (si veda la proposta di regolamento COM(2016)468 del 13.7.2016 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014).

In altre parole, è altamente probabile che la nuova strategia di cooperazione con i Paesi terzi non offrirà una risposta adeguata alle persone bisognose di protezione mentre potrà essere la "soluzione" alla c.d. crisi dei migranti dell'Unione europea nella misura in cui riuscirà nell'obiettivo del contenimento dei flussi e ciò dipenderà in gran parte dalla volontà dei Paesi partners a continuare nel loro impegno nel controllo delle loro frontiere nell'interesse dell'Unione europea.

Chiara Favilli
Università degli Studi di Firenze

Focus /

L'accordo Unione Europea-Turchia: un anno dopo

In occasione del vertice UE-Turchia del 29 novembre 2015, l'Unione europea e la Turchia hanno concordato un Piano d'azione comune per sostenere i rifugiati siriani beneficiari di protezione temporanea e per impedire i flussi migratori irregolari verso l'UE.

L'Unione europea, in seguito, si è impegnata a sostenere la Turchia nella gestione dell'elevato numero di persone bisognose di protezione nel suo territorio, nonché ad intensificare l'impegno politico con la stessa, fornendo un consistente supporto finanziario, accelerando la tabella di marcia per l'attuazione della liberalizzazione dei visti e ridando slancio al processo di adesione. Il vertice è stato seguito dalla riunione tra i capi di Stato o di governo dell'UE e il primo ministro turco del 7-8 marzo 2016, culminata con l'adozione di una dichiarazione finale che ribadisce l'impegno ad attuare il piano d'azione del 29 novembre e ad accogliere le proposte supplementari presentate dalla Turchia. Il 18 marzo 2016, in occasione di un incontro tra i capi di Stato o di governo dell'UE e la Turchia, è stato raggiunto un accordo finalizzato a fermare il flusso della migrazione irregolare verso l'Europa attraverso la Turchia, a smantellare il modello di business dei trafficanti di esseri umani e ad eliminare gli incentivi a percorrere rotte irregolari per raggiungere l'UE[60]. Per conseguire tali obiettivi sono stati concordati diversi punti d'azione, tra cui i principali sono: tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 se non presentano domanda d'asilo saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva; n per ogni siriano rimpatriato dalle isole greche, un altro sarà reinsediato direttamente dalla Turchia negli Stati dell'UE; la Turchia adotterà qualsiasi misura necessaria per impedire l'apertura di nuove rotte terrestri o marittime di migrazione illegale; una volta terminati, o per lo meno sostanzialmente ridotti, gli attraversamenti irregolari fra la Turchia e l'UE, verrà attivato un programma volontario di ammissione umanitaria[61].
In tal senso, il Consiglio europeo il 15 dicembre 2016 ha confermato il proprio impegno adottando il Piano d'azione comune sull'attuazione dell'accordo UE-Turchia, elaborato dalla Grecia e dalla Commissione[62]. Le misure operative previste dal **Piano d'azione** mirano a: accelerare il trattamento delle domande di asilo, anche in fase di ricorso; migliorare il coordinamento, la gestione e la sicurezza nelle isole; aumentare il numero di rinvii dei richiedenti asilo non ammissibili o respinti in Turchia o nei paesi di origine migliorando gli incentivi al rimpatrio volontario assistito; creare capacità supplementari di accoglienza e trattenimento sulle isole e migliorare le infrastrutture; trasferire i migranti sottoposti al normale processo di asilo, compresi i gruppi vulnerabili, verso strutture specifiche sulla terraferma.[63]
I principali partner individuati per l'attuazione del Piano sono il Servizio greco per l'asilo, il Servizio di accoglienza e identificazione, l'Autorità di ricorso, la polizia greca, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e la Guardia di frontiera e costiera europea. Per migliorare le operazioni di rinvio, il 5 maggio è stata organizzata ad Atene una riunione trilaterale tra Commissione, Grecia e Turchia, che ha preso in esame, tra l'altro, la razionalizzazione delle operazioni di riammissione per massimizzarne l'efficienza, la condivisione di informazioni sui migranti che sostengono di essere minori non accompagnati, sui rimpatri proposti o respinti, sulle modalità per gestire l'aumento del numero di operazioni di rientro e la creazione di efficaci canali di comunicazione per lo scambio di informazioni sulle domande di rientro respinte per motivi di sicurezza e ordine pubblico.

Dopo oltre uno anno dall'entrata in vigore dell'accordo, la Commissione ha registrato i progressi e, non di meno, le difficoltà nella sua attuazione. Come rilevato nella settima relazione sull'implementazione dell'accordo[64], il numero di persone ritornate in Turchia è nettamente inferiore a quello degli arrivi e ciò contribuisce ad esercitare una pressione costante sul sistema di accoglienza con il conseguente deterioramento delle condizioni di vita dei migranti ospitati all'interno dei centri allestiti sulle isole. Il trasferimento dei gruppi più vulnerabili e delle loro famiglie in alberghi o alloggi sulla terraferma, tra le misure indicate dalla Commissione al fine di evitare il sovraffollamento dei centri allestiti sulle isole, procede a rilento. Nei primi sei mesi del 2017, 9.286 migranti hanno attraversato il mare dalla Turchia alla Grecia, tra questi i siriani sono il 37%, seguiti da cit-

60 Consiglio europeo, *Dichiarazione UE – Turchia*, Comunicato stampa, 18 marzo 2016, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/

61 Ibidem

62 Conclusioni del Consiglio europeo, 15 dicembre 2016, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/

63 Ibidem

64 COM(2017) 470 final, *Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, 6 settembre 2017, https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda migration/20170906_seventh_report_ on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

tadini iracheni (13%), Repubblica democratica del Congo (7%), Afghanistan (6%) e Algeria (6%)[65]. La maggior parte degli arrivi ha interessato l'isola di Chios (33%), seguita da Lesbo (29%), Samos (18%) e le isole del Dodecaneso meridionale (16%)[66]. Medici senza frontiere, al riguardo, ha documentato il profondo disagio dei richiedenti asilo sull'isola di Lesbo, in particolare le condizioni di degrado del centro di Moira[67].

Al 6 settembre 2017, stando ai dati forniti dalla Commissione[68], il numero di migranti rinviati in Turchia, dal 20 marzo 2016, è pari a 1.896[69]. Inoltre, sono 8.815 i rifugiati siriani reinsediati dalla Turchia verso gli Stati membri dell'UE sulla base del regime 1:1. Le domande di protezione internazionale sono esaminate dall'Asylum Service (Servizio per l'asilo), il quale si pronuncia sull'ammissibilità[70] e il merito; come rilevato dall' Associazione di studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) in una ricerca sul campo, sono sottoposte al preventivo vaglio di ammissibilità non solo le domande di asilo avanzate dai cittadini siriani, ma anche quelle presentate da cittadini che appartengono a nazionalità con alto tasso di riconoscimento della protezione internazionale. In particolare, sono sottoposti a tale procedura coloro i quali appartengono a nazionalità il cui tasso di accoglimento della domanda di asilo è superiore al 25% in base alle statistiche pubblicate da Eurostat ogni 4 mesi[71]. Attualmente sono 13, di cui 12 operative, le commissioni competenti alla valutazione dei ricorsi presentati dal 20 luglio 2016 contro le decisioni in primo grado adottate dal Servizio per l'asilo. Avverso la pronuncia della commissione di appello è possibile ricorrere al Tribunale Amministrativo, senza effetto automaticamente sospensivo. Come documentato dall'ASGI[72], le modalità con cui il provvedimento è notificato, insieme alla difficoltà di accesso al gratuito patrocinio e alla difesa tecnica, rendono particolarmente difficile una effettiva tutela contro il rischio di rimpatrio o riammissione.

Nella relazione della Commissione europea, i cui dati fanno riferimento al 6 settembre 2017, si rileva che a fronte delle 5.225 decisioni negative adottate, sono stati presentati 4.160 ricorsi. Circa il 58% di coloro che hanno presentato ricorso, cioè 2.398 persone, hanno conosciuto la decisione di secondo grado. Delle 556 decisioni in materia di ricorso sull'ammissibilità, 135 decisioni in secondo grado hanno confermato le decisioni di inammissi-

65 UNHCR, *Desperate journeys*, agosto 2017, https://data2.unhcr.org/en/documents/download/58838

66 Ibidem.

67 Médecins Sans Frontières (MSF), *A dramatic deterioration for asylum seekers on Lesbos*, luglio 2017, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf_lesbos_vulnerability_report1.pdf

68 COM(2017) 470 final, Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, 6 settembre 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europeanagendamigration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

69 Le persone rinviate hanno ricevuto una risposta negativa alla loro domanda di asilo (comprese decisioni negative in secondo grado) oppure hanno ritirato le loro domande di protezione internazionale o non hanno presentato domanda di asilo. Dal 20 marzo 2016 sono stati rinviati in Turchia 1.307 migranti nell'ambito della dichiarazione UE-Turchia e 588 migranti nell'ambito del protocollo bilaterale Grecia-Turchia; al riguardo, vedi nota 109

70 La procedura di ammissibilità, un esame che non entra nel merito della richiesta, ma si limita ad accertare che il richiedente asilo possa forzatamente essere ricondotto in Turchia, da cui è transitato, quale Paese di primo asilo o Paese terzo sicuro.

71 Associazione studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), *Esperimento Grecia: un'idea di Europa*, giugno 2017, https://pushandback.files.wordpress.com/2016/07/unidea-di-europa-it.pdf

72 Ibidem

Focus /

L'accordo Unione Europea-Turchia: un anno dopo

bilità prese in precedenza, mentre 421 hanno riformato le decisioni di inammissibilità pronunciate in primo grado. Per quanto riguarda, invece, le 1.590 decisioni in materia di ricorso sul merito, dunque ad oggetto le richieste di asilo dei migranti non siriani, sono 1.560 le decisioni che hanno confermato il diniego; 171 le hanno riformate, ritenendole fondate e a 13 casi è stato concessa la protezione sussidiaria. Durante il periodo di riferimento, 252 casi di ricorso sono stati chiusi con motivazioni diverse da una decisione sul merito del ricorso, ad esempio un ritiro implicito o esplicito non revocato[73].

L'accordo viene presentato come un modello per gestire efficacemente i flussi migratori verso l'Unione europea. Stati membri come la Germania e Malta hanno chiesto che venga replicato altrove[74]. Tuttavia, un anno dopo la chiusura della rotta balcanica e l'entrata in vigore dell'accordo, sulle isole greche i migranti hanno urgente bisogno di sicurezza, cure, protezione, servizi di base, informazioni adeguate sui loro diritti.

Se da una parte la Commissione europea ha affermato che l'accordo ha dimostrato che la cooperazione internazionale con Paesi terzi nella gestione dei flussi migratori può avere successo e i suoi risultati possono ispirare altri accordi, dall'altra, diverse organizzazioni internazionali, le quali operano sulle isole greche, hanno denunciato i costi dell'operazione in termini di diritti umani: dalla detenzione arbitraria dei richiedenti asilo alle condizioni inadeguate di accoglienza, in particolare per i gruppi più vulnerabili.

Il sistema di accoglienza sulle isole greche, anche prima dell'entrata in vigore dell'accordo, presentava gravi lacune in settori primari: dall'individuazione alla protezione delle persone vulnerabili, alla fornitura di informazioni, assistenza legale e accesso alle procedure di asilo[75]. La situazione, tuttavia, si sarebbe aggravata notevolmente. Dal giorno dopo l'entrata in vigore dell'accordo, i campi sulle isole sono stati evacuati e in migliaia sono stati trasferiti, attraverso appositi traghetti, ai campi della terraferma, lasciando, in questo modo, posto ai nuovi arrivati ai quali si sarebbe applicato l'accordo. Il regime di detenzione, applicato ai richiedenti asilo, durante i primi mesi successivi all'accordo, è stato successivamente reso meno rigido per motivi legali e pratici: manifestamente in violazione degli obblighi internazionali, contribuiva a creare un sovraffollamento insostenibile[76]. Come riportato dal Greek Council of Refugees, alcuni richiedenti, in particolare Nord africani, considerati migranti economici, continuano ad essere detenuti in alcune delle isole dopo esser stati sottoposti alla procedura di registrazione da parte del Servizio di Accoglienza e Identificazione e della polizia greca[77]. In questo senso, il Piano d'azione del dicembre 2016 ha invitato le autorità greche a continuare ad applicare attivamente la restrizione geografica, cioè la detenzione, sulle isole, in modo tale da limitare il rischio di fuga e garantire operazioni di ritorno efficienti in Turchia o nei Paesi d'origine.

Diverse organizzazioni hanno fortemente contestato le modalità di attuazione dell'accordo, rilevando sistematiche violazioni dei diritti umani[78] e, al contempo, il rischio concreto che le nuove misure proposte nell'ambito del Piano d'azione, se applicate, andrebbero a minare le garanzie procedurali essenziali previste dalla Convenzione di Ginevra e dalla stessa legislazione greca in materia di asilo[79]. **Inoltre, è stata documentata l'inadeguatezza** della prima fase di accoglienza la quale prevede, secondo l'ordinamento greco, il trasferimento di gruppi vulnerabili al sistema regolare di asilo sulla terraferma, così da consentire facilmente l'accesso ai principali servizi ai quali hanno diritto. Al contrario, come riportato da Human Rights Watch, molti soggetti vulnerabili, tra cui donne in gravidanza, vittime di torture, persone con disabilità e minori non accompagnati sono rimasti intrappolati sulle isole[80].

Questi ultimi, i minori non accompagnati, secondo alcune stime al 31 agosto sarebbero circa 2.450[81]**.** Una cifra che potrebbe non corrispondere alla realtà, dato che, come documentato, molti minori vengono identificati come adulti, senza garantire loro le adeguate misure di accoglienza e assistenza[82]. I lunghi pe-

73 Consiglio europeo, *EUNAVFOR MED operazione SOPHIA: mandato prorogato fino al 31 dicembre 2018*, Comunicato stampa, 25 luglio 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/25-eunavformed-sophia-mandate-extended/

74 http://www.politico.eu/article/angela-merkel-wants-refugee-migrationdeals-with-northern-african-countries-migrants-migration-turkey

75 Amnesty International, Trapped in Greece, 2016, http://www.amnesty.eu/content/assets/Docs_2016/ReportsBriefings/Trapped_in_Greece_final_140416.pdf

76 Per approfondire si veda la scheda a cura del Greek Council of Refugees all'interno del portale AIDA (Asylum information database), http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/procedures/fast-track-border-procedure-eastern-aegean

77 Greek Council of Refugees, *Mission to Leros and Kos – Report*, novembre 2016, http://www.gcr.gr/index.php/el/action/gcr-missions/greece-activity-reports/item/626-kos-leros-noemvrios-2016

78 http://test.solidaritynow.org/wp-content/uploads/2016/12/Letter_CommissionMinistryMigration_final-1.pdf

79 Ibidem.

80 Human Rights Watch, *Greece : a year of suffering for asylum seekers*, 15 marzo 2017, https://www.hrw.org/news/2017/03/15/greece-year-suffering-asylum-seekers

81 National center for social solidarity, Unicef, Situation update : Unaccompained minors in Greece, 31 agosto 2017, https://data2.unhcr.org/en/documents/download/58979

82 Human Rights Watch, *Greece: lone migrant children left unprotected*, 19 luglio 2017, https://www.hrw.org/news/2017/07/19/gree-

riodi di permanenza sulle isole hanno causato sintomi di depressione e ansia in un gran numero di minori. In un recente rapporto Save the Children[83] traccia l'impatto delle condizioni di accoglienza, riscontrando preoccupanti evidenze all'interno di determinate aree relative allo status psico-fisico dei minori, tra queste: **autolesionismo e suicidio**, testimoniato dell'incremento di tentativi tra i minori fino a nove anni; **le condizioni di vita disumane** nei campi, nei quali spesso non vi è la disponibilità di coperte, un luogo asciutto per dormire, cibo nutriente, acqua calda e accesso a servizi sanitari; **l'aumento dell'aggressività,** una tendenza osservata da tutti i gli operatori che lavorano con i minori nei campi delle isole; **la mancanza di sicurezza**, a causa delle ricorrenti tensioni nei campi, molti minori e i loro genitori temono per la loro incolumità, in particolare i minori non accompagnati sono spesso vittime di attacchi, dato che non dispongono di una rete di supporto che li protegga da abusi e dall'attività dei trafficanti. Un complesso di fattori che, consolidati nel tempo, possono contribuire ad alimentare gravi disturbi e traumi. Come sottolineato dall'UNICEF[84], un anno dopo l'accordo UE – Turchia, i minori fuggono dalle sofferenze ma, in seguito, finiscono per dover fuggire di nuovo: per affrontare quella che è di fatto una detenzione o, talvolta, un totale abbandono. In molti, nonostante l'annuncio da parte dell'UE della chiusura della rotta balcanica, riescono a passare oltre i confini greci verso la Bulgaria, l'Ungheria e gli altri Stati balcanici. **Secondo i dati di Frontex, gli attraversamenti illegali lungo la rotta balcanica nel 2016 sono stati 130.261, di questi, 21.612 avvenuti in seguito all'accordo con la Turchia. Da gennaio a marzo 2017, gli attraversamenti sono stati 3.507**[85]. Cifre con tutta evidenza inferiori rispetto ai dati del 2015, quando furono, come registrato da Frontex, in 466.783 a giungere in Europa attraverso la rotta balcanica[86]. I percorsi, tuttavia, sono frammentati e i viaggi sono diventati sempre più pericolosi.In Serbia, come documentato da Medici senza frontiere, arrivano richiedenti asilo con orribili storie di abusi da parte di trafficanti e guardie di frontiere[87]. L'attraversamento più rischioso per coloro che intraprendono il viaggio verso l'Europa attraversando i Balcani è il confine tra Serbia e Ungheria[88]. Da metà dicembre 2016, gli operatori di Medici senza frontiere a Belgrado hanno registrato un considerevole aumento del numero di ferite intenzionalmente inflitte, in particolare tra coloro i quali avevano tentato di oltrepassare il confine ungherese[89].

ce-lone-migrant-children-left-unprotected

83 Save the Children, *A tide of self-harm and depression*. The EU-Turkey Deal's devastating impact on child refugees and migrants, 13 marzo 2017, https://www.savethechildren.ca/wp-content/uploads/2017/03/FINAL-Report_EU-Turkey-deal_-A-tide-of-self-harm-and-depression_March-20171.pdf

84 Unicef, *Grecia e Balcani trappole per i minori rifugiati a un anno dall'accordo UE-Turchia*, Comunicato stampa, 17 marzo 2017, http://www.unicef.it//doc/7429/grecia-e-balcani-trappole-per-minori-rifugiati-e-migranti.htm

85 Frontex, *FRAN Quarterly*, luglio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2017.pdf

86 Ibidem.

87 MSF, One year on from the EU-Turkey deal, marzo 2017, https://www.msf.org/sites/msf.org/files/one_year_on_from_the_eu-turkey_deal.pdf

88 Human Rights Watch, *Hungary : migrants abused at the border*, 13 luglio 2016, https://www.hrw.org/news/2016/07/13/hungary-migrants-abused-border

89 Dal marzo 2016 al febbraio 2017, MSF ha ospitato circa 106 persone con lesioni gravi, attribuite all'azione deterrente da parte delle guardie di frontiera ungheresi. Questi, nel dettaglio, includono: 54 colpi di ferite, 24 morsi di cani, 15 casi di irritazione dopo l'uso di gas di lacrima e pepe spray e 35 altre lesioni violente. Dei 106 pazienti, 22 erano minori non accompagnati. Per approfondire, http://www.msf.org/en/article/serbia-msf-denounces-widespread-violence-migrants-and-refugees-serbianhungarian-border

Il nuovo piano d'azione sul rimpatrio

NEL 2016, come riportato nel Rapporto annuale di Frontex[90], gli Stati membri hanno segnalato 305.365 decisioni di rimpatrio rilasciate ai cittadini di Paesi terzi a seguito di una decisione amministrativa o giudiziaria, un aumento del 6,5% rispetto al 2015. Come negli anni precedenti, il numero delle decisioni di ritorno è stato molto più alto del numero totale dei rimpatri effettivi, vale a dire 176.223[91]. Le ragioni principali riguardano: problemi pratici nell'identificazione, ottenimento della documentazione necessaria da parte delle autorità dei Paesi terzi, i soggetti ai quali è stata notificata la decisone non si rendono reperibili e quindi restano illegalmente sul territorio dell'Unione europea. Inoltre, alcuni Stati membri hanno riferito che, nel corso del tempo, diverse decisioni di rimpatrio sono state rilasciate agli stessi individui precedentemente interessati dal provvedimento. Infine, dei rimpatri effettivi, il 52% riguardai rimpatri su base volontaria e il 45% i rimpatri forzati, mentre per il resto la modalità non è stata specificata[92].

Il rafforzamento della cooperazione con i Paesi ritenuti strategici, all'interno del nuovo quadro di partenariato, è strettamente legato al nuovo Piano d'azione sul rimpatrio. Le 36 azioni, adottate nel 2015, non hanno apportato significativi miglioramenti al sistema di rimpatrio; l'impatto globale sul bilancio dei rimpatri in tutta l'UE è rimasto limitato, a riprova, riferisce la Commissione nel nuovo Piano[93], che è necessaria un'azione più inci-

90 Frontex, *Risk Analysis for 2017*, febbraio 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

91 Ibidem

92 Ibidem

93 COM (2017) 200 final, *On a more effective return policy in the european union - A renewed Action plan*, 2 marzo 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20170302_a_more_effective_return_policy_in_

Figura 2. 27

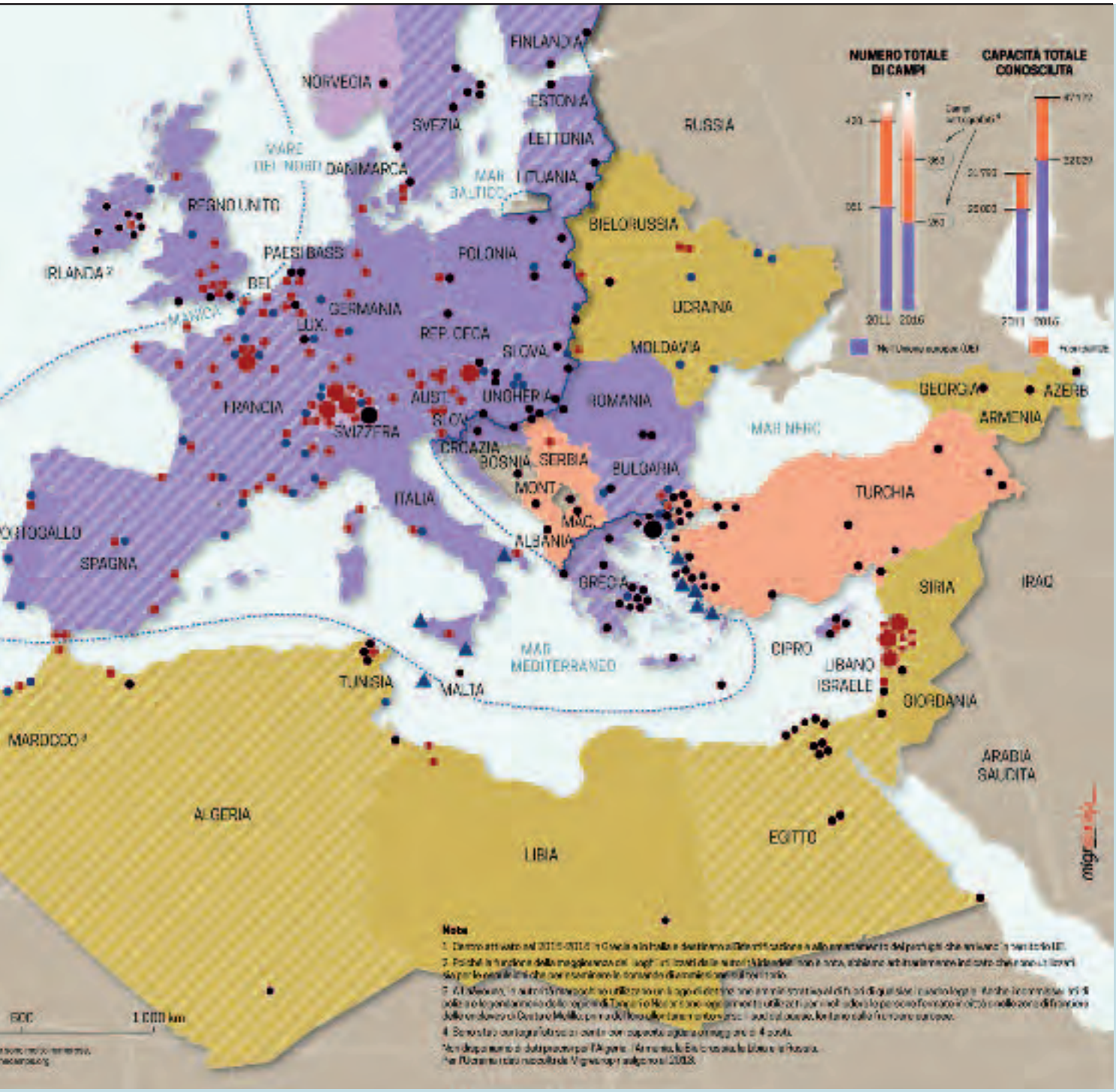
Centri di identificazione in Europa e Nord Africa. Ottobre 2016.

Fonte: Migreurop (2017)

siva per produrre risultati tangibili in materia di rimpatrio degli immigrati regolari. Dall'adozione del Piano d'azione nel dell'UE fino ad oggi il tasso di rimpatrio mente aumentate e questo aspetto della politica migratoria, all'interno del dibattito pubblico e politico, ha assunto un'importanza centrale. Non a caso, le azioni Nello specifico, la Commissione raccomanda agli Stati membri di:

- **migliorare il coordinamento tra tutti i servizi e le autorità coinvolte nel processo di rimpatrio** in ciascuno Stato membro entro giugno 2017 al fine di garantire la disponibilità di tutte le conoscenze e competenze necessarie per rimpatri efficaci, nel rispetto dei diritti delle persone da rimpatriare;
- eliminare le inefficienze mediante la riduzione dei termini per i ricorsi, **la combinazione delle decisioni** sulla fine del soggiorno regolare con l'emissione della decisione di rimpatrio per non duplicare il lavoro;
- **combattere gli abusi del sistema**, sfruttando la possibilità di valutare le domande di asilo con procedure accelerate o, se ritenute opportune, con procedure di frontiera quando si sospetta che tali domande siano presentate solo per ritardare l'esecuzione della decisione di rimpatrio;
- **impedire la fuga** trattenendo le persone che lasciano intendere di non voler ottemperare alla decisione di rimpatrio che li riguarda, per esempio rifiutandosi di collaborare nel processo di identificazione o opponendosi in modo violento o fraudolento ad un'operazione di rimpatrio;
- **accrescere l'efficacia delle procedure e delle decisioni di rimpatrio** autorizzando la partenza volontaria solo se necessario e se l'interessato ne fa richiesta e concedendo il tempo più breve possibile per la partenza volontaria, tenendo conto delle circostanze individuali;
- istituire **programmi di rimpatrio volontario assistito** che siano operativi entro il 1° giugno 2017 e garantire l'adeguata divulgazione delle informazioni sul rimpatrio volontario e sui programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione;
- **aumentare il sostegno finanziario agli Stati membri** con 200 milioni di euro nel 2017 destinati alle attività nazionali in materia di rimpatrio, nonché a specifiche attività comuni europee di rimpatrio e reintegrazione;
- **migliorare lo scambio di informazioni per eseguire i rimpatri**, raccogliendo informazioni in tempo reale a livello nazionale e condividendole tramite l'applicazione di gestione integrata dei rimpatri, nonché accelerando i lavori di adozione delle proposte di riforma del sistema d'informazione Schengen e di Eurodac e di istituzione di un sistema di ingressi/uscite dell'UE (EES) e di un sistema europeo di informazione per i viaggi (ETIAS);
- scambiare le migliori pratiche per **garantire programmi di reintegrazione uniformi** e coerenti in tutti gli Stati membri al fine di evitare che i paesi di origine favoriscano i rimpatri dai paesi che offrono aiuti per la reintegrazione più consistenti o che i migranti irregolari vadano alla ricerca del rimpatrio volontario assistito più vantaggioso;
- offrire pieno sostegno agli Stati membri tramite l'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**, che dovrà potenziare l'assistenza pre-rimpatrio, aumentare il personale della sua unità di sostegno ai rimpatri e istituire entro giugno un **meccanismo di voli commerciali** per finanziare i rimpatri, nonché intensificare entro ottobre la formazione delle autorità dei paesi terzi in materia di rimpatrio;
- superare le difficoltà della riammissione adoperandosi per concludere rapidamente i negoziati relativi agli **accordi di riammissione** con la Nigeria, la Tunisia e la Giordania e cercando di

the_european_union_-
_a_renewed_action_plan_en.pdf



coinvolgere il Marocco e l'Algeria;

- nell'ambito del quadro di partenariato utilizzare l'influenza collettiva in maniera coordinata ed efficace mediante **approcci su misura con i Paesi terzi** per una gestione congiunta della migrazione e per migliorare ulteriormente la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione.

L'aumento dei flussi migratori ha portato l'Unione europea e gli Stati contigui a rafforzare i loro sistemi di detenzione: dal 2011 al 2016 la capienza totale dei centri censiti è passata da 32.000 a 47.000 posti. In particolare, come rilevato da **Migreurop**[94], il numero dei centri continua a crescere nei paesi africani o dei Balcani, ai quali l'UE subappalta la gestione dei migranti.

Tuttavia, si legge nel rapporto, coloro che operano all'interno di questi luoghi fanno capo ad agenzie e amministrazioni dai contorni poco chiari.

94 http://www.migreurop.org/IMG/pdf/detenzione-dei-migranti-small.pdf

2.2.2 Respingimenti alle frontiere

Tra le politiche comuni, i Paesi membri hanno anche un coordinamento per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea e la gestione dei cittadini non-UE trovati all'interno dei propri confini: all'interno di questi due princìpi sono state stabilite la *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU* (FRONTEX[95]) e il Regolamento UE 2016/399 del 9 marzo 2016[96] che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere esterne da parte delle persone (codice frontiere Schengen). Dobbiamo in questo ricordare che le frontiere esterne dei Paesi non Schengen dell'Unione europea corrispondono a quelle internazionali del Paese membro (come nel caso del Regno Unito).

Dalla serie storica 2008-2016 dei respingimenti alle frontiere esterne e delle domande di protezione internazionale possiamo notare come dal 2008, in parallelo alla crescita costante delle domande di protezione internazionale, siano diminuiti i respingimenti alle frontiere esterne (terrestri, marine ed aree) dell'Unione. Solo negli ultimi due anni, a seguito delle forti ondate migratorie, i respingimenti sono tornati lievemente ad aumentare, pur mantenendosi sotto le 400mila unità: +3,9% nel 2015 rispetto al 2014, e più 30,4% nel 2016 rispetto al 2015.
Il maggior numero di respingimenti nel 2016 sono avvenuti alle frontiere spagnole di Ceuta e Melilla (exclave spagnole in Marocco), per un totale di 192.135 respingimenti pari al 49,5% di tutti i respingimenti avvenuti alle frontiere europee. Segue la Francia, con 63.390 (16,3%), Polonia (34.485), Grecia (18.145) e Regno Unito (14.480): questi primi 5 Paesi rappresentano più dell'83% dei respingimenti avvenuti alle frontiere esterne dell'Unione nel 2016.

95 http://frontex.europa.eu/ (ultima consultazione 02 settembre2017).

96 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN (ultima consultazione 02 settembre2017).

Figura 2.28

Respingimenti e domande di protezione internazionale in UE. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

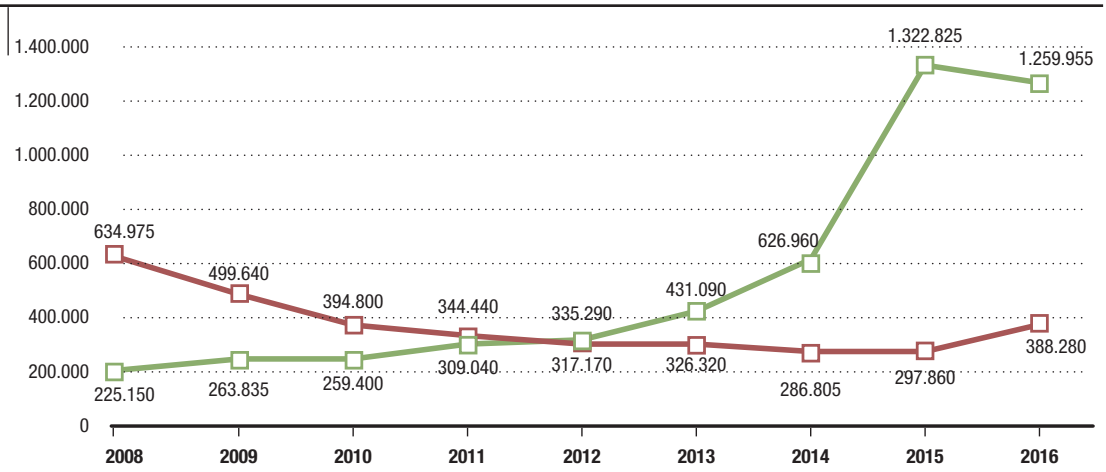
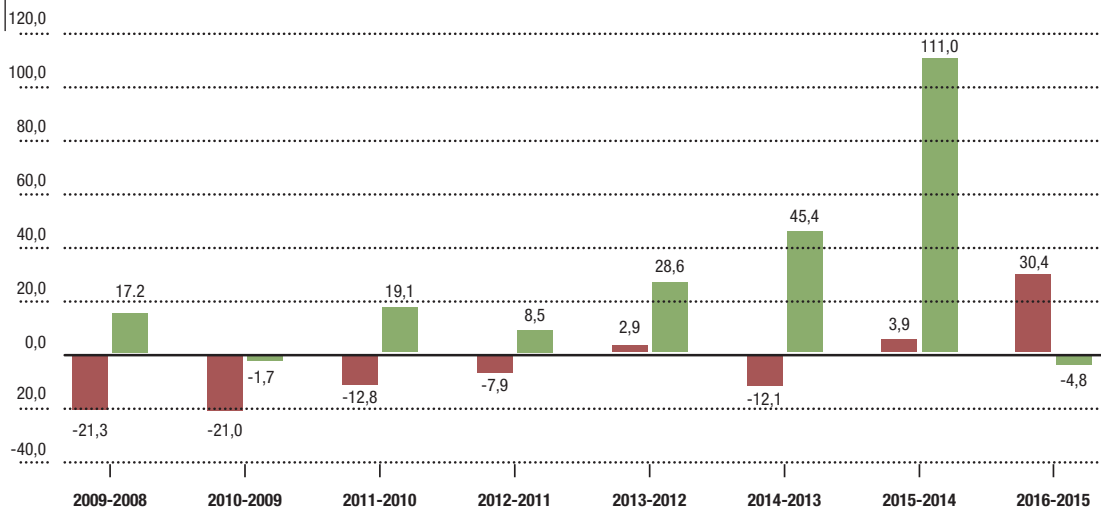


Figura 2.29

Variazione annuale dei respingimenti e domande di protezione internazionale in UE. Anni 2009-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



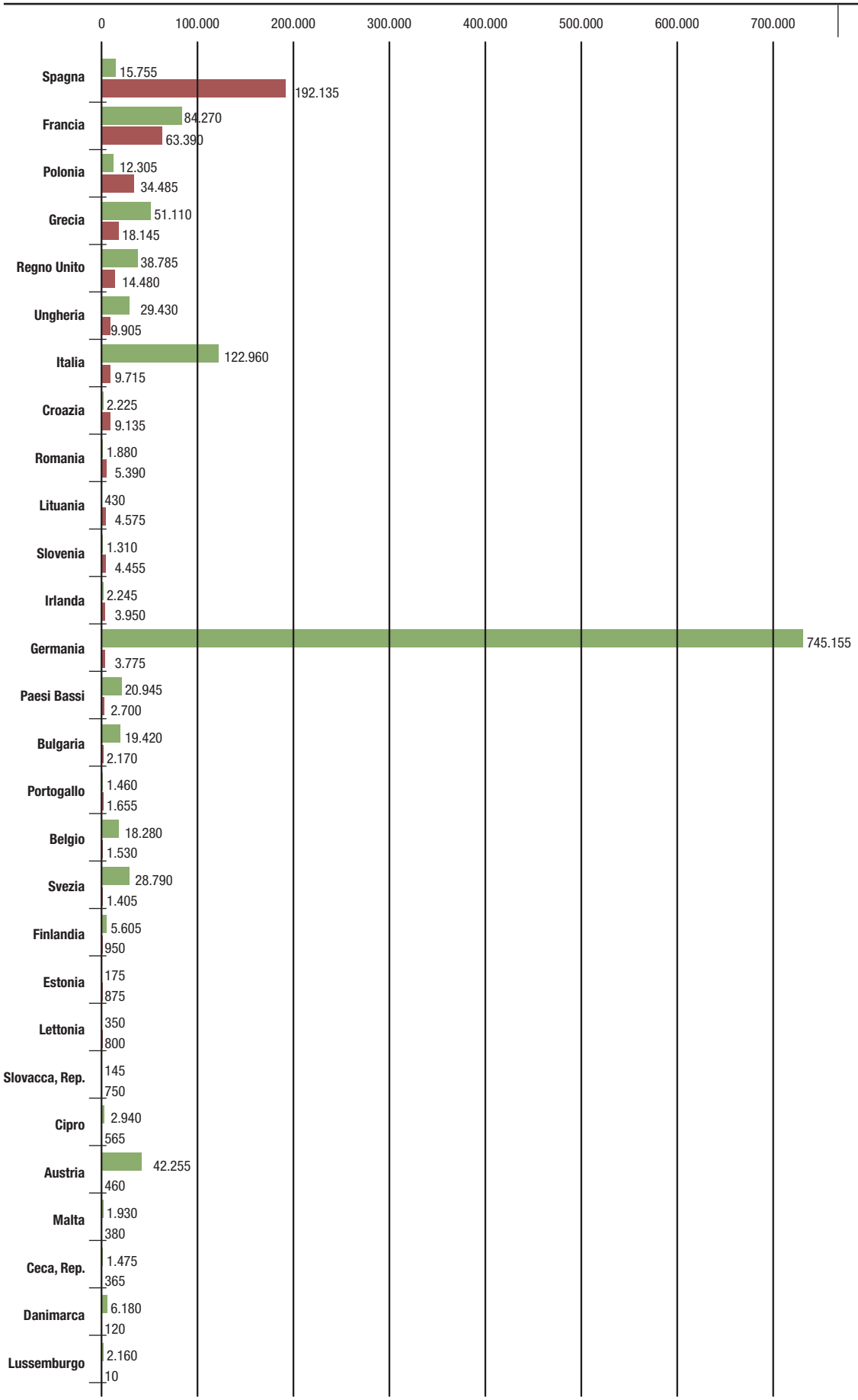


Figura 2.30

Respingimenti e domande di protezione internazionale in UE, per Paese UE. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Respingimenti
Domande

2.2.3 L'azione dell'Unione europea nel Mediterraneo centrale

La principale rotta per coloro che arrivano in Europa è quella del Mediterraneo centrale. Oltre 181.000 migranti, la maggior parte dei quali ha raggiunto l'Italia, di cui circa il 90% parte dalle coste della Libia[97]. Nel tentativo di raggiungere l'Europa, secondo i dati dell'OIM, hanno perso la vita 4.576 migranti nelle acque del Mediterraneo centrale[98]. Sulla base di questi numeri, il 25 gennaio 2017 la Commissione e l'Alto Rappresentante per la politica estera e la difesa, hanno proposto, in una comunicazione congiunta, alcune azioni volte a salvare vite lungo la rotta del Mediterraneo centrale, riducendo gli arrivi, tenendo conto delle relazioni con i principali paesi terzi coinvolti, in particolare la Libia, nonché Tunisia, Egitto e Algeria[99]. Tra gli obiettivi indicati:

- **ridurre il numero di traversate e salvare vite rafforzando il sostegno esistente alla guardia costiera e alla marina libiche**, anche attraverso l'operazione Sophia dell'EUNAVFOR nonché l'ampliamento delle attività di formazione grazie a un finanziamento supplementare immediato di 1 milione di euro alla rete *Seahorse per il Mediterraneo* e una sovvenzione di 2,2 milioni di euro nell'ambito del programma di sviluppo e protezione regionale nell'Africa settentrionale e l'istituzione di un centro di coordinamento del salvataggio marittimo;
- **intensificare la lotta contro gli scafisti e i trafficanti** garantendo che la rete Seahorse sia operativa entro la primavera del 2017, per rafforzare le autorità costiere dei paesi del Nord Africa e consentire una migliore cooperazione operativa fra loro;
- proteggere i migranti, incrementare il reinsediamento e promuovere il ritorno volontario assistito mediante il sostegno all'UNHCR nel suo lavoro con le autorità libiche per affrontare la situazione di quanti necessitino protezione internazionale e il sostegno all'OIM per migliorare la situazione dei migranti in Libia ed espandere il suo programma di ritorno volontario assistito dalla Libia verso i Paesi di origine:
- **gestire i flussi migratori attraverso le frontiere meridionali della Libia** con il dispiegamento dell'intera gamma di missioni e progetti dell'UE a sostegno delle autorità libiche nella gestione delle frontiere e nella protezione dei migranti, promuovere il dialogo fra la Libia e i paesi limitrofi e sfruttando lo slancio offerto dai risultati con il Niger nell'ambito del quadro di partenariato;
- rafforzare il dialogo e la cooperazione operativa con i partner nell'Africa settentrionale sulla gestione della migrazione;
- **aumentare il finanziamento del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa** mobilizzando 200 milioni di euro per progetti nel 2017 intesi a sostenere azioni quali la formazione e l'equipaggiamento della guardia costiera libica, migliorare le condizioni per i migranti e intensificare i ritorni volontari assistiti.

La dichiarazione di Malta, adottata il 3 febbraio dal Consiglio europeo[100], ha confermato gli obiettivi da realizzare e le azioni da intraprendere lungo la rotta del Mediterraneo centrale proposti in precedenza dalla Commissione. Nelle conclusioni del Consiglio sono state individuate una serie di priorità da affrontare attraverso la mobilitazione di 200 milioni nell'ambito dei programmi nella regione del Nord Africa, con un focus prioritario sui progetti legati alla migrazione in Libia. Le azioni chiave prevedono:

- formazione, equipaggiamento e supporto per la guardia costiera nazionale libica e altre agenzie pertinenti;
- smantellare il modello di attività dei trafficanti attraverso un'azione operativa rafforzata, nel quadro di un approccio integrato che coinvolga la Libia, altri Paesi situati lungo la rotta e i pertinenti partner internazionali, gli Stati membri impegnati, le missioni e le operazioni PSDC, Europol e la guardia di frontiera e costiera europea;
- il sostegno, se possibile, allo sviluppo delle comunità locali in Libia, in particolare nelle zone costiere e presso le frontiere terrestri libiche lungo le rotte migratorie;
- approfondimento del dialogo e della cooperazione sulla migrazione con tutti i Paesi confinanti con la Libia, inclusa una migliore cooperazione operativa con gli Stati membri e la guardia di frontiera e costiera europea per quanto riguarda la prevenzione delle partenze e la gestione dei rimpatri;
- aiuti per la riduzione delle pressioni alle frontiere terrestri della Libia, collaborando con le autorità libiche e con tutti i vicini della Libia, anche sostenendo progetti che rafforzino la loro capacità di gestione delle frontiere.

97 http://www.libertacivili immigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_2016.pdf

98 IOM, *Mediterranean Migrant Arrivals Top 363,348 in 2016; Deaths at Sea: 5,079*, Press release, 1 giugno 2017 https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-top-363348-2016-deaths-sea-5079

99 http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5684-2017-INIT/it/pdf

100 Consiglio europeo, Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale, 3 febbraio 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/03-malta-declaration/

Focus / Paese

Libia Sei anni dopo

Popolazione	13.000.000 abitanti	Fonte: UNDP
Superficie	1.284.000 km²	Fonte: FAO AQUASTAT, 2012
Aspettativa di vita alla nascita	50 anni	Fonte: UNDP
Mortalità infantile	90 ogni 1.000 bambini nati vivi	Fonte: UNDP 2016
Rifugiati ospitati e sfollati interni	554.248 alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

«Il conflitto e l'instabilità hanno ostacolato il controllo dei confini e creato una situazione in cui le reti di traffico possono prosperare… Il collasso del sistema giudiziario e una dilagante impunità hanno portato numerosi gruppi armati, *gang* criminali e singoli personaggi a contribuire allo sfruttamento e all'abuso di rifugiati e migranti. Questi in Libia spesso subiscono innumerevoli violazioni dei loro diritti, fra cui detenzione arbitraria, tortura e altri maltrattamenti, assassinii, sfruttamento sessuale…». La sintesi è estrema, ma queste righe tratte da uno studio commissionato dall'UNHCR a due agenzie indipendenti (*Mixed migration trends in Libya: changing dynamics and protection challenges*, luglio 2017) descrivono purtroppo molto bene la Libia dell'eterna "transizione".

"Liberata" ma nel caos

Nell'ottobre 2011 crollava il regime di Muhammar Gheddafi, ucciso al termine della guerra civile iniziata a febbraio e poi diventata internazionale dopo che il Consiglio di sicurezza dell'ONU, a marzo, aveva autorizzato i decisivi raid aerei della NATO. Sei anni dopo la Libia "liberata" non ha ancora un governo unitario. In una selva di poteri e sottopoteri politici, militari e "tribali" spicca la rivalità fra due *leader* a sovranità limitata: da una parte Fayez al-Sarraj, presidente a Tripoli del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale nato dall'accordo di pace mediato dall'ONU nel '15, dall'altra il generale Khalifa Haftar, capo dell'Esercito nazionale di Libia, uomo forte del "governo" della Camera dei rappresentanti con sede a Tobruk. Permane la minaccia di gruppi armati dell'ISIS, malgrado siano stati scacciati da Sirte e da Bengasi.
Sul piano internazionale il quadro è complicato dagli appoggi e dagli interessi incrociati di Italia e Francia, dell'Unione Europea, della Russia e dell'Egitto.
Il bilancio economico-sociale della "transizione" è disastroso. Il declino delle esportazioni di greggio (che tradizionalmente fanno da sole il 70% del PIL del Paese) da 61 miliardi di dollari nel 2012 a poco più di otto nel '15 ha fatto crollare le entrate statali, «devastando i servizi pubblici, in particolare il sistema sanitario e quello scolastico. La fornitura sempre più irregolare di energia elettrica, l'inflazione elevata e la penuria di generi alimentari sono fenomeni comuni» (UNDP).
Rimane disastroso, del resto, pure il bilancio umanitario: a 2017 inoltrato l'UNHCR stimava in Libia, divenuta nel 2016 il principale Paese di transito di migranti e rifugiati diretti in Europa, la presenza di un milione e 300 mila persone (un quinto della popolazione nazionale) bisognose di urgente assistenza umanitaria tra sfollati interni, migranti, rifugiati, richiedenti asilo e comunità ospitanti. Almeno fino al 2016 la popolazione "di competenza" dell'UNHCR non ha fatto che crescere; questo il punto al settembre '17: 226 mila sfollati interni (ma anche altri 267 mila rientrati solo da gennaio) e 43 mila fra rifugiati e richiedenti asilo registrati in un Paese che non ha mai sottoscritto la Convenzione di Ginevra; inoltre con il supporto di fondi UE l'OIM ha assistito circa 7.500 rimpatri volontari dalla Libia verso altri Paesi africani (gennaio-settembre 2017, fonte Commissione UE; erano stati 2.800 in tutto il '16).
Ma le capitali europee e Bruxelles puntano gli occhi soprattutto sui movimenti e i traffici di persone lungo i remoti (e labili) confini meridionali come sulle spiagge e le acque del Mediterraneo.

"Centri" per migranti?

La "nuova cooperazione" dell'UE con un altro Paese chiave per il transito di migranti, il confinante Niger, sembra aver ottenuto una notevole diminuzione delle partenze verso la Libia.
Quanto all'Italia, sempre questo 2017 registra gli accordi e gli incontri del Viminale con le "tribù del Sud", con 14 municipalità libiche e quelli della "cabina di regia" del ministro Minniti con gli omologhi di Libia, Ciad, Mali e Niger. La cooperazione di Roma con il governo di al-Sarraj (che poggia sul controverso *Memorandum* del 2 febbraio) e un discusso "Codice per le ONG" sui salvataggi in mare hanno prodotto durante l'estate un forte calo del numero di migranti e rifugiati soccorsi e

Focus / Paese

Libia
Sei anni dopo

sbarcati nella Penisola (-20% il bilancio del periodo gennaio-settembre 2017 rispetto allo stesso periodo del 2016), mentre sarebbero 15 mila quelli intercettati e riportati indietro dalla Guardia costiera libica (dati ministero dell'Interno).
Questi risultati hanno riscosso il plauso europeo. Salvo eccezioni, UE e Stati membri non hanno fatto il minimo cenno alle gravi denunce (raccolte anche in relazioni ONU) di abusi, violenze e collusioni con i trafficanti di esseri umani che pesano su settori della Guardia costiera, né ai centri di detenzione per migranti in Libia.
La situazione di questi ultimi è nota da anni. Quelli "governativi" sono 29, cui va aggiunto un numero incerto di centri gestiti dalle milizie. Le migliaia di persone che vi sono stipate (6.000 secondo l'UNHCR) subiscono umiliazioni, taglieggiamenti e violenze denunciati fra gli altri dall'UNSMIL, la Missione di supporto dell'ONU in Libia. Al culmine dell'estate 2017 è arrivata anche una dura presa di posizione dell'UNHCR: «Non ci sono campi o "centri per i migranti" in Libia, ma solo prigioni, alcune controllate dalle autorità, altre da milizie e trafficanti, e vi sussistono condizioni orribili» (Vincent Cochetel, inviato speciale UNHCR per il Mediterraneo centrale, all'agenzia *ANSA*).
Solo alla fine di agosto, a Parigi, il vertice quadrilaterale di Francia, Germania, Spagna e Italia ha promesso un generico «maggior sostegno» a UNHCR e OIM per creare nel Paese «un'infrastruttura umanitaria» in collaborazione con il governo di al-Sarraj. E solo a settembre la "questione diritti umani" dei migranti detenuti in Libia sembra essere divenuta «cruciale» e un «assillo» nelle dichiarazioni del governo italiano, che ha annunciato un bando della Cooperazione aperto alle ONG per l'assistenza nei centri.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

La cooperazione con la Libia

Il sostegno alla gestione dei flussi migratori e la lotta ai trafficanti di esseri umani, la formazione della guardia costiera e della Marina, nonché la promozione del dialogo tra la Libia e i suoi vicini meridionali in merito alla gestione delle frontiere comuni: sono gli elementi che compongono il quadro entro il quale si sviluppa la cooperazione tra l'UE e il principale Paese di partenza dei migranti che, attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, arrivano in Europa. L'Unione europea, in tal senso, fornisce un sostegno mirato alla Libia attraverso le missioni e le operazioni nel quadro della politica comune di sicurezza e di difesa (CSDP), tra le quali: EUNAVFOR MED Operazione Sophia, EUBAM Libia e EU Liason and Planning Cell (EULPC).
EUNAVFOR MED operazione Sophia, avviata nel giugno 2015, nell'ottobre dello stesso anno l'operazione è entrata nella sua fase attiva, con lo scopo di individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni usate o sospettate di essere usate per la tratta o il traffico di migranti. Dal mese di giugno 2016, l'operazione prevede anche attività di sostegno, attraverso la condivisione di informazioni al fine di contrastare il traffico di esseri umani, e formazione alla Marina e alla guardia costiera libica. Da allora l'operazione ha formato 136 membri del personale della guardia costiera e della marina libiche. Il Consiglio dell'Unione europea, inoltre, il 25 luglio 2017[101], ha prorogato fino al 31 dicembre 2018 il mandato di EUNAVFOR MED operazione Sophia; modificando, in tal senso, anche i contenuti del mandato, allo scopo di istituire un meccanismo di controllo del personale in formazione per assicurare l'efficienza a lungo termine della formazione della guardia costiera libica; svolgere nuove attività di sorveglianza e raccogliere informazioni sul traffico illecito delle esportazioni di petrolio dalla Libia, conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU; migliorare le possibilità per lo scambio di informazioni sulla tratta di esseri umani con le agen-

101 Consiglio europeo, *EUNAVFOR MED operazione SOPHIA: mandato prorogato fino al 31 dicembre 2018*, Comunicato stampa, 25 luglio 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/25-eu-navformed-sophia-mandate-extended/

zie di contrasto degli Stati membri, FRONTEX ed EUROPOL. Il Consiglio, poi, ha compiuto un passo importante nella lotta contro i trafficanti, consentendo agli Stati membri di impedire l'esportazione o la fornitura alla Libia di imbarcazioni gonfiabili e di motori fuoribordo, laddove esistano fondati motivi per ritenere che siano destinati al traffico di migranti[102].

L'altra missione istituita dall'Unione europea, **EUBAM Libia,** lanciata nel maggio 2013 come missione per la gestione integrata delle frontiere in Libia, nel febbraio 2016 il mandato è stato modificato con lo scopo di assistere le autorità libiche e dialoga con loro in materia di gestione delle frontiere, applicazione della legge e giustizia penale, con particolare riguardo al sud della Libia. Il Consiglio ha inoltre prorogato la missione EUBAM Libia fino al 31 dicembre 2018[103]. La missione opererà per pianificare un'eventuale missione civile di sviluppo di capacità e assistenza nelle situazioni di crisi.

Il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa ha adottato due programmi nell'ambito della gestione del fenomeno migratorio in Libia: il primo, il 12 aprile 2017, con un budget di 90 milioni di euro[104]; il secondo, adottato il 28 luglio 2017, prevede 46 milioni di euro di budget[105] e intende intensificare le attività a sostegno delle guardie di frontiera e costiera libiche con lo scopo di migliorare la capacità di gestione delle frontiere del paese. Nel complesso, da gennaio 2017, sono stati impegnati per la Libia 136 milioni di euro.

Il primo programma è costituito da due componenti: (i) protezione e assistenza a tutti i bisognosi, con l'obiettivo di ampliare lo spazio di protezione in Libia, con particolare attenzione ai migranti e ai rifugiati - da attuare con la collaborazione dell'IOM, l'UNHCR e l'UNICEF; (ii) stabilizzazione, allo scopo di sostenere lo sviluppo socioeconomico e la governance locale, al fine di integrare meglio i migranti e stabilizzare le comunità ospitanti - da attuare con la collaborazione dell'UNDP, IOM e UNICEF. Le attività previste mirano a: ridurre il numero degli attraversamenti e salvare vite in mare; intensificare la lotta contro scafisti e trafficanti; sviluppare le comunità locali in Libia per migliorarne la situazione socioeconomica e rafforzarne la resilienza in quanto comunità di accoglienza; proteggere i migranti, intensificare i reinsediamenti e promuovere i rimpatri volontari assistiti e la reintegrazione; gestire i flussi di migranti attraverso la frontiera meridionale della Libia; intensificare la cooperazione con l'Egitto, la Tunisia e l'Algeria.

Il secondo programma sarà attuato dal Ministero dell'Interno italiano e cofinanziato dallo stesso Paese. Adottato a seguito del Piano d'azione della Commissione a sostegno dell'Italia, prevede: rafforzamento delle capacità operative delle guardie costiere libiche, attraverso il sostegno in termini di formazione, dotazioni di attrezzature (gommoni, apparecchiature di comunicazione, mezzi di salvataggio), riparazione e manutenzione della flotta esistente. Le attività rafforzeranno le capacità delle autorità libiche di effettuare operazioni di sorveglianza marittima e di soccorso in mare. Instaurazione delle strutture di base per creare nelle guardie costiere libiche la capacità di organizzare meglio le operazioni di controllo; condotta di studi di fattibilità per due strutture di controllo complete a Tripoli, nello specifico un centro nazionale di coordinamento inter-servizi, posto sotto l'autorità del Ministero dell'Interno, e un centro di coordinamento del soccorso in mare, posto sotto l'autorità del Ministero della Difesa; prestare assistenza alle autorità per la delimitazione e lo stabilimento di una Regione libica di ricerca e soccorso dotata di adeguate procedure operative standard; potenziamento della capacità operativa delle guardie di frontiera libiche lungo le frontiere meridionali più esposte agli attraversamenti illegali. L'azione si concentrerà sulla Libia sudoccidentale, in particolare sulla zona di frontiera circostante la capitale del distretto di Ghat nella regione del Fezzan.

102 Decisione (PESC) 2017/1338 del Consiglio, 17 luglio 2017 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1338&from=EN

103 Consiglio europeo, *Principali risultati del Consiglio "Affari esteri" sulla Libia*, 17 luglio 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/17-libya/

104 Commissione europea, *Il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa adotta un programma di 90 milioni di EUR per la protezione dei migranti e una migliore gestione della migrazione in Libia*, Comunicato stampa, 12 aprile 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-951_it.htm

105 Commissione europea, *Adottato dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa un programma di 46 milioni di euro a sostegno della gestione integrata della migrazione e delle frontiere in Libia*, Comunicato stampa, 28 luglio 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_it.htm

Piano d'azione per sostenere l'Italia e ridurre i flussi migratori

Il 4 luglio la Commissione ha presentato un Piano d'azione a sostegno dell'Italia[106], proponendo alcune misure volte a ridurre la pressione esercitata dagli arrivi sulle coste italiane e ad aumentare la solidarietà nella gestione del fenomeno migratorio da parte degli Stati membri dell'UE. In questo contesto, si sottolinea nel Piano d'azione, è fondamentale il coinvolgimento dei Paesi terzi nel Mediterraneo centrale, come ad esempio la Tunisia e l'Egitto. Inoltre, se da una parte alcune proposte sono rivolte agli Stati membri e all'UE nel suo complesso, dall'altra, sono presenti misure specifiche che, secondo la Commissione, l'Italia dovrebbe adottare e realizzare nel breve termine.

In particolare, le principali misure del piano d'azione rivolte all'UE e agli Stati membri, prevedono:

- **migliorare il coordinamento delle attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo centrale.** L'Italia, in tal senso, dovrebbe elaborare, in consultazione con la Commissione e sulla base del dialogo con le ONG, un codice di condotta per le organizzazioni che effettuano attività di ricerca e soccorso; migliorare la cooperazione tra il centro di coordinamento dei soccorsi in mare (MRCC) italiano e quelli dei Paesi vicini che ne sono dotati o mettere a punto altri tipi di cooperazione operativa, per assicurare un intervento tempestivo ed efficace. Inoltre, i partner dell'Africa settentrionale, in particolare la Tunisia, l'Egitto e la Libia, dovrebbero essere incoraggiati a notificare formalmente le proprie aree di attività di ricerca e salvataggio e a creare un MRCC; in particolare, sottolinea la Commissione, la creazione di un MRCC pienamente operativo in Libia, consentirebbe al paese nordafricano di assumersi la responsabilità dell'organizzazione e del coordinamento di un numero sensibilmente più elevato di operazioni di ricerca e salvataggio rispetto ad oggi;
- **rafforzare le azioni per ridurre la pressione migratoria sulla Libia e contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani**, attraverso lo scambio di informazioni tra le pertinenti missioni della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), la guardia di frontiera e costiera europea ed Europol. Il piano, inoltre, prevede che l'UE e gli Stati membri intensifichino l'impegno nei confronti del Niger e del Mali per prevenire i movimenti verso la Libia.

L'Italia, in particolare, dovrebbe:

- **realizzare progressi concreti nel rimpatrio dei migranti irregolari,** applicando procedure di rimpatrio accelerate; rilasciando immediatamente e contemporaneamente alla decisione in materia di asilo anche quella sul rimpatrio – per alcune categorie di richiedenti asilo respinti. Allo stesso tempo, la Commissione invita ad aumentare l'uso delle procedure di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione in collaborazione con l'OIM;
- **accelerare la piena attuazione della "cosiddetta" legge Minniti**[107]**,** attraverso l'aumento delle attuali capacità dei punti hot spot (i 1.600 posti attualmente presenti dovrebbero, per lo meno, essere raddoppiati). Nel Piano, poi, si fa riferimento alla possibilità di **aumentare considerevolmente la capacità di trattenimento**, per raggiungere almeno 3.000 posti. La Commissione invita l'Italia a prorogare, in linea con la precedente raccomandazione della Commissione sull'attuazione della direttiva sui rimpatri, l'attuale durata massima del trattenimento facendo pieno uso del periodo consentito dalla legislazione dell'UE;
- **accelerare notevolmente l'esame delle domande, in primo grado e in fase di ricorso; un più ampio ricorso all'inammissibilità**, in particolare per dichiarare inammissibili le domande in base ai concetti di "primo Paese di asilo" e "Paese terzo sicuro", nonché alle procedure accelerate in particolare nei casi in cui il richiedente provenga da un "Paese di origine sicuro".

106 European Commission, *Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediteranian route and increase solidarity*, 4 July 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_action_plan_on_the_central_mediterranean_route_en.pdf

107 Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito dalla Legge n. 46 del 13 aprile 2017 recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale".

I momenti chiave

22 e 23 giugno si riunisce il Consiglio europeo[108]. Il Consiglio, nelle sue conclusioni, ha confermato l'impegno nel proseguire con il rafforzamento della cooperazione con i Paesi di origine e di transito al fine di contenere la pressione migratoria alle frontiere terrestri della Libia. Sottolineando, la necessità di concludere accordi di riammissione efficaci e intese con i Paesi terzi, facendo ricorso a tutti i mezzi possibili, compreso un riesame della politica in materia di visti nei confronti dei paesi terzi.

30 giugno, il Ministro dell'Interno italiano, ha inviato una lettera[109] al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Interno dell'Estonia, attualmente alla guida del semestre di presidenza, e al commissario per la Migrazione, Dimitris Avramopoulos, nella quale faceva presente che presto la situazione in Italia non sarebbe più stata sostenibile, avanzando l'ipotesi di chiudere i porti alle navi che trasportano migranti e non battono bandiera italiana.

2 luglio a Parigi si è tenuto un incontro al quale hanno preso parte i ministri dell'Interno di Francia, Germania e Italia, insieme al commissario europeo per la Migrazione[110], sulle misure da adottate per gestire il flusso migratorio lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Nella dichiarazione congiunta, si indicano alcune azioni da intraprendere nel breve termine, tra cui: lavorare ad un codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di ricerca e soccorso; rafforzare il sostegno alla guardia costiera libica; esplorare possibili misure volte a rafforzare il controllo della frontiera meridionale della Libia.

31 luglio, il Ministero dell'Interno italiano presenta il codice di condotta per le ONG impegnate nel salvataggio dei migranti nel Mediterraneo[111]. Il codice, tuttavia, non viene firmato da alcune organizzazioni, tra cui Medici senza frontiere (Msf) e Sos Méditerranée. Msf dichiara di non poter accettare la presenza di agenti di polizia armati su sulle navi che soccorrono i migranti in mare, né il divieto dei trasbordi dalle proprie imbarcazioni ad altre navi[112].

11 agosto il Ministero dell'Interno accoglie alcune modifiche proposte dalle ONG[113]. Il nuovo testo, firmato da Sos Méditerranée (oltre a MOAS, Save the children, Sea Eye, Proactive Open Arms), non è legalmente vincolante e prevalgono le regolamentazioni e le leggi nazionali e internazionali. "Nel caso in cui ufficiali di polizia siano ricevuti a bordo della nave di ricerca e soccorso, non interferiranno con la missione umanitaria di salvare e proteggere vite"[114]. Quanto ai trasbordi di migranti da una nave all'altra, "il codice non li limita se sono coordinati dal Centro di coordinamento del soccorso marittimo (Mrcc) di Roma"[115].

12 agosto, la Libia estende alle acque internazionali la nuova zona di ricerca e soccorso (Sar) e proibisce l'ingresso alle navi delle ONG[116]. Tuttavia, prima di rendere ufficiale una zona Sar, è necessaria l'approvazione dell'Organizzazione marittima internazionale. Inoltre l'Mrcc segnala un rischio di sicurezza dovuto alle minacce della guardia costiera libica.

13 agosto Msf e Save the children, e altre organizzazioni, sospendono temporaneamente l'attività di ricerca e soccorso[117] dei migranti davanti alla Libia a causa delle incerte condizioni di sicurezza.

108 Conclusioni del Consiglio europeo, 22 e 23 giugno 2017, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/

109 http://www.lastampa.it/2017/06/29/italia/politica/migranti-litalia-allue-chiudiamo-i-porti-aUIbBtEnOtschpoFGo4lVI/pagina.html

110 http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1876_en.htm

111 http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf

112 http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/news/codice-di-condotta-perch%C3%A9-msf-non-ha-firmato

113 http://sosmediterranee.org/sos-mediterranee-firma-versione-aggiornata-del-codice-di-condotta-durante-lincontro-di-roma/?lang=it

114 Ibidem

115 Ibidem

116 http://www.repubblica.it/cronaca/2017/08/11/news/tripoli_istituisce_una_zona_di_soccorso_le_ong_si_allontanano_dalla_costa_libica-172856906/

117 http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Migranti-Sea-Eye-e-Save-the-Children-come-Msf-Sospendiamo-le-nostre-missioni-2c4a602d-99c8-4952-970b-5d6c7091dedc.html

2.3 La protezione dei minori

118 European Commision, *The protection of children in migration*, 12 aprile 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_communication_on_the_protection_of_children_in_migration_en.pdf

119 http://ec.europa.eu/europeaid/better-migration-management-description-action_en

La Commissione diffusa il 12 aprile 2017 una comunicazione [illegible] [118], prova a [illegible] l'UE e le migrazioni, affrontando più cause gli aiuti allo sviluppo. La Commissione, inoltre, riferisce di azioni in corso relative al sostegno [illegible]

[119], [illegible] delle campagne tai [illegible] Commissione individuali [illegible] minori [illegible]

- **dall'identificazione e protezione dei minori** [illegible] ad esempio, se il minore è non accompagnato, separato, o se viaggia con la famiglia, precisando la cittadinanza/apolidia, l'età, il sesso etc.). Per il rilevamento delle impronte digitali e dei dati biometrici dovrebbero essere applicati metodi adatti ai minori e che tengano conto della specificità di genere. In particolare, poi, si dovrebbe tener conto delle esigenze di protezione particolari, comprese quelle sanitarie: valutate, in questi casi, in maniera sistematica e individuale;

- **individuazione di persone responsabili della protezione dei minori.** Fin dalle prime fasi dell'identificazione e della registra- [illegible]

UE, l'invito agli Stati membri a garantire la presenza di esperti in materia di asilo in prima linea. Negli hotspot, scrive la Commissione, e in generale nei punti di crisi, vi è un bisogno urgente di integrare la protezione dei migranti vulnerabili, indipendentemente dal fatto che questi siano o meno richiedenti protezione internazionale;

- **minori migranti scomparsi: attuare sistema di monitoraggio.** I dirigenti dei centri di accoglienza, lo sono anche gli altri, dovrebbero riferire alla polizia tutti i casi di scomparsa. La proposta di riforma del SIS prevede una classificazione della segnalazione sui minori - le circostanze della scomparsa comprendono/o vittima di tratta. Si prevede, poi, di rilevare dati delle impronte digitali e delle immagini facciali, così da facilitare il lavoro di ricerca. Tutti i casi di minori stranieri non accompagnati scomparsi dovrebbero essere registrati dalla polizia, che dovrebbe introdurre una segnalazione nel SIS. Europol, Eurojust, l'Agenzia europea per la formazione nell'ambito della giustizia (CEPEJ), l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) e il Consiglio d'Europa dovranno fornire una consulenza, in base alle rispettive competenze, su come garantire la protezione dei minori migranti scomparsi;

UNHCR/SHABIA MANTOO

- **offrire un'adeguata accoglienza.** Dopo aver elaborato gli orientamenti sulle condizioni materiali di accoglienza (gli spazi di diffusione delle strutture, la qualità dei pasti, la disponibilità di letti, la sicurezza, la riservatezza, la tutela della salute, ecc.), la Commissione, nel corso di quest'anno, dovrà garantire un'adeguata assistenza sanitaria, psicologica e, dunque, incoraggia gli Stati a: un accesso sicuro e, quando necessario, gratuito alle prestazioni sanitarie; un sostegno psico-sociale adeguato alle esigenze individuali dei minori; a informare i minori sui loro diritti, sulle procedure e sui servizi disponibili per la loro protezione; utilizzando metodi di informazione che rispondano alle loro esigenze.

Riguardo alla creazione di **meccanismi di monitoraggio efficaci**, al fine del corretto funzionamento dei centri di accoglienza, nel corso di quest'anno l'EASO elaborerà specifici orientamenti sulle condizioni di accoglienza, in particolare per i minori, che garantiscano la disponibilità e l'accessibilità di una serie di alternative al **trattenimento amministra-**

tivo. Infatti, a causa della carenza di strutture di accoglienza adatte, i minori vengono sistemati in strutture chiuse. Al riguardo, riferisce la Commissione che si dovrebbe ricorrere a tale misura esclusivamente in circostanze eccezionali, per il più breve tempo possibile e mai in un istituto penitenziario.

Rafforzare il ruolo dei tutori. La Commissione sottolinea il ruolo fondamentale svolto dai tutori. In tal senso, essi possono contribuire, attraverso il loro lavoro, a instaurare un rapporto di fiducia col minore e a garantirne il benessere, accompagnandolo nel percorso verso l'età adulta. Tuttavia, in alcuni Stati membri attualmente vi sono alcune significative carenze nel funzionamento dei sistemi di tutela, in particolare è possibile riscontrare una rapida designazione dei tutori e un basso livello di qualifica dei tutori individuati. In tale contesto è necessario, poi, designare un numero sufficiente di tutori e attuare, con le autorità responsabili, un meccanismo che consenta lo scambio di buone prassi e orientamenti. Nel corso di quest'anno, infatti, verrà istituita una rete europea per la tutela[120].

L'integrazione precoce dei minori. La Commissione promuove la cooperazione fra gli Stati membri in questo settore, facilitando lo scambio di buone prassi e sostenendo finanziariamente progetti pilota di integrazione per tutti i minori migranti, anche quelli non accompagnati.

L'integrazione degli MSNA è una priorità nell'ambito del FAMI; in linea con il Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e con le conclusioni del Consiglio del dicembre 2016. Tra i fattori determinanti individuati dalla Commissione, volti alla realizzazione dell' integrazione degli MSNA, vi sono: accesso precoce ed efficace a un'istruzione formale e inclusiva, compresa l'educazione e cura della prima infanzia; un'adeguata formazione degli insegnanti che li prepari a lavorare con minori provenienti da contesti diversi; l'attenzione verso le altre dimensioni della socializzazione: attività del tempo libero e gli sport; accesso tempestivo alle cure sanitarie e un adeguato tenore di vita, contrastando la povertà infantile

Al fine di supportare l'elaborazione di programmi per l'integrazione dei minori migranti nei sistemi di istruzione dell'UE, saranno svolte ricerche mirate nell'ambito di Horizon 2020, il programma quadro europeo per la ricerca e l'innovazione. Tra le criticità rilevate in passato e tuttora presenti nelle valutazioni della Commissione vi è la **mancanza di dati affidabili e comparabili**; questi sono ancora molto frammentati e non sempre disaggregati per età e sesso. Questo, sottolinea la Commissione, rende "invisibili" i minori e le loro esigenze. Al fine di orientare l'elaborazione delle politiche, rendendo più mirati i servizi di supporto, è necessario, dunque, disporre di dati più dettagliati. In questo senso, il Centro di conoscenze sulla migrazione e la demografia[121], compilerà, riferisce la Commissione, un registro di dati sui minori migranti. Al riguardo, entro la fine del 2017, la Commissione avvierà anche delle consultazioni su possibili miglioramenti da apportare alla raccolta di dati attualmente svolta a livello dell'UE relativamente ai minori e alla migrazione, allo scopo di migliorarne la copertura, la disponibilità e il livello di disaggregazione di questi dati.

Le domande di protezione internazionale dei minori stranieri non accompagnati

Rispetto all'anno precedente, le domande di protezione internazionale presentate da minori stranieri non accompagnati sono diminuite del 34,4%, passando dalle oltre 96mila del 2015 a 63.290 nel corso del 2016, come esito delle politiche attuate dall'Unione Europea e da alcuni Paesi membri.

Per la prima volta dal 2008, la Germania registra il numero più elevato di domande di protezione internazionale da parte di MSNA, raggiungendo 35.935 domande presentate pari ad una crescita del 61,5% rispetto all'anno precedente, e rappresentando il 56,8% di tutte quelle presentate ai 28 Paesi membri. Segue l'Italia, con circa 6.000 domande (9,5% del totale), la quale con una crescita pari al 47,9% passa dal quinto posto del 2015 al secondo del 2016; quindi Austria (3.900 domande), Regno Unito (3.175) e Bulgaria (2.750). Questi primi 5 Paesi rappresentano quasi l'82% di tutte le domande di protezione internazionale presentate in UE nel 2016 da parte di MSNA.

In termini percentuali, la Croazia è il Paese che ha registrato la crescita maggiore, sebbene in valori assoluti il peso sia ancora piccolo: +3.300%, passando da 5 a 170 domande di MSNA. Seguono Slovenia (+512,5%, da 40 a 245), Grecia (+459,5%, da 420 a 2.350) e Cipro (+104,8%, da 105 a 215), tra i quali Paesi però solo la Grecia registra un numero di domande significativo.

Repubblica Ceca, Lituania e Slovacchia registrano una differenza percentuale rispetto al 2015 pari a -100%, data dal fatto che tutti e tre i Paesi avevano avuto (poche) domande di protezione internazionale l'anno precedente, scese a 0 nel 2016. È da notare come, tra le Repubbliche Baltiche, l'Estonia sia quella che non ha mai avuto alcuna domanda di protezione internazionale da parte di MSNA dal 2008 ad oggi, ad eccezione

120 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_communication_on_the_protection_of_children_in_migration_en.pdf

121 Il 3 dicembre 2016 il Centro di conoscenze sull'immigrazione e la demografia della Commissione europea si è dotato di due nuovi strumenti: il catalogo dei dati sulla migrazione e l'hub di dati dinamici. https://ec.europa.eu/jrc/en/migration-and-demography

del 2013 quando ne ha ricevute 5. Tra i cali significativi di domande di protezione internazionale da parte di MSNA, invece, sono importanti da segnalare quelli di Svezia, passata da 32.250 nel 2015 a 2.190 nel 2016 (-93,8%), Ungheria (da 8.805 a 1.220, -86,1%) e Finlandia (2.535 a 370, - 85,4%), effetto delle nuove politiche ed interventi descritti in precedenza.

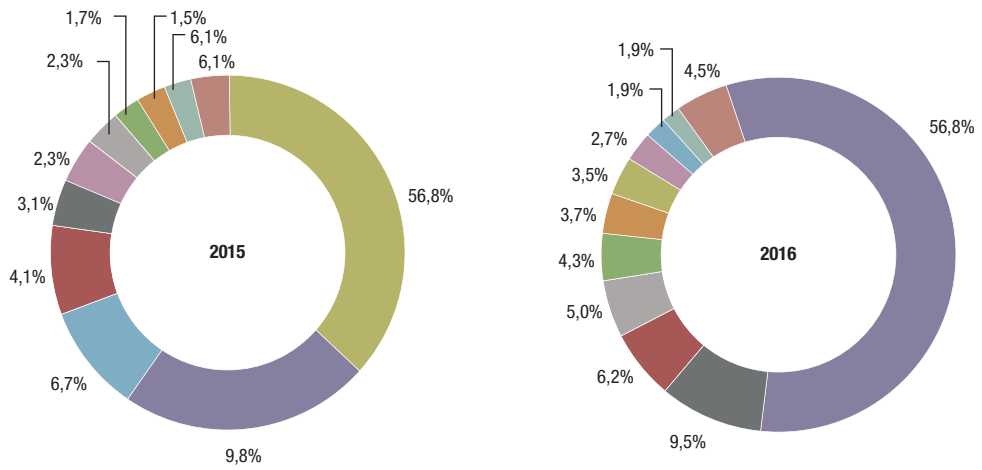


Figura 2.31

Domande di protezione internazionale di minori stranieri non accompagnati per Paese di presentazione della domanda. Anni 2015-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Germania, Bulgaria, Ungheria, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito, Austria, Grecia, Italia, Altri 18, Danimarca

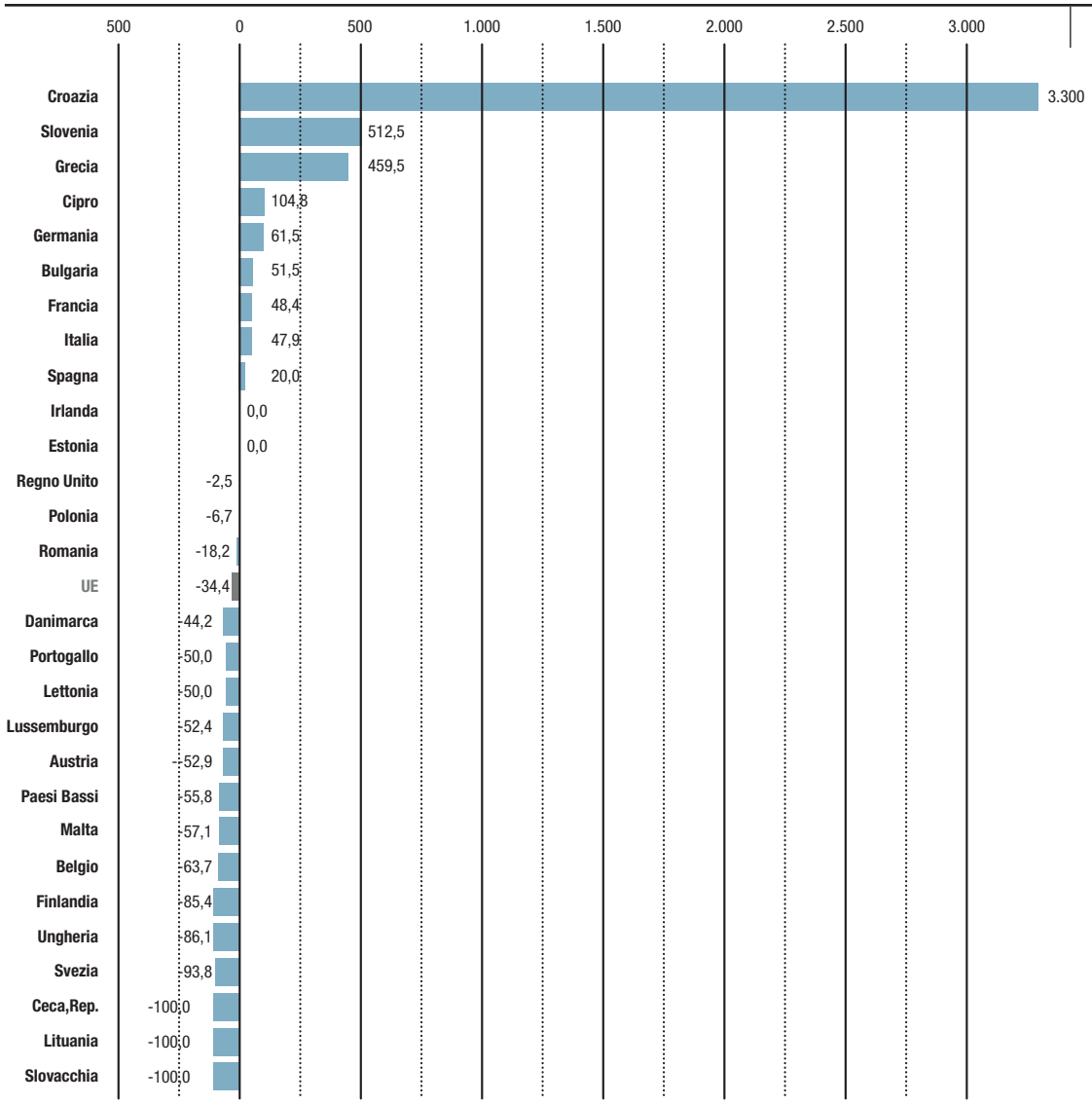


Figura 2.32

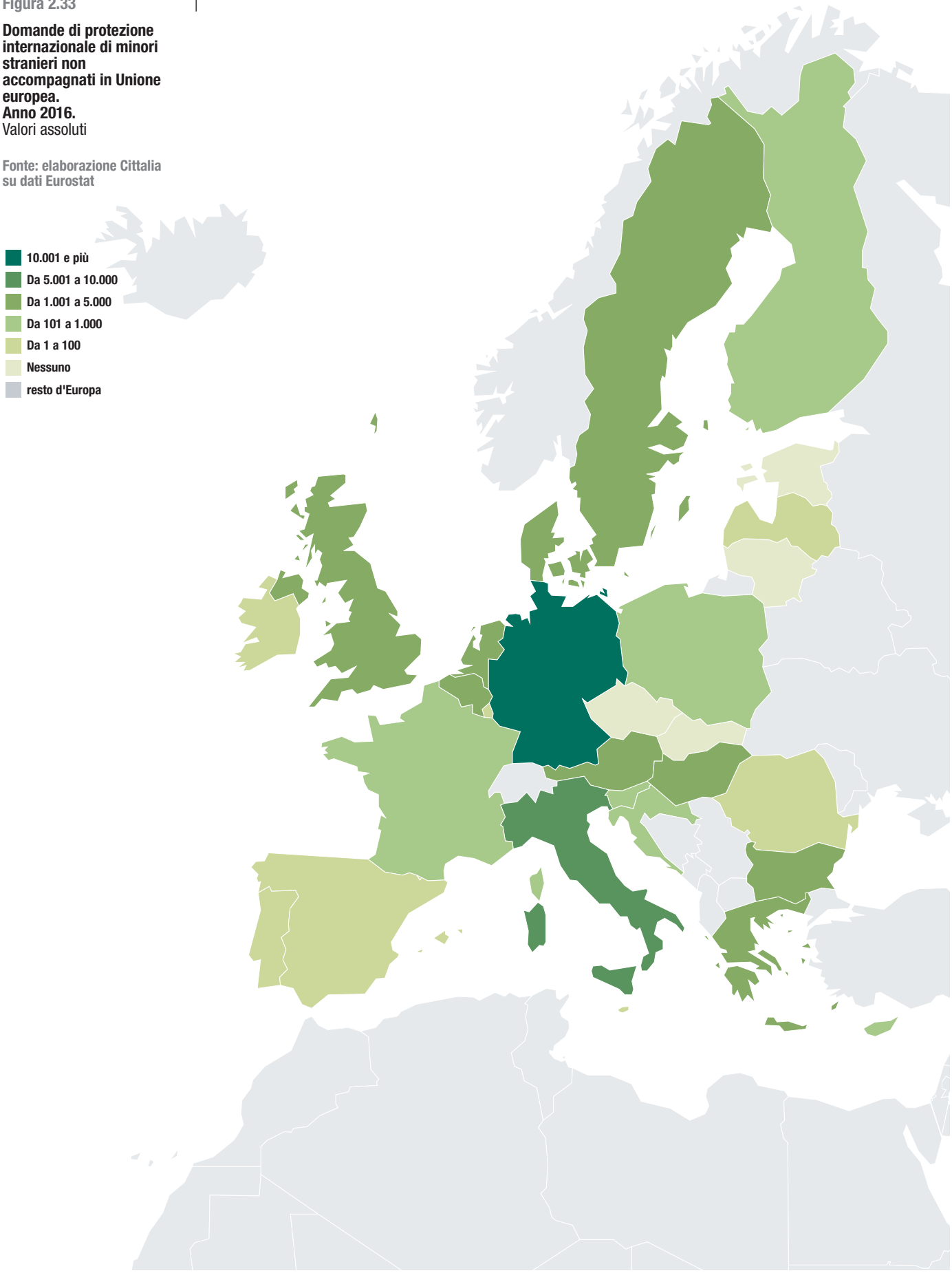
Variazione annuale delle domande di protezione internazionale di minori stranieri non accompagnati per Paese di presentazione della domanda. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Figura 2.33

Domande di protezione internazionale di minori stranieri non accompagnati in Unione europea. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



2.4 Il programma di ricollocazione

All'interno dell'Agenda europea sulle migrazioni, la Commissione Europea propose una serie di azioni immediate da mettere in campo per gestire gli ingenti flussi di richiedenti asilo in Europa lungo i confini meridionali dell'Unione, così come contenere l'elevato numero di vittime dovute ai tentativi di ingresso in UE attraverso le pericolose traversate del Mediterraneo. Uno degli elementi di queste azioni è stata la creazione, nel mese di settembre 2015, dell'*Emergency Relocation Scheme* [122] (meccanismo di natura emergenziale per supportare Italia e Grecia nel dislocare 40.000 richiedenti protezione internazionale di cittadinanza siriana ed eritrea arrivati in Italia (24.000) o Grecia (16.000) dopo il 15 aprile 2015 negli altri Stati membri. Nel corso dell'estate, la situazione dei flussi in entrata attraverso il Mediterraneo centrale (verso l'Italia) e orientale (verso la Grecia) si intensificarono a tal punto che il Consiglio, in data 22 settembre 2015, decise di allargare tale schema ad ulteriori 120.000 richiedenti protezione internazionale (15.600 dall'Itala, 50.400 dalla Grecia, 54.000 dagli altri Paesi membri[123])[124], arrivando quindi a pianificare una dislocazione di 160.000 richiedenti protezione internazionale in tutto il territorio dell'Unione. Il programma di ricollocazione sarebbe avvenuto nel corso dei due anni successivi (sino a settembre 2017) secondo un sistema di quote basato su quattro indicatori: (i) il PIL del Paese membro (40%); (ii) la sua ampiezza demografica (40%); (iii) i livelli di disoccupazione (10%); (iv) il numero di richiedenti asilo già presenti (10%), e significando la sospensione temporanea (relativa ai 160mila richiedenti asilo in questione) del Regolamento Dublino[125]. A tale Schema, secondo accordi bilaterali, anche tre Paesi associati hanno preso parte (Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), mentre non hanno aderito Danimarca e Regno Unito. In seguito, sulla base dei cambiamenti dei flussi migratori verso l'Europa, gli Stati membri hanno convenuto di ridurre il numero di posti disponibili, impegnandosi a ricollocare dalla Grecia **63.302** e dall'Italia **34.953** richiedenti asilo, per un totale di **98.255**. Tuttavia, come previsto dall'articolo 5(2) della decisione del Consiglio che istituisce il programma di ricollocazione[126], gli Stati membri si sono resi disponibili ad accogliere **47.905** persone. A tale procedura sono ammissibili i cittadini dei paesi per cui il tasso complessivo di concessione dell'asilo negli Stati membri dell'UE è pari o superiore al 75%. Si tratta attualmente di Eritrea, Siria, Yemen, Bahamas, Bahrein, Bhutan, Qatar ed Emirati Arabi Uniti. Inoltre, gli obblighi giuridici degli Stati membri non terminano a fine settembre 2017: l'attuale sistema, come ha affermato la Commissione nell'ultima relazione sul tema, prevede che tutti i migranti ammissibili arrivati in Grecia e in Italia fino al 26 settembre 2017 abbiano diritto a essere ricollocati e debbano essere trasferiti nello Stato membro di destinazione entro un lasso di tempo ragionevole[127]. Al riguardo, il Parlamento europeo, in una risoluzione del 18 maggio 2017[128], aveva proposto di prorogare lo schema dei ricollocamenti finché il nuovo regolamento di Dublino non sarebbe stato adottato. Secondo la quote definite nella Decisione nr. 2015/1601, la Germania avrebbe dovuto ricevere il numero più elevato di richiedenti asilo all'interno dello Schema (27.536), seguita da Francia (19.714), Spagna (9.323), Polonia (6.182) e Paesi Bassi (5.947). Ogni Paese, però, ha potuto impegnarsi formalmente per un numero differente di posti, applicando l'articolo 5 comma 2 della Decisione 2015/1523. Tale possibilità ha portato, quindi, da un lato incrementi ma anche forti riduzioni dei posti messi a disposizione da ogni singolo Paese membro o associato all'*Emergency Relocation Scheme*. I Paesi associati (Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) vedono infatti una crescita tra la quota da normativa e la disponibilità dichiarata di +100% (rispettivamente +10, +1.500 e +1.530 posti), non rientrando direttamente nello Schema ma aderendovi grazie ad accordi bilaterali con l'Unione. Tra i Paesi UE, Irlanda e Lituania sono quelli che hanno dichiarato una disponibilità segnatamente maggiore rispetto alla quota loro assegnata – il primo, infatti, registra un +92,0% (+552 posti in termini assoluti), passando da 600 a 1.152, mentre il secondo +72,9% (+489 posti), passando da 671 a 1.160. Gli altri

122 Council of the European Union, *COUNCIL DECISION (EU) 2015/1523 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*, 14 settembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN (ultima consultazione 25 settembre2017).

123 Inizialmente tali 54.000 richiedenti protezione internazionale erano relative all'Ungheria, come appare in Commission Proposal for a Council Decision *establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary*, Brussels, 9.9.2015 COM(2015) 451 final (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0451 ultima consultazione 25 settembre 2017), ma a seguito della chiusura delle frontiere i flussi verso tale Paese sono crollati, e quindi tali posti sono stati destinati al meccanismo 1:1 tra UE e Turchia relativo al reisediamento di cittadini siriani secondo la decisione del Consiglio dell'Unione Europea presa iin data 29 settembre 2016: COUNCIL DECISION (EU) 2016/1754 amending Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1754&from=EN (utima consultazione 25 settembre 2017).

124 Council of the European Union, *COUNCIL DECISION (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 22 settembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN (ultima consultazione 25 settembre2017).

125 Cfr. il paragrafo "I "dublinati" a pag. 195.

126 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN

127 *European Commission, Fifteenth report on relocation and resettlement*, 6 settembre 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

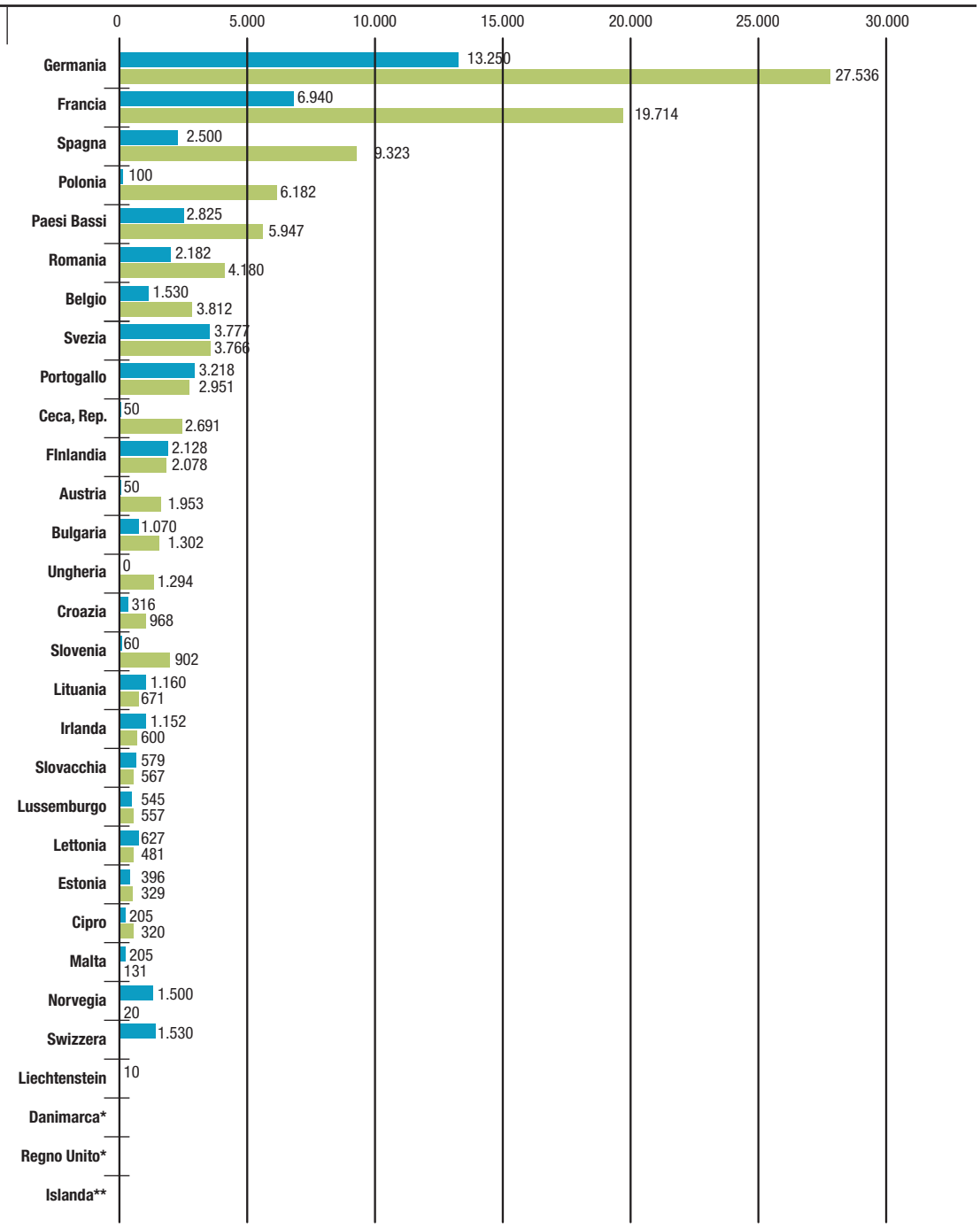
128 Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2017 su come far funzionare la procedura di ricollocazione http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0230+0+DOC+PDF+V0//IT

Paesi che dichiarano una disponibilità maggiore rispetto alla quota istituita dal Programma sono tendenzialmente Paesi piccoli da un punto di vista demografico: Malta (+56,5%, +74 unità), Lettonia (+30,4% o +146 unità), Estonia (+20,4%, +67 unità), Portogallo (+9,0%, +267 unità). Sono quattro i Paesi che confermano quanto stabilito nel piano di ripartizione dei ricollocamenti, tutti con un'oscillazione tra -2,2 e +2,4% (in ordine decrescente, Finlandia, Slovacchia, Svezia e Lussemburgo). Sono invece quattordici (la maggioranza) i Paesi che dichiarano una disponibilità reale nettamente inferiore alle quote stabilite dalla Decisione del Consiglio, tra i quali troviamo la Germania, che con un calo di 14.286 posti (da 27.536 a 13.250) registra un decremento pari a -51,9%, i Paesi Bassi (-52,5%, ovvero -3.122 posti), la Francia (-64,8%, passando da 19.714 a 6.940 posti) e la Spagna (-73,2%, passando da 9.323 a 2.500). I Paesi del Centro-est Europa, invece, segnano una riduzione quasi totale dei posti: l'Austria riduce la propria disponibilità del 97,4%, ovvero da 1.953 a 50 posti, la Repubblica Ceca del 98,1% (da 2.691 a 50), la Polonia del 98,4% (da 6.182 a 100), e infine l'Ungheria, la quale avrebbe dovuto ospitare 1.294 richiedenti ma non ha concesso la disponibilità di alcun posto.

Figura 2.34

Numero di posti dell'Emergency Relocation Scheme per Paesi UE+, per quota da normativa e disponibilità dichiarata. Anno 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



[1] Disponibilità ufficialmente dichiarata da ogni Paese in accordo alla procedura prevista nell'art. 5 comma 2 della Decisione del Consiglio dell'Unione Europea nr. 2015/1523.

[2] Quota definita in base ai quattro criteri spiegati nella Decisione del Consiglio dell'Unione Europea nr. 2015/1601 e legalmente vincolante.

* Opzione di opt-out nell'Emergency Relocation Scheme del 14 settembre 2015.

** Paese associato non aderente all'Emergency Relocation Scheme.

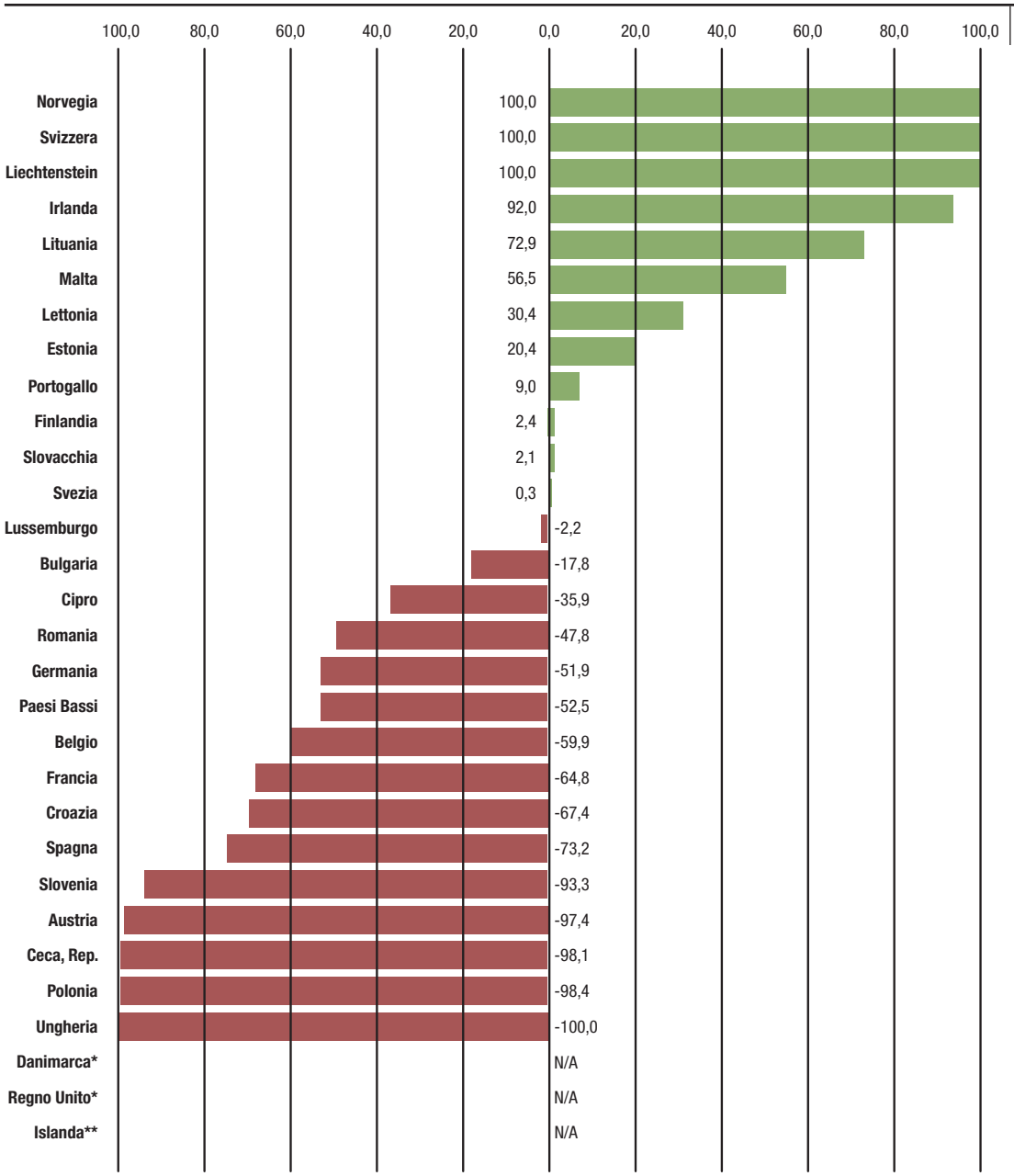


Figura 2.35

Differenza percentuale tra numero di posti da normativa (quote) e disponibilità dichiarata dell'Emergency Relocation Scheme per Paesi UE+. Anno 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

* Opzione di opt-out nell'Emergency Relocation Scheme del 14 settembre 2015.

** Paese associato non aderente all'Emergency Relocation Scheme.

Al 22 settembre 2017[129], 29.134 persone sono state dislocate in 25 Paesi dell'Unione europea e associati, 20.056 dalla Grecia (pari al 68,8%) e 9.078 dall'Italia (31,2%). La Germania è il Paese membro che ne ha accolti di più (8.287), seguito da Francia (4.468), Paesi Bassi (2.442), Svezia (2.276), Finlandia (1.975), Norvegia (1.509), Portogallo (1.451), Spagna (1.279), Svizzera (1.217) e Belgio (997): tra i primi 10 Paesi per ricollocazione, quindi, due sono associati (e non membri), ovvero Norvegia e Svizzera. All'altro capo, invece, abbiamo Polonia e Ungheria, i quali non hanno accolto alcun richiedente asilo all'interno dell'*Emergency Relocation Scheme*, seguite da Liechtenstein (10), Repubblica Ceca (12), Austria (15), Slovenia (16), Bulgaria (50), Croazia (78), Estonia (141) e Cipro (143). Tale situazione, che vede Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia inadempienti rispetto agli obblighi fissati, conferma la scelta da parte della Commissione, resa nota nel mese di giugno 2017, di avviare nei loro confronti una procedura d'infrazione[130]. In seguito, il 26 luglio, la Commissione ha fatto avanzare le procedure di infrazione inviando un parere motivato agli Stati membri interessati[131]. Il 6 settembre, inoltre, la Corte di giustizia europea ha confermato la validità della seconda decisione del Consiglio sulla ricollocazione, respingendo i ricorsi presentati nel dicembre 2015 dalla Slovacchia e dall'Ungheria, i quali ne chiedevano l'annullamento[132].

129 Ultima data cui i dati sono disponibili. Per approfondimento si veda European Commission, *Relocation State pf Play* https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf e European Commission, *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL - Fifteenth report on relocation and resettlement*, 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (ultima consultazione 26 settembre2017).

130 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_en.htm

131 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_it.htm

132 https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091it.pdf

Vie alternative **alla solidarietà**

La solidarietà 'flessibile' della Slovacchia. Nel settembre 2016, durante il semestre di presidenza slovacca, il Premier Robert Fico ha avanzato la proposta di una solidarietà flessibile, fortemente sostenuta dai Paesi del gruppo di Visegrad (Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria). E, dunque, non riconoscendo il piano europeo di ricollocamento di cui prima. La proposta è circolata attraverso un non-paper redatto dal governo slovacco[133].

In particolare, nel documento, il governo slovacco ha proposto lo strumento della solidarietà sotto un'altra forma, cioè quella finanziaria. Contributi finanziari specifici, tenendo conto della prospettiva e della capacità di ciascuno Stato membro, ad esempio: contributi finanziari agli Stati membri sotto pressione e/o paesi di origine/transito di migranti, volti a ridurre gli effetti della pressione migratoria, sostenendo il funzionamento del sistema d'asilo; un ruolo dell'UE più forte nell'attuazione dei Compact.

Il referendum ungherese sul sistema delle quote. A poche settimane dalla proposta Slovacca, in Ungheria, a inizio ottobre 2016, si è tenuto un referendum dal valore consultivo relativo al programma europeo di ricollocamento. L'obiettivo, dichiarato, del premier Orban è stato di rafforzare la propria opposizione alle decisioni relative al sistema di quote obbligatorio ai fini della redistribuzione dei richiedenti asilo[134]. La campagna referendaria è stata segnata da toni dall'accento profondamente xenofobo, come sottolineato da diverse organizzazioni[135]. Gli ungheresi si sono pronunciati contro il programma europeo con il 98% dei votanti. Tuttavia, data la bassa affluenza, circa il 43% (3 milioni di cittadini), il quorum necessario non è stato raggiunto[136].

L'Austria e la proposta di fissare un tetto alle richieste d'asilo. Il Ministro della Difesa austriaco ha elaborato un piano che potrebbe rilanciare la politica migratoria dell'Unione europea **fissando un massimale per la migrazione e consentendo solo le domande di richiesta di asilo all'esterno dell'UE[137]**.

La Polonia rifiuta di ricollocare i richiedenti asilo. Il 18 maggio 2017, a margine della riunione dei Ministri della Giustizia dell'UE a Bruxelles, in una conferenza stampa il componente del governo polacco ha dichiarato che il suo Paese si opporrà al programma di ricollocamento[138].

133 http://www.statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf

134 http://www.newsweek.com/hungarian-pm-orban-says-country-does-not-need-migrant-poison-484338

135 Si veda il caso dei cartelloni lungo le strade ungheresi con frasi marcatamente razziste nei confronti dei migranti, https://www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign

136 http://www.repubblica.it/esteri/2016/10/02/news/ungheria_il_referendum_non_raggiunge_il_quorum-148970801/

137 La proposta del ministro della Difesa è stata riportata, in un'intervista allo stesso ministro, dal quotidiano tedesco Bild, https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/austrian-defence-minister-eyes-plan-to-overhaul-eu-migrant-policy/

138 http://www.euractiv.com/section/central-europe/news/poland-defies-eu-over-asylum-seekers/

2.5 Il programma di reinsediamento

Sebbene i programmi di reinsediamento, ovvero di individuazione e trasferimento di rifugiati da un Paese d'asilo ad un Paese terzo, il quale accetta di accoglierli come rifugiati e assicurarne la residenza permanente con diritti simili a quelli dei propri cittadini[139], esistano in vari Paesi europei sin dagli anni '70, sino al 2014 i programmi nazionali ed internazionali di resettlement[140] hanno contribuito in piccola parte (6.550 reinsediati) al processo globale se comparati con i programmi attuati negli Stati Uniti (47.875 rifugiati), Australia (11.117) o Canada (5.140)[141].
A seguito della guerra in Siria, delle crisi in vari Paesi del Nord Africa e Medio Oriente e, quindi, degli ingenti flussi migratori cui le frontiere meridionali europee sono state messe alla prova, e seguendo la richiesta fatta da parte di UNHCR ai Paesi europei di impegnarsi maggiormente nell'accoglienza di rifugiati attraverso un programma di ricollocamento sostenibile, la Commissione Europea ha adottato, a luglio 2015, lo *European Resettlement Scheme*[142] come integrazione all'Agenda europea sulle migrazioni[143], con l'obiettivo di reinsediare 20.000 persone provenienti da Paesi terzi in uno Stato dell'Unione nel biennio 2016-17, "allo scopo di proteggerli dal respingimento e di riconoscere loro il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale"[144].
Tale situazione ha portato i Paesi membri ad accrescere sensibilmente il numero delle persone reinsediate, passando dai quasi 5.000 annuali negli anni 2008-2013 (ad eccezione del picco nel 2009) e 6.550 del 2014 a 8.155 nel 2015 e 14.205 nel 2016, il quale valore rappresenta un +194,4% rispetto ad inizio periodo.

139 *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011. http://www.unhcr.org/protection/resettlement/4a2ccf4c6/unhcr-resettlement-handbook-country-chapters.html (ultima consultazione 02 settembre2017).

140 Ad esempio, il *Protected Entry Procedures* (PEPs) coinvolgente Austria, Danimarca, Italia, Paesi Bassi e Spagna, o lo *Humanitarian Evacuation Programmes* (HEPs) tra Austria, Francia, Germania, Italia e Regno Unito.

141 Per maggiori informazioni, cfr http://www.resettlement.eu/ (ultima consultazione 02 settembre2017).

142 http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf (ultima consultazione 02 settembre2017).

143 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf (ultima consultazione 02 settembre2017). All'interno dell'Agenda Europea sulle Migrazioni si inserisce anche l'accordo UE-Turchia di marzo 2016 (http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/ - ultima consultazione 02 settembre2017), che tra i punti prevede anche il reinsediamento 1:1 di siriani tra Turchia e Unione Europea: per ogni siriano ritornato in Turchia dalle isole greche, un altro siriano sarà reinsediato in un Paese membro dalla Turchia.

144 Commissione Europea, *Raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo*, 2015, pag 4.

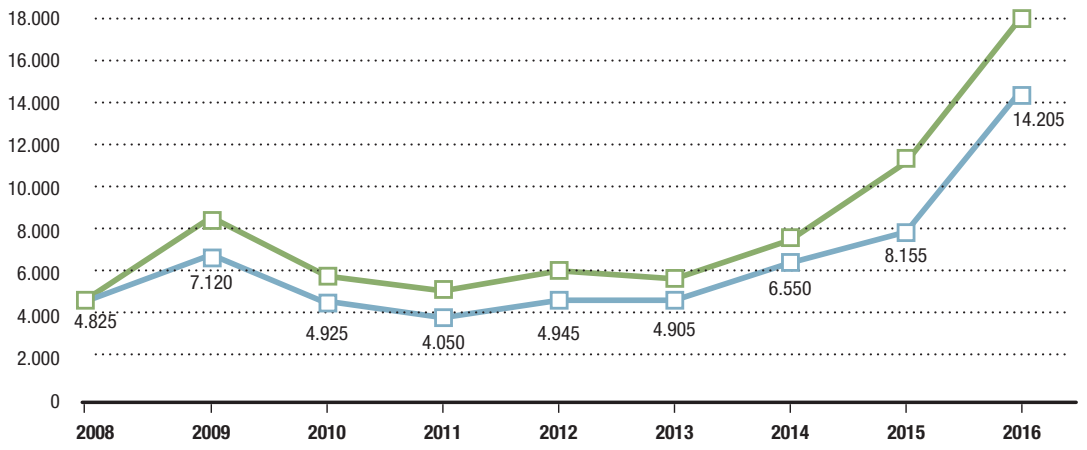


Figura 36

Reinsediati in UE e Europa. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

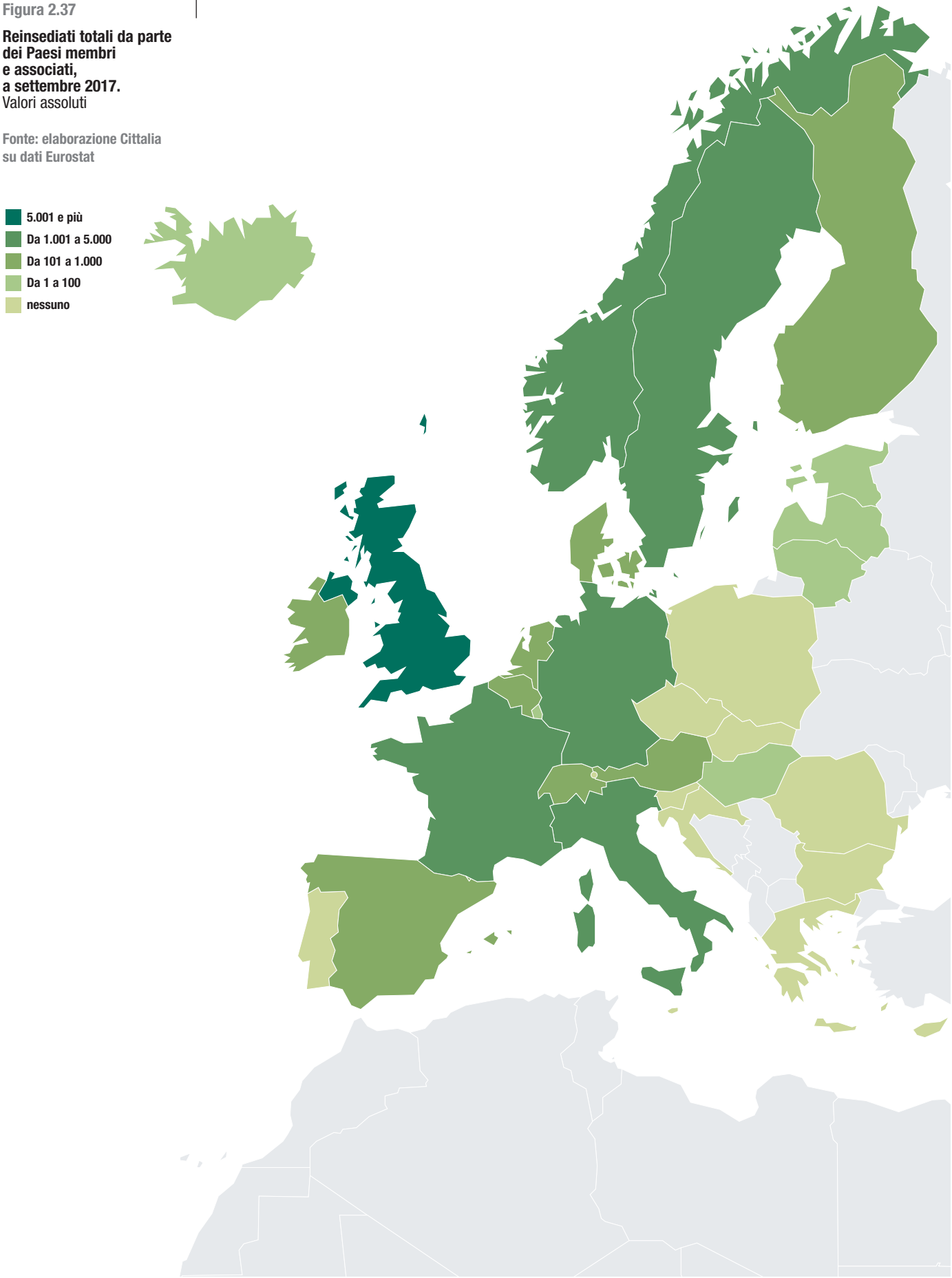
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

UE
Europa

Figura 2.37

Reinsediati totali da parte dei Paesi membri e associati, a settembre 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



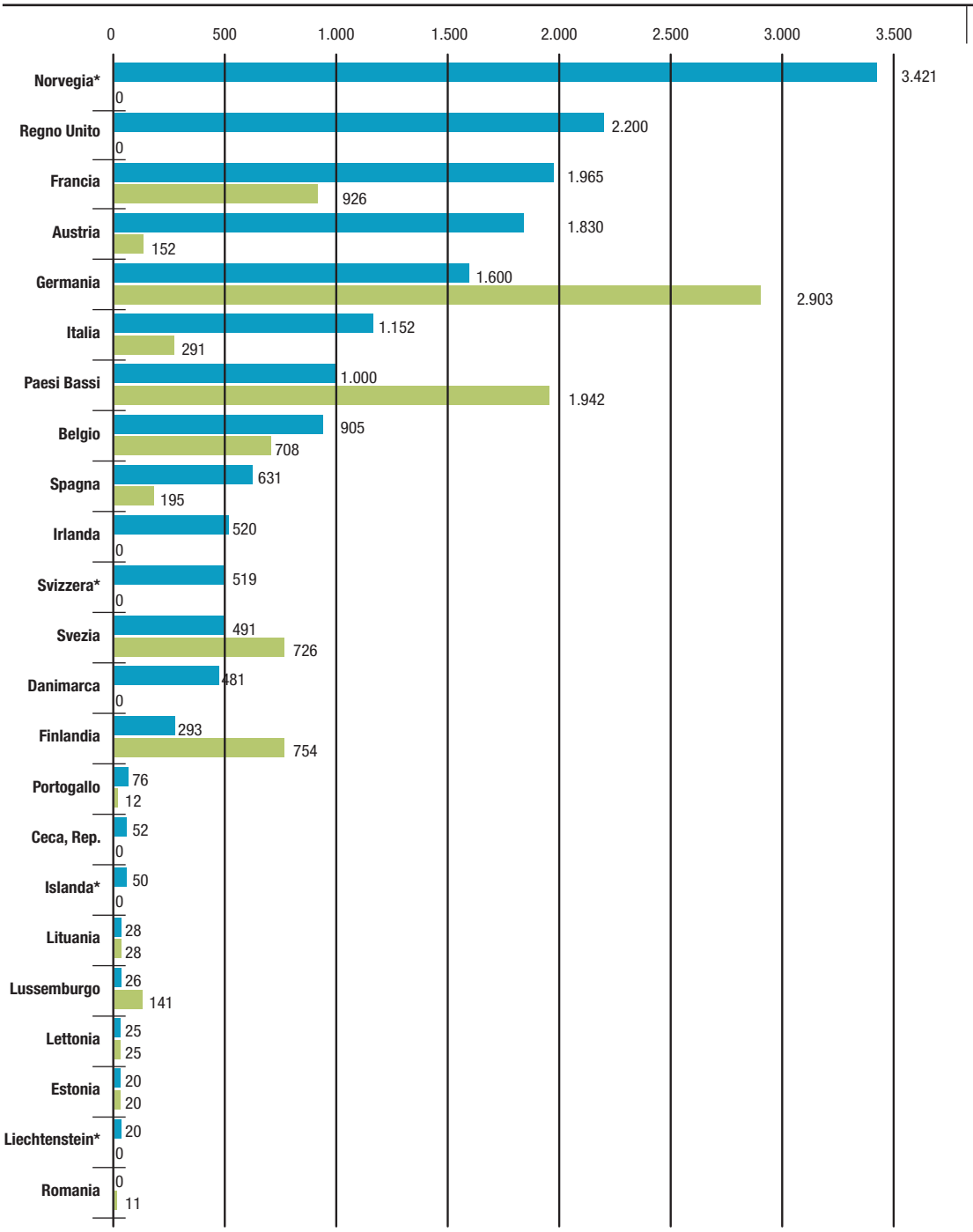


Figura 2.38

Reinsediati in UE attraverso lo European Resettlement Scheme e l'accordo UE-Turchia, a settembre 2017.
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

ERS**
EU-Turkey (meccanismo 1:1)

* Paesi associati all'Ue e firmatari del solo *European Resettlement Scheme*

** *European Resettlement Scheme*

Osservando specificatamente lo Schema europeo sul reinsediamento e l'accordo UE-Turchia, sino agli ultimi dati disponibili (4 settembre 2017)[145], dall'inizio dei due programmi hanno trovato una nuova sistemazione 22.518 persone[146]: 17.305 in 22 Paesi dell'Unione all'interno dello Schema – pari al 76,9% della soglia identificata (ovvero le oltre 22mila) –, mentre 8.834 grazie all'accordo con la Turchia[147].
Bisogna però sottolineare come il numero di persone accolte non sia totalmente casuale: sono state definite per lo *European Resettlment Scheme*, per ogni Paese membro e associato, delle quote di persone da prendere in carico. Rispetto a tali soglie, 10 dei 31 Paesi coinvolti nello Schema (Estonia, Finlandia, Germania, Irlanda, Islanda, Liechtenstein, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia e Svizzera) hanno già preso in carico il 100% delle persone assegnato dallo Schema, Norvegia (3.500 persone assegnate), Austria (1.900), Lussemburgo (30), Francia (2.375) e Belgio (1.100) hanno superato la soglia dell'80%, mentre Bulgaria, Croazia, Cipro, Grecia, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia non hanno ancora accolto alcun profugo all'interno dello Schema. L'Italia, all'ultimo aggiornamento, disponibile, ha accolto quasi il 60% della propria quota (1.152 su 1.989).

145 Per approfondimento si veda European Commissione, *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL - Fifteenth report on relocation and resettlement*, 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (ultima consultazione 20 settembre2017).

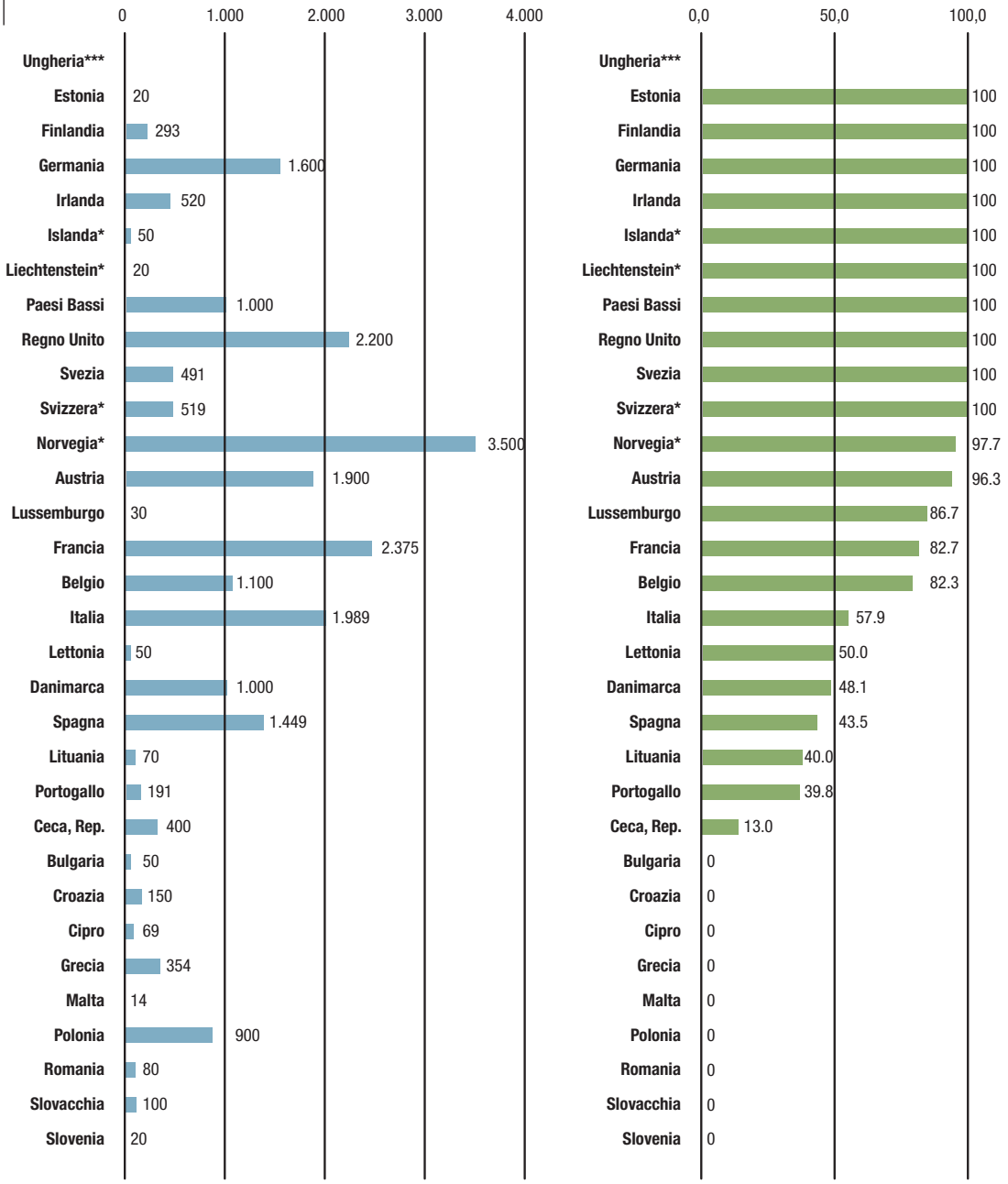
146 Sulla base delle informazioni rese disponibili dagli Stati membri e Paesi associati.

147 All'interno delle 8.834 persone reinsediate secondo il meccanismo 1:1 con la Turchia, 3.621 fanno capo ai posti già identificati dallo *European Resettlement Scheme*, mentre i restanti 5.213 si riferiscono ad ulteriori posti.

Figura 2.39

Numero di posti dello European Resettlement Scheme per Paesi UE+ secondo le quote da normativa e tasso di presa in carico, a settembre 2017.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat



* Paesi associati all'Ue e firmatari del solo European Resettlement Scheme

** European Resettlement Scheme

*** Paese escluso dal programma di reinsediamento

Dato il perdurare della situazione di instabilità e delle costanti pressioni sulle frontiere esterne dell'Unione, e in linea con il Piano d'Azione a supporto dei flussi migratori in entrata in Italia lungo la rotta del Mediterraneo centrale approvato il 4 luglio 2017[148], la Commissione europea ha chiesto ai Paesi membri e associati non solo di raggiungere entro la fine del 2017 la quota di persone di propria competenza, ma di valutare ulteriori sforzi nell'accogliere, attraverso il programma di resettlement, persone provenienti da Libia, Egitto, Niger, Etiopia e Sudan, per un totale di almeno 37.750 persone nel corso del 2018[149].

148 European Commission, *Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity*, SEC(2017) 339. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_action_plan_on_the_central_mediterranean_route_en.pdf (ultima consultazione 22 settembre2017).

149 European Commission, *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL - Fifteenth report on relocation and resettlement*, 2017, pag. 8. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (ultima consultazione 20 settembre2017).

Focus /

L'Europa di Visegrad tra respingimenti, detenzioni e misure sempre più restrittive

L'aumento del controllo delle frontiere e la costruzione di ostacoli fisici e giuridici che limitano l'accesso alla protezione per le persone che fuggono dalla guerra e dal terrorismo caratterizzano le risposte date da un numero crescente di Stati membri dell'Unione europea situati lungo le principali rotte intraprese dai migranti verso l'Europa[150].

Inoltre, la grande diffusione di segnalazioni relative ad atti di violenza e il sistematico respingimento alle frontiera ai danni dei richiedenti asilo, accompagnate da misure di polizia in violazione dei diritti umani, risulta profondamente grave e preoccupante[151].
L'Unione europea, fondata sull'indiscutibile rispetto dei diritti umani, deve trovare il giusto equilibrio tra la protezione delle sue frontiere e l'accesso a coloro che hanno bisogno di protezione. Attualmente, questo, non sta avvenendo; in particolare in alcuni paesi come Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovenia – formalmente riuniti nel c.d. gruppo di Visegrad.

In Ungheria, dal luglio al dicembre 2016, sono stati 19.219 i migranti ai quali è stato negato il diritto di chiedere protezione internazionale, nonostante la maggior parte di loro provenisse da zone di guerra come la Siria, l'Iraq o l'Afghanistan; in molti, inoltre, sono stati oggetto di abusi e violenze da parte delle guardie di frontiera lungo il confine con la Serbia[152]. Al riguardo si è pronunciata la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, condannando i respingimenti da parte delle autorità ungheresi verso la Serbia, esponendo, così, i richiedenti asilo a trattamenti inumani e degradanti[153].
Il 28 marzo 2017, seppur profondamente criticata dalle ONG per i diritti umani, l'UNHCR, l'UNICEF e il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa[154], il parlamento ungherese ha approvato nuove norme in materia di asilo le quali prevedono che richiedenti protezione internazionale debbano presentare la loro domanda nelle zone di transito al confine, dove saranno trattenuti per l'intera durata della procedura senza alcuna base giuridica o rimedi giurisdizionali. Una detenzione automatica, dunque, che avrà gravi conseguenze su tutti i soggetti vulnerabili, come i minori non accompagnati. Sebbene non esista un limite ufficiale relativo al numero di richiedenti asilo che potrebbero essere trattati nelle zone di transito, le autorità ungheresi hanno adottato la pratica arbitraria e dissuasiva della registrazione di soli cinque richiedenti asilo al giorno in ognuno dei due impianti attualmente in funzione al confine con la Serbia[155].

In Polonia, nonostante il quadro legislativo non abbia conosciuto, al pari degli altri Stati in esame, delle modifiche in senso restrittivo, le organizzazioni non governative che forniscono assistenza ai rifugiati hanno osservato un aumento del numero di segnalazioni di richieste di protezione internazionale negate, in particolare lungo la frontiera orientale della Polonia, a Brest-Terespol[156], al confine tra

150 Oxfam, *A Dangerous 'Game'. The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders*, April 2017,https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf

151 Bulgarian and Hungarian Helsinki Committee, Organization for Aid to Refugees , Helsinki Foundation for Human Rights, *Pushed back at door: Denial of Access to Asylum in Eastern EU Member States*, gennaio 2017 http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/pushed_back.pdf

152 Hungarian Helsiniki Committee (HHC), *Country report: Hungary*, 27 aprile 2017, http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary

153 European Court of Human Rights, *Case of Ilias and Ahmed v. Hungary*, 14 marzo 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172091

154 https://www.ecre.org/hungary-approves-controversial-law-allowing-automatic-detention-of-asylum-seekers/

155 HHC, *Hungary: Government's New Asylum Bill on Collective Push-backs and Automatic Detention*, 15 febbario 2017, http://www.helsinki. hu/wp-content/uploads/HHC-Info-Update-New-Asylum-Bill-15.02.2017.pdf

156 Rappresenta il principale punto di frontiera per i cittadini della Federazione russa e delle ex repubbliche sovietiche che desiderano presentare formalmente richiesta di protezione internazio-

Focus /

Bielorussia e Polonia[157]. Sono in gran parte di origine cecena coloro i quali hanno tentato di presentare richiesta di asilo, invocando la loro esperienza di persecuzione nel Paese di origine[158]. Secondo quanto rilevato, solo due o tre famiglie sono autorizzate quotidianamente a presentare domanda di protezione; la selezione, tuttavia, si basa su criteri poco chiari e manifestamente discriminatori, non consentendo alle ONG e alle organizzazioni internazionali l'accesso al luogo nel quale vengono condotte le interviste ai richiedenti asilo[159]. Al riguardo, vi sono gravi preoccupazioni circa la procedura condotta dalle guardie di frontiera: in molti casi, le domande nell'ambito del colloquio ai fini della valutazione della richiesta di asilo non fanno riferimento al timore di essere perseguitati nel proprio paese di origine; inoltre le guardie di frontiera presentano una conoscenza molto limitata della lingua russa[160].

In Repubblica Ceca, l'unica frontiera esterna con i Paesi terzi si trova nella zona di transito dell'aeroporto di Praga, al cui interno è presente il centro di accoglienza per chi, al passaggio della frontiera, presenta richiesta d'asilo. Nel 2016, sono state rilevate numerose denunce contro l'attività della polizia, la quale negherebbe la possibilità di presentare domanda ai fini della protezione internazionale. Il centro di accoglienza dell'aeroporto è vuoto per la maggior parte dell'anno. I numeri di richiedenti asilo ammessi, tra il 2015 e 2016, risultano molto bassi, circa 2 persone al mese. Allo stesso tempo dalla zona di transito, ogni mese, in media sono emesse 30-40 decisioni negative relative all'ingresso di coloro che prestano una richiesta d'asilo, in particolare verso migranti provenienti da Paesi quali la Repubblica Democratica del Congo, Sri Lanka e Iraq. D'altra parte è sempre più diffusa la procedura di detenzione allo scopo di procedere con l'espulsione dei richiedenti asilo. Nella zona di transito dell'aeroporto di Praga, senza alcun meccanismo di controllo interno, viene violato il principio del *non-refoulement*. Inoltre le autorità non eseguono lo screening per persone vulnerabili come vittime di tortura, altre violenze o vittime di tratta di esseri umani[161].

In Slovenia, l'Assemblea nazionale nei primi giorni del 2017 ha adottato, nonostante le pressioni contrarie da parte di diversi organismi internazionali[162], nuove norme in materia di protezione internazionale. In particolare, il disegno di legge approvato prevede misure volte a **negare l'ingresso alle frontiere e procedere all'espulsione automatica dei** migranti e richiedenti asilo, **negando loro le garanzie di un'adeguata procedura di valutazione della domanda di protezione internazionale,** con il rischio, come denunciato da diverse organizzazioni umanitarie[163], che siano torturati o perseguitati una volta allontanati dal confine sloveno. L'applicazione di tale misura è subordinata al **voto** del parlamento, sulla base di un rapporto del governo, il quale dichiari la situazione migratoria come **grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna**. Tale rifiuto, di un richiedente asilo o un migrante alla frontiera, senza un giusto processo e l'adeguata considerazione delle singole circostanze rappresenterebbe un respingimento, in violazione del diritto dell'Unione europea e internazionale. Inoltre, a seguito di una visita nel mese di marzo, il Commissario per i Diritti umani del Consiglio d'Europa ha denunciato la pratica della detenzione dei minori non accompagnati, sottolineando la necessità di concedere protezione e adeguata accoglienza ai gruppi più vulnerabili[164].

nale. Poiché ogni anno circa l'80% dei richiedenti protezione internazionale in Polonia sono ceceni, la maggior parte delle domande sono presentate al punto di attraversamento di frontiera Brest-Terespol,; per approfondire, si veda http://www.asylumineurope.org/reports/country/poland/statistics

157 Helsinki Foundation for Human Rights, *A road to nowhere. The account of a monitoring visit at the Brest-Terespol border crossing between Poland and Belarus*, ottobre 2016 , http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/11/A-road-to-nowhere.-The-account-of-a-monitoring-visit-at-the-Brze%C5%9B%C4%87-Terespol-border-crossing-point-FINAL.pdf

158 HRW, *Poland Trapping Asylum Seekers in Unsafe Belarus*, 16 maggio 2017, https://www.hrw.org/news/2017/05/16/poland-trapping-asylum-seekers-unsafe-belarus

159 HRW, *Poland: EU Should Tackle Unsafe Returns to Belarus*, 5 luglio 2017, https://www.hrw.org/news/2017/07/05/poland-eu-should-tackle-unsafe-returns-belarus

160 Association for Legal Intervention (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej), "*At the border": Report on monitoring of access to the procedure for granting international protection at border crossings in Terespol, Medyka, and Warszawa-Ok&cie Airport*, giugno 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/at-the-border.pdf

161 http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/pushed_back.pdf

162 Consiglio d'Europa, *Slovenia: il Parlamento deve assicurare che la riforma legislativa sui migranti sia conforme agli obblighi del paese in materia di diritti umani*, Comunicato stampa, 17 gennaio 2017, https://www.coe.int/en/web/portal/-/slovenie-le-parlement-doit-veiller-a-ce-que-la-reforme-legislative-concernant-les-migrants-soit-compatible-avec-les-obligations-du-pays-en-matiere-de-

163 https://mdmeuroblog.files.wordpress.com/2017/01/slovene-aliens-act-contravenes-eu-and-international-asylum-legislation.pdf

164 Il Report a seguito della visita in Slovenia, dal 20 al 23 marzo, da parte del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-slovenia-from-20-to-23-march-2017-by-nils-muizn/1680730405

Focus /

Reati di solidarietà

Dalla costruzione di muri agli attacchi alle organizzazioni umanitarie, in tutta Europa vi è la tendenza a demonizzare, all'interno del dibattito pubblico e politico, gruppi, attivisti o singoli cittadini che soccorrono e mettono in atto azioni, pratiche di solidarietà nei confronti dei migranti.

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

Il fenomeno, in molti casi, assume risvolti sul piano penale con processi a carico di semplici cittadini o attivisti legati ad organizzazioni, che, il più delle volte, rischiano addirittura la detenzione. *"In Europa, si assiste a sempre più attacchi mirati contro i difensori e le difensore dei diritti umani, soprattutto a chi si occupa dei diritti dei migranti e chi salva vite in mare. Questi difensori e difensore vengono criminalizzati, e sono oggetto di campagne di diffamazione",* ha denunciato Michel Forst, l'Inviato speciale delle Nazioni Unite per la Difesa dei Diritti Umani[165].

Nell'Agenda europea della migrazione, la lotta contro i trafficanti rappresenta una priorità fondamentale. In particolare, l'Agenda ha indicato maggiori sforzi al fine di migliorare l'attuale quadro giuridico e rendere più efficace il contrasto all'attività dei trafficanti. Il 31 marzo 2017 la Commissione europea ha pubblicato una valutazione[166] del c.d. "Pacchetto facilitatori"[167]; approvato nel 2002, disciplina la prevenzione e la sanzione di ingressi, transiti e soggiorni non autorizzati all'interno del territorio europeo, costituendo, dunque, la base giuridica dell'operato dell'UE e degli Stati membri in materia di contrasto al traffico dei degli esseri umani. Negli anni, numerosi piani d'azione, strategie e misure politiche sono state introdotte per integrare il quadro giuridico esistente: più recentemente, il Piano d'azione dell'UE per il traffico dei migranti del maggio 2015, il quale tra gli obiettivi indica di evitare il rischio di criminalizzazione di coloro che forniscono assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà. La Commissione, nella valutazione dell'attuazione del Pacchetto facilitatori[168], ha riaffermato che occorre migliorare la situazione intorno al rischio percepito della criminalizzazione dell'assistenza umanitaria ai migranti irregolari, sostenendo che la risposta al problema un'efficace attuazione del quadro giuridico esistente. Tuttavia, sono le norme attualmente in vigore che consentono agli Stati membri di decidere o meno se imporre sanzioni a coloro che forniscono assistenza umanitaria. Nella valutazione della Commissione risulta la mancanza di dati completi e comparabili sugli effetti del Pacchetto facilitatore e una raccolta adeguata dei casi relativi alla criminalizzazione dell'assistenza umanitaria. In tal caso la Commissione potrebbe avvalersi dell'operato di **Eurojust**, l'agenzia di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea, la quale potrebbe raccogliere, nell'ambito delle sue competenze, i dati sui casi in tutta l'UE, rilevando le criticità dell'attuazione del Pacchetto facilitatori. Tuttavia, all'interno della valutazione, da parte della Commissione non viene avanzata una proposta del genere. Il Consiglio dell'UE, da parte sua, ha già raccomandato che il gruppo tematico di Eurojust sul traffico di migranti, esamini l'ambito dell'eccezione uma-

165 https://agensir.it/mondo/2017/05/09/ong-e-migranti-il-relatore-onu-michel-forst-basta-attacchi-e-diffamazione/

166 European Commission, *Refit Evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package* (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA), 22 marzo 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/20170322_-_refit_evaluation_of_the_eu_legal_framework_against_facilitation_of_unauthorised_entry_transit_and_residence_en.pdf

167 Il Pacchetto facilitatori è composto dalla direttiva 2002/90/CE e la decisione quadro del Consiglio 2002/946/GAI

168 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/20170322_-_refit_evaluation_of_the_eu_legal_framework_against_facilitation_of_unauthorised_entry_transit_and_residence_en.pdf

Focus /

nitaria nei vari Stati membri, al fine di individuare e analizzare gli ostacoli relativi all'azione e la cooperazione giudiziaria in materia[169]. Ciò sembrerebbe suggerire che l'eccezione umanitaria venga valutata più come un ostacolo all'applicazione della normativa che non altro. In un clima caratterizzato da una crescente xenofobia e da ostilità verso i migranti e le minoranze, il rifiuto di agire da parte della Commissione è effettivamente un segno per gli stati in tutta l'UE di essere liberi di ostacolare e addirittura perseguire gli individui che tentano di aiutare le persone più vulnerabili della società.

Gli Stati membri liberi di criminalizzare la solidarietà. Uno dei due atti che compongono il Pacchetto facilitatori, la direttiva 2002/90/CE, all'articolo 1 dispone che tutti gli Stati membri debbano adottare sanzioni adeguate nei confronti di "*chiunque intenzionalmente aiuti, a scopo di lucro, una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa all'ingresso o al transito degli stranieri*"[170]. Inoltre, afferma che gli Stati membri abbiano la facoltà di non imporre sanzioni quando tali atti "*abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria alla persona interessata*". La direttiva, dunque, non impedisce, e lascia possibilità decisionale agli Stati membri, di punire anche atti non intrapresi a scopo di lucro.

Malgrado la legislazione UE consenta di non criminalizzare l'agevolazione dell'ingresso irregolare quando è condotta per motivi umanitari, questa disposizione è stata criticata per il suo carattere facoltativo, che contribuisce ad alimentare una mancanza di chiarezza e certezza del diritto. Sono stati sollevati i rischi percepiti dalla criminalizzazione delle azioni delle organizzazioni della società civile o degli individui che assistono e lavorano con migranti irregolari. Queste percezioni e critiche sembrano riguardare sia l'assistenza umanitaria fornita all'interno di un territorio dello Stato membro, sia alle frontiere o addirittura in mare durante le operazioni di ricerca e salvataggio, nonostante i diversi quadri giuridici applicabili a tali condotte. In linea con il Protocollo delle Nazioni Unite[171], la legislazione in materia di lotta contro il traffico di essere umani a livello dell'UE e degli Stati membri, dovrebbe sempre includere il beneficio finanziario e materiale come requisito per la pena o escludere esplicitamente la pena per l'assistenza umanitaria.

La maggior parte degli Stati membri non ha espresso la necessità di limitare la definizione del reato, ad esempio per imporre la criminalizzazione dell'agevolazione dell'ingresso irregolare solo se condotta per un guadagno finanziario o materiale o per introdurre un'esenzione obbligatoria dalla criminalizzazione. Tra gli argomenti forniti vi è, in particolare, il rischio che una clausola obbligatoria potrebbe favorire i trafficanti di esseri umani, ostacolandone il perseguimento; mentre un'ampia definizione sarebbe più adatta al diritto comunitario, lasciando il necessario margine di interpretazione ai sistemi giudiziari nazionali.

Il Belgio, la Finlandia, la Grecia, l'Italia e la Spagna hanno scelto di non criminalizzare l'agevolazione dell'ingresso e il transito non autorizzati in tutto il Paese se l'obiettivo di tale comportamento è di fornire assistenza umanitaria[172]. Nel caso italiano, il Testo unico per l'immigrazione, dispone che "*non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato*"[173]. Seppur, come accaduto recentemente, la disposizione venga disattesa attraverso misure amministrative[174]. **Come sottolinea uno studio commissionato dal Parlamento europeo**[175], le incongruenze, le divergenze e le aree grigie all'interno degli ordinamenti nazionali sono tali da ostacolare spesso gli attori umanitari a fornire assistenza. In questo contesto è necessaria una revisione del quadro legislativo, maggiore certezza del diritto e migliore raccolta dei dati sugli effetti della normativa[176].

Il caso francese

Molti migranti, dai 60 ai 150 al giorno, vengono fermati ogni giorno nella zona di confine italo-francese. Circa il 95% di loro viene respinto in Italia[177]. Durante il 2016, 35.000 persone che tentavano di attraversare il confine sono stati arrestati. In agosto 2016, alcuni attivisti hanno aiutato 400 migranti a lasciare il campo della Croce Rossa con sede a Ventimiglia per entrare in Francia e presentare richiesta d'asilo ma molti di loro sono stati fermati dalla polizia e accusati di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare[178]. In particolare nella regione francese *Alpes-Maritimes* (Alpi-Marittime) sono numerosi i casi di semplici cittadini e attivisti, sanzionati per aver commesso un "*délit de solidarité*"[179]. Allo stesso, vi è un ridimen-

169 General Secretariat of the Council , *Draft Council conclusions on migrant smuggling - Adoption* , 4 marzo 2016, http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-council-migrant-smuggling-concl-6475-16.pdf

170 Cfr. art. 1 direttiva in esame

171 Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/protocollo.addizionale.tratta.it.pdf

172 https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/fra_criminalization_of_migrants.pdf

173 Art. 12, comma 2 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139, http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm

174 Sul tema, si veda https://www.asgi.it/media/asilo-accoglienza-ordinanze-comuni/

175 European Parliament, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*, dicembre 2015, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU(2016)536490_EN.pdf

176 FRA, *Annex: EU Member States' legislation on irregular entry and stay, as well as facilitation of irregular entry and stay*, marzo 2015, http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them

177 http://www.lepoint.fr/societe/nice-de-plus-en-plus-de-migrants-tentent-de-passer-par-les-montagnes-05-09-2016-2066145_23.php

178 Amnesty International , *Des controles aux confins du droit. Violations des droits humains à la frontière avec l'Italie*, febbraio 2017, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F97f9ee3c-f7f6-4549-bf7d-d04483c7ec01_aif_synthese_mission+a+la+frontiere+franco-italienne_2017_fr+.pdf

179 In Francia, dati i numerosi casi al riguardo, il dibattito sul c.d. *"délit de solidarité"* ha coinvolto

Focus /

Sulla frontiera, tra Italia e Francia, dove la solidarietà è sotto processo, è stato documentato un preoccupante incremento di respingimenti, negando il diritto di richiedere asilo

sionamento delle garanzie al riconoscimento del diritto di asilo per chi ne fa richiesta[180].

Tra la Valle della Roia e i piccoli comuni di Ventimiglia e Mentone, dove i confini tra Francia e Italia si confondono. In questo lembo di terra, tra il mare e le montagna, ogni giorno decine di migranti cercano di proseguire il loro viaggio in Europa e verso il Nord. Ma chi li aiuta rischia di essere criminalizzato.

La tendenza a criminalizzare, con rischi quali la reclusione e gravi sanzioni amministrative, coloro che prestano soccorso ai migranti in transito, ha fatto sì che sul territorio si costituissero vere e proprie associazioni a sostegno e in difesa dei tanti che hanno agito in nome della solidarietà[181]. Tra queste vi è il Comitato di sostegno ai cittadini solidati della Regione, "Citoyens Soldaires" [182], al quale hanno aderito, personalità provenienti dal mondo della cultura, accademico e politico.

il mondo accademico e politico, si veda, per approfondire: http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/01/06/immigration-ou-en-est-le-delit-de-solidarite_5058965_4355770.html e http://www.liberation.fr/france/2017/01/04/migrants-le-delit-de-solidarite-existe-t-il-encore_1539161

180 Si veda, al riguardo, il caso del Prefetto condannato dal Tribunale amministrativo di Nizza per aver arrecato un grave danno al diritto di asilo, http://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/nice/prefet-alpes-maritimes-condamne-avoir-porte-atteinte-grave-au-droit-asile-1225819.html

181 La lettera al Presidente della Repubblica, firmata da diversi rappresentanti del mondo accademico, a sostegno di Pierre Mannoni http://www.liberation.fr/debats/2016/11/23/non-a-la-criminalisation-de-la-solidarite_1530157

182 Qui, il link alla pagina del Comitato: https://citoyenssolidaires06.com/

Storie

- Pierre Alain Mannoni, 45 anni, ha **rischiato il carcere per aver aiutato**, nell'ottobre 2016, tre giovani eritree a raggiungere Nizza. Fermato dalla polizia di frontiera a Mentone, tra Ventimiglia e Nizza. Ad inizio anno è stato assolto[183].
- Un militare in pensione è stato **processato per aver tentato il ricongiungimento** fra una bambina afghana di quattro anni del campo profughi di Calais e la sua famiglia in Inghilterra[184].
- La professoressa in pensione Claire Marsol[185], condannata a pagare una **multa di 1.500 euro** dalla Corte di Appello di Aix-en-Provence **per aver dato un passaggio alla frontiera** a due ragazzi immigrati.
- **Non solo cittadini francesi.** A gennaio 2017, una giovane giornalista italiana è stata fermata a Sospel, alle spalle di Mentone, mentre trasportava con sé sei migranti[186]. Caso analogo quello della giovane di Cuneo fermata dalla polizia francese tra Ventimiglia e Mentone, in auto, mentre prestava assistenza a otto migranti. Il Procuratore di Nizza per lei ha chiesto 8 mesi di reclusione e 2 anni di interdizione dal territorio francese[187].
- **Il contadino – passeur.** Quest'anno, a febbraio, il tribunale di Nizza lo ha condannato a pagare 3.000 euro di multa: la colpa è quella di aver aiutato alcuni migranti a passare la frontiera tra Italia e Francia. L'8 agosto 2017 è stato condannato per favoreggiamento dell'immigrazione illegale a 4 mesi con la condizionale[188].
- Felix Croft[189], il ragazzo francese fermato al casello di Ventimiglia perché accusato di favoreggiamento dell'immigrazione illegale per **aver aiutato nel 2016 una famiglia sudanese ad attraversare la frontiera**. Rischiava una condanna a 3 anni e 4 mesi di reclusione, oltre ad una multa di 50mila euro. È stato assolto: quest'anno, a fine aprile. i giudici hanno riconosciuto, nel comportamento di Croft, le intenzioni umanitarie[190].

183 http://www.lastampa.it/2017/01/06/ esteri/aiut-migranti-al-confine-con-mentone-assolto-insegnante-francese-HDgXEnJouPZ6rzmQShp1PI/pagina.html

184 https://www.theguardian.com/uk-news/2016 /jan/14/former-soldier-court-smuggle-child-refugee

185 http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/12/18/une-benevole-condamnee-pour-avoir-aide-deux-erythreens-en-situation-irreguliere_4834944_1653578.html

186 http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017 /01/20/97001-20170120 FILWWW 00156-migrants-une-journaliste-en-garde-a-vue-a-menton.php

187 http://www.ilsecoloxix.it/p/imperia/2017/04/ 04/ASw2AarG-ventimiglia_migranti_passare.shtml

188 http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2017/08/08/migranti-condannato-contadino-francese_2af3324f-9309-4743-88bb-4b0106c1aa13.html

189 http://genova.repubblica.it/cronaca/2017/02/ 16/news/a_imperia_il_primo_processo_in_italia_a_un_passeur_solidale-158480661/

190 http://genova.repubblica.it/cronaca/2017/ 04/27/news/ventimiglia_assolto_il_passeur_solidale-164025238/

Focus /

Il "reato di solidarietà", in quanto tale, nell'ordinamento francese non esiste. Tuttavia, si fa riferimento all'articolo 622, comma 1, del Codice di ingresso, soggiorno e del diritto d'asilo degli stranieri (CESEDA)[191], il quale dispone che *"ogni persona che, con aiuti diretti o indiretti, facilita o tenta di facilitare l'ingresso, la circolazione o il soggiorno irregolare di uno straniero in Francia"*, rischia fino a cinque anni di reclusione e una multa di 30.000 euro. Lo stesso articolo, al comma 4, prevede, ad alcune condizioni, delle esenzioni, c.d. "*immunités humanitaires"*, ovvero nel caso sussista una situazione di pericolo attuale ed imminente che renda necessario l'aiuto prestato per salvaguardare la persona dello straniero, a condizione che non vi sia sproporzione tra i mezzi utilizzati dal soccorritore e la gravità della minaccia o che tra le parti non sia stato pattuito un corrispettivo diretto o indiretto. Così formulato l'articolo è caratterizzato da elementi di imprecisione ed indeterminatezza, **con il risultato di sanzionare penalmente qualsivoglia forma di aiuto, anche disinteressato, prestato ad uno straniero in situazione irregolare. Così congegnato, il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare si presta dunque ad essere utilizzato al fine di comprimere ogni spazio di solidarietà di cui il migrante possa beneficiare grazie all'azione di associazioni e comuni cittadini.** In tal senso, la *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (CNCDH), autorità indipendente dello Stato, più volte, nel corso degli anni, ha chiesto al governo e all'Assemblea nazionale di impegnarsi nella modifica dell'articolo 622, comma 1, del CESEDA, in modo tale che solo le azioni condotte a scopo di lucro siano sanzionate[192].

191 https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006147789&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20090408

192 http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-mettre-fin-au-delit-de-solidarite

UNHCR/DIANA DIAZ

2.6 Il piano d'azione per l'integrazione e la sua attuazione

Alla luce dell'afflusso passato, presente e futuro di rifugiati e richiedenti asilo, l'integrazione nel mercato del lavoro rappresenta una delle sfide più importanti per l'Unione europea e gli Stati membri. Il *Piano d'azione per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi*[193], presentato dalla Commissione nel giugno 2016, ha indicato, in merito, proposte in aree cruciali, quali le misure d'integrazione che precedono la partenza e l'arrivo, in particolare per le persone reinsediate con evidente bisogno di protezione internazionale; l'istruzione, l'occupazione e la formazione professionale; l'accesso ai servizi di base; la partecipazione attiva e l'inclusione sociale.

I migranti, tuttavia, ha rilevato la Commissione, sono spesso sottoccupati, anche quando sono in possesso di un diploma universitario; riconoscere e mettere a profitto le qualifiche di cui sono già in possesso rappresenta una delle priorità in materia di accesso al lavoro. Da allora la Commissione ha lanciato, in particolare, due iniziative finalizzate all'accesso nel mercato del lavoro e al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi:

- **"datori uniti per l'integrazione"**[194], con l'obiettivo di incentivare le imprese a sostenere i richiedenti asilo e i rifugiati, attraverso l'offerta di tirocini e programmi di formazione, in cooperazione con le agenzie del lavoro e i centri per l'impiego sul territorio;
- **"strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di Paesi terzi"**[195], presentato dalla Commissione il 20 giugno 2017, rientra tra le azioni annunciate nella Nuova agenda per le competenze dell'Unione europea e il Piano d'azione per l'integrazione. Spesso chi fugge dal proprio paese non porta con sé i propri diplomi ed è quindi importante poter presentare le competenze dei cittadini dei paesi terzi in una maniera che li aiuti a veder riconosciuta la propria esperienza pregressa. Lo Strumento è un programma online multilingue che permette ai cittadini dei paesi terzi di presentare le proprie competenze, qualifiche ed esperienze in modo tale da renderle comprensibili in tutta l'Unione europea. L'obiettivo, dunque, è di agevolare le organizzazioni che offrono servizi ai cittadini dei paesi terzi a individuare esigenze specifiche, come l'apprendimento linguistico, la consulenza in materia di occupazione o formazione continua. In ultima analisi, ha l'intendo di facilitare il processo di collegamento tra la domanda e l'offerta di lavoro.

193 Commissione europea, *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, 7 giugno 2016, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&qid=1495528840755&from=EN

194 Commissione europea, Dialogo europeo sulle *competenze e la migrazione: datori di lavoro e Commissione uniti per l'integrazione dei migranti*, Comunicato stampa, 23 maggio 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1386_it.htm

195 Commissione europea, *Integrazione: un nuovo strumento per agevolare l'accesso al lavoro dei cittadini di paesi terzi*, Comunicato stampa, 20 giugno 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1603_it.htm

2.7 La riforma del sistema europeo comune d'asilo: lavori in corso

Nella comunicazione del 6 aprile 2016, *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*[196] la Commissione europea ha illustrato le priorità per migliorare il Sistema europeo comune di asilo (CEAS). L'obiettivo generale è di passare da un sistema che, per come è stato concepito o per la scorretta attuazione, attribuisce una responsabilità sproporzionata ad alcuni Stati membri, a un sistema più equo che offra percorsi sicuri verso l'UE ai cittadini di Paesi terzi bisognosi di protezione o in grado di contribuire allo sviluppo economico dell'Unione. La Commissione ha pertanto annunciato una riforma progressiva del quadro attuale, al fine di stabilire un sistema sostenibile ed equo di determinazione dello Stato membro competente per i richiedenti asilo, rafforzare il sistema Eurodac, raggiungere una maggiore convergenza nel sistema di asilo, prevenendo così i movimenti secondari, e introdurre un mandato rafforzato per l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Il 4 maggio 2016 la Commissione ha presentato un primo pacchetto di proposte legislative di riforma del sistema europeo comune di asilo:

- una proposta di regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di **determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo** presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide[197]. La proposta intende riformare il regolamento (UE) n. 604/2013, cd. regolamento Dublino III, istituendo un nuovo sistema di distribuzione delle domande di asilo fra gli Stati membri che si dimostri più equo, più efficiente e più sostenibile. Fra i principali obiettivi: la creazione di un meccanismo di equità, il quale preveda che venga automaticamente stabilito quando uno Stato membro si trova a far fronte a un numero sproporzionato di richieste di protezione internazionale (per far ciò, si farà riferimento alle dimensioni e alla ricchezza dello Stato in questione). Nel caso in cui uno Stato si trovi ad affrontare un afflusso sproporzionato di migranti, che superi il 150% della quota di riferimento, tutti i nuovi richiedenti protezione internazionale, dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, dovranno essere ricollocati in altri Stati membri fino a quando il numero di domande non sarà al di sotto di quel livello. Inoltre, gli Stati membri avranno la possibilità di non partecipare temporaneamente al ricollocamento. In tal caso, dovranno versare un contributo di solidarietà di 250.000 euro allo Stato membro in cui sarà ricollocato il richiedente del quale sarebbero stati responsabili ai sensi del meccanismo di equità; obblighi giuridici più chiari per i richiedenti protezione internazionale, compreso il dovere di rimanere nello Stato membro competente per la loro richiesta, limiti geografici alla fornitura di benefici materiali legati all'accoglienza e conseguenze proporzionate in caso di violazione delle norme, al fine di prevenire gli abusi e i movimenti secondari; maggiori garanzie per i minori non accompagnati e l'ampliamento della definizione di "familiari". Tuttavia l'iter della proposta all'interno del Consiglio europeo sconta forti rallentamenti per l'opposizione di alcuni Stati membri, in particolare il cosiddetto gruppo dei Paesi di Visegrad. Nel Parlamento europeo la proposta legislativa è stata assegnata alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), con Cecilia Wikström (ALDE, Svezia) nominata relatrice, la quale ha presentato il 24 febbraio 2017 il suo progetto di relazione.[198] L'iter è proseguito il 19 ottobre, con il voto della commissione LIBE.[199] Il negoziato tra i gruppi politici ha prodotto importanti e innovativi compromessi rispetto al testo proposto dalla Commissione, in particolare: eliminazione del criterio di primo paese d'ingresso e sostituzione con un meccanismo automatico di ricollocamento; eliminazione della procedura obbligatoria di inammissibilità; rafforzamento della possibilità di considerare, nella determinazione dello Stato responsabile della richiesta d'asilo, i legami significativi del richiedente con uno Stato membro (permesso di soggiorno o visto precedente; titoli accademici ottenuti nello Stato membro); rafforzamento le garanzie per

196 Commissione europea, *Riformare il Sistema Europeo Comune di Asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, 6 aprile 2016, http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&rid=1

197 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN

198 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+COMPARL+PE-599.751+02+NOT+XML+V0//IT

199 http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20171016IPR86161/dublino-stati-membri-devono-accogliere-la-propria-quota-di-richiedenti-asilo

[illegible] essere assegnato al minore entro 24 ore dal-[illegible]

- l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo [illegible] sce[illegible][200], [illegible] canismo di equità nel quadro del nuovo siste-[illegible] re convergenza nella valutazione delle domande di protezione internazionale nell'intera Unione, rafforzando la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e promuovendo il diritto dell'Unione e le norme operative in materia di procedure di asilo, condizioni di accoglienza ed esigenze

200 https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-271-IT-F1-1.PDF

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] anticipazione dei beneficiari di protezione internazionale [illegible]

[illegible]

[illegible] [208];

- una **proposta di regolamento di protezione internazionale** [209], la quale intende sostituire [illegible] più semplici, chiare e brevi, mantenuto il termine di sei mesi per l'adozione delle decisioni; introdurre termini più brevi (da uno a due mesi), in particolare per le domande di asilo inammissibili o palesemente infondate o per i casi in cui è prevista l'applicazione della procedura accelerata; stabilire nuove scadenze per la presentazione dei ricorsi (da una settimana a un mese) e per le decisioni nella prima fase di ricorso (da due a sei mesi). I richiedenti con esigenze particolari e i minori non [illegible] della domanda. Inoltre, l'applicazione di sanzioni in caso di abuso della procedura, omessa collaborazione e movimenti secondari - finora facoltativa - è resa obbligatoria. La Commis[illegible] curi e dei Paesi terzi sicuri con elenchi europei o designazioni a livello UE, entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento. Il Parlamento europeo non ha ancora espresso una posizione sul fascicolo. La relatrice è Laura Ferrara (EFDD, Italia), [illegible] è stato presentato il 30 maggio 2017 [210];

- una proposta di regolamento che istituisce **un quadro di reinsediamento** [211] dell'Unione e che modifica il regolamento (UE) n. 516/2014. La proposta intende stabilire un approccio legislativo vincolante e obbligatorio in materia di reinsediamento per il periodo successivo al 2016 al fine di garantire alle persone che necessitano di protezione internazionale canali organizzati e sicuri di accesso all'Europa. Obiettivo della proposta è quello di istituire un meccanismo orizzontale per l'avvio di iniziative mirate di reinsediamento dell'UE, per l'accesso alla protezione, lo status da accordare alle persone reinsediate e in materia di sostegno finanziario, le quali dovrebbero andare ad aggiungersi alle altre misure volte a scoraggiare i movimenti secondari. Il numero di persone da reinsediare [illegible] membri, ma la Commissione ritiene che [illegible] sere attuato attraverso piani annuali del[illegible] europeo [illegible] (GUE / NGL, Svezia) il quale ha presentato il suo progetto di relazione il 12 aprile 2017 [212].

208 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0245+0+DOC+XML+V0//IT#title1

209 http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-467-F1-IT-MAIN.PDF

210 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-597.506+01+DOC+PDF+V0//IT&language=IT

211 http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-468-IT-F1-1.PDF

212 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-601.257+01+DOC+PDF+V0//IT&language=IT

UNHCR/ROCCO NURI

3

Capitolo 3 /

Dinamiche e flussi delle migrazioni forzate nel mondo[1]

A cura di UNHCR in collaborazione con Migrantes.

1 Parti di questo capitolo sono estratte da UNHCR, 2017 *Global Trends: forced displacement in 2016* http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html

Principali dati e tendenze del 2016

65,6 milioni di migranti forzati nel mondo

Di cui

22,5 milioni rifugiati
17,2 milioni sotto il mandato UNHCR,
5,3 milioni di palestinesi registrati dall'UNRWA

40,3 milioni di sfollati interni

2,8 milioni di richiedenti asilo

10,3 milioni
di persone che non erano mai state rifugiate prima, sono state costrette alla fuga a causa di conflitti o persecuzioni. Tra queste 6,9 milioni di sfollati interni[4] e 3,4 milioni di "nuovi" rifugiati e richiedenti asilo

20 persone al minuto
sono state costrette a fuggire dalle loro case
in media nel mondo nel 2016, circa 28.300 persone al giorno

3,2 milioni
di individui apolidi in 74 Paesi, secondo i dati raccolti.
Almeno 10 milioni le persone apolidi o a rischio apolidia nel mondo a fine 2016, secondo stime UNHCR

84% dei rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR sono accolti in Paesi in via di sviluppo.
Con un totale di 14,5 milioni di persone, i Paesi meno sviluppati al mondo hanno accolto una quota crescente di persone, pari al 29% del totale a livello globale (4,9 milioni di rifugiati)

51%
della popolazione rifugita è costituita da bambini sotto i 18 anni.
In linea con i dati degli ultimi anni. I bambini rappresentano circa il 31% della popolazione mondiale

552.200
rifugiati ritornati nei loro Paesi d'origine.
Spesso in condizioni non ideali, più del doppio rispetto all'anno precedente. La maggior parte è tornata in Afghanistan (384.000 persone)

Libano

con 1 persona su 6 rifugiata, continua ad accogliere il maggior numero di rifugiati in rapporto alla popolazione nazionale. La Giordania (1 su 11) e la Turchia (1 su 28) sono risultate rispettivamente secondo e terzo Paese

189.300

reinsediamenti di rifugiati nel corso dell'anno

L'UNHCR ha segnalato agli Stati 162.600 rifugiati per il reinsediamento. 189.300 rifugiati sono stati ammessi a programmi di reinsediamento in 37 Paesi, secondo statistiche governative. Gli Stati Uniti hanno ammesso il maggior numero di rifugiati attraverso il programma di reinsediamento (96.900 rifugiati)

Turchia

2,9 milioni di rifugiati ospitati.

È il Paese che ne ospita di più al mondo per il terzo anno consecutivo.

Pakistan 1,4 milioni
Libano 1 milione
Iran 979.400
Uganda 940.800
Etiopia 791.600

55% dei rifugiati di tutto il mondo proviene da tre Paesi:

Siria 5,5 milioni
Afghanistan 2,5 milioni
Sud Sudan 1,4 milioni

Sud Sudan

da 854.100 rifugiati ad oltre 1,4 milioni durante la seconda metà del 2016, una crescita del 64%.

La maggioranza di questa popolazione rifugiata è costituita da bambini

2 milioni

nel 2016 le domande di asilo

La Germania è lo Stato che ha ricevuto il maggior numero di richieste

Germania 722.400
Stati Uniti 262.000
Italia 123.000
Turchia 78.600

75.000

le domande di asilo di minori non accompagnati o separati

in 70 Paesi, provenienti soprattutto dall'Afghanistan e dalla Siria. Questo dato potrebbe essere una sottostima. La Germania ha ricevuto il maggior numero di richieste (35.900)

Siria

più della metà della popolazione siriana è stata costretta ad abbandonare la propria casa nel 2016, cercando rifugio sia all'interno che al di fuori del Paese

3.1 I migranti forzati nel mondo

3.1.1 Introduzione

Guerre e crisi nel mondo a fine 2016 e nel primo semestre del 2017

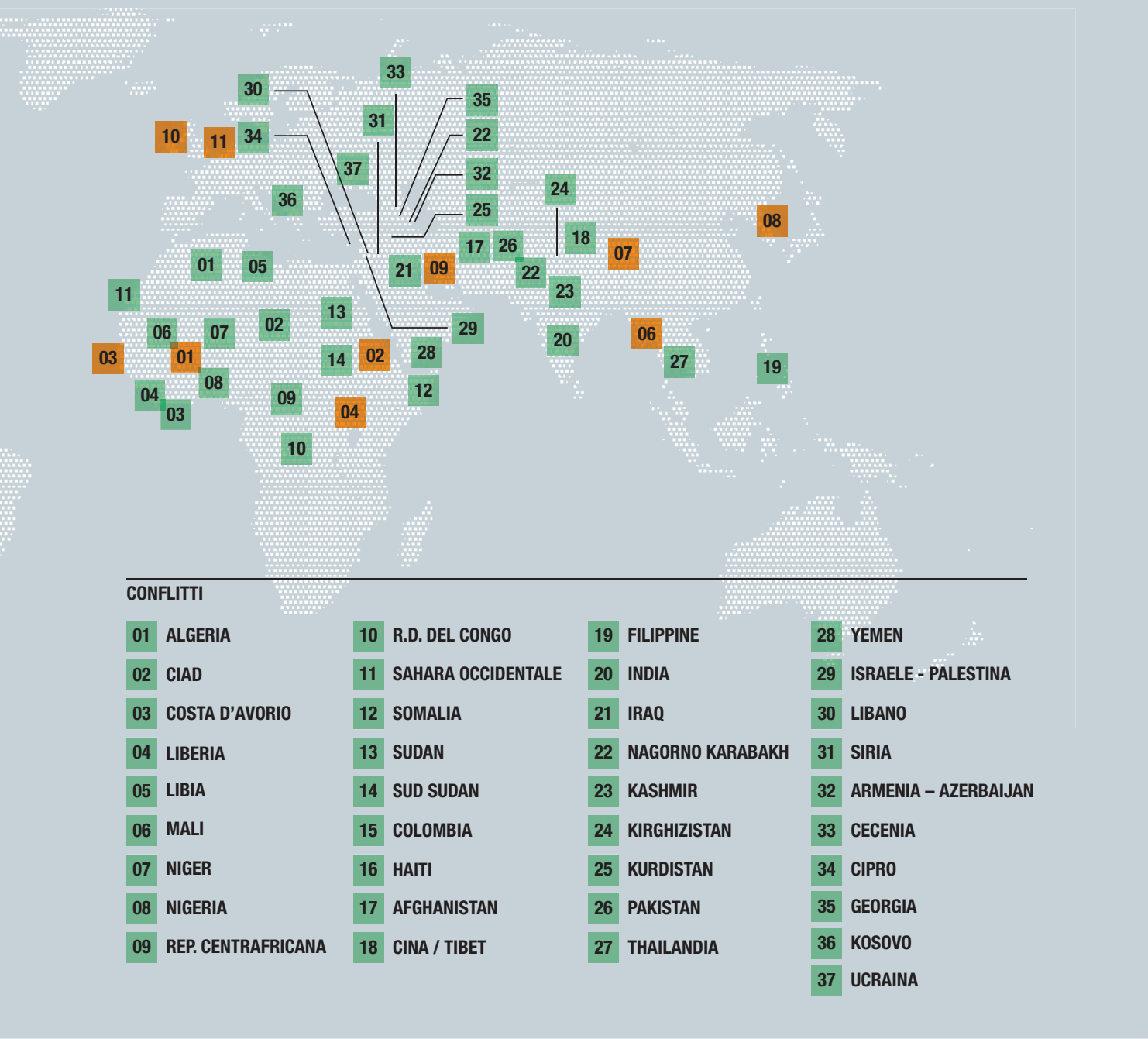
Il numero di conflitti, situazioni di crisi e tensioni nel mondo non ha accennato a diminuire nel 2016 e nel primo semestre del 2017. Se a metà giugno del 2016 secondo l'*Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*[2] erano 36 i conflitti in atto e 11 le aree di crisi, purtroppo entro il primo semestre del 2017 nessuno di questi scenari è andato a concludersi, anzi abbiamo assistito all'acuirsi e cronicizzarsi di alcune di queste situazioni e così a giugno 2017 i conflitti sono diventati 37 e le situazioni di crisi sono rimaste 11, come illustrato nella mappa qui a fianco.
Secondo l'Istituto Internazionale di Studi Strategici[3] (International Institute for Strategic Studies, IISS) che ha sede a Londra e che ogni anno pubblica un database delle situazioni di tensione in corso nel mondo, **il numero delle persone morte a causa di conflitti è tristemente aumentato di anno in anno**: siamo passati da una stima di 56.000 nel 2008, di cui la maggioranza civili, ai 167.000 morti nel 2015 (anche in questo caso più che altro civili). **Si è registrata una lieve diminuzione nel 2016 quando il conteggio delle persone morte nei conflitti si è arrestato a 157.000.**
Come Occidente non possiamo dimenticare le nostre responsabilità dirette nelle situazioni di crisi, quando a nostra volta facciamo **interventi armati** che ben lungi dal risolvere una situazione contribuiscono a creare e mantenere per lunghi periodi l'instabilità delle aree in cui interveniamo (vedi Afghanistan, Iraq e negli ultimi anni Libia e Siria) o nel momento in cui **vendiamo armamenti** in aree del mondo dove i conflitti sono presenti.

Dopo un periodo in cui sembrava che il commercio delle armi avesse smesso di espandersi, negli ultimi tre anni ha ricominciato a crescere. Nel mondo i cinque maggiori esportatori sono Stati Uniti[4], Russia, Cina, Germania e Francia mentre i cinque maggiori importatori sono India, Arabia Saudita, Cina, Emirati Arabi Uniti e Pakistan. Nell'Africa sub-sahariana finisce il 42% delle armi vendute dai Paesi occidentali. Spesso la vendita di armi da parte dell'Occidente avviene in cambio di petrolio, gas, risorse minerarie e naturali, terra. Si stima che ogni anno, negli ultimi tre, la vendita di armi abbia rappresentato un giro di affari di circa 100.000 miliardi.
Tutti questi scenari di guerre ed instabilità, in

2 AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo* - settima edizione -, Terra Nuova, Firenze, 2016, pp. 10-11.

3 IISS: http://www.iiss.org/en

4 Secondo la Casa Bianca nel 2014 cinque Stati dell'Unione Europea presi nel loro insieme (Francia, Regno Unito, Spagna, Germania e Italia) avevano venduto in giro per il mondo più armi degli Stati Uniti: vedi AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo* - settima edizione, Terra Nuova, Firenze, 2016, p. 8.



Mappa dei conflitti e situazioni di crisi. Primo semestre del 2017.

Fonte: Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo

cui noi non siamo dunque esenti da responsabilità e speculazioni, hanno poi diverse conseguenze in comune. Tra le principali, oltre al numero di vittime, c'è anche quella di mettere in fuga un numero tanto maggiore di persone quanto più lungo e più cruento diventa il conflitto o quanto più perdurano nel tempo situazioni di insicurezza, violenza e violazione dei diritti umani. Questa dinamica investe progressivamente anche quella grande maggioranza di persone che inizialmente provano a rimanere nel proprio Paese o nelle prime zone sicure e campi profughi all'esterno del proprio Paese.

Motivi di fuga nel mondo, oltre ai conflitti armati

Se la causa principale delle **migrazioni forzate** è costituita **da situazioni di guerra e di instabilità**, vi sono però altri fattori che agiscono spesso in concomitanza con tale motivazione.

Si fugge da disuguaglianze economiche spaventose.

Nel mondo a gennaio 2017 eravamo 7 miliardi e 477 milioni: tra questi, l'1,75% della popolazione (130 milioni di persone) usufruisce del 56% del reddito mondiale, mentre all'altro estremo il 37% della popolazione (quasi due miliardi di persone) vive in condizioni di povertà.

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso al cibo.
Secondo i dati della FAO[5], ogni anno si sprecano nel mondo 1,3 miliardi di tonnellate di frutta, ortaggi, prodotti della terra che finiscono nell'immondizia invece che a nutrire le persone. Nel frattempo si stima che 795 milioni di persone soffrono la fame. In realtà la capacità di produzione agricola cresce ogni anno del 15%, il che porta a concludere che non è il cibo che manca ma la capacità e la volontà di distribuirlo equamente.

Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso all'acqua.
Nonostante il 28 luglio del 2010 l'Assemblea generale dell'ONU abbia approvato una risoluzione che riconosce all'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico sanitari lo status di diritti umani fondamentali, la mappa della distribuzione dell'acqua potabile nel mondo mostra una evidente disuguaglianza. La mancanza di accesso all'acqua potabile colpisce più che altro le popolazioni delle aree rurali più povere del mondo.
L'Africa sub-sahariana è la regione più in difficoltà, dove ogni quindici secondi un bambino muore per malattie legate al consumo di acqua non potabile. Ci sono 748 milioni di persone che nel mondo vivono ancora senza acqua potabile, mentre sono quasi 2,5 miliardi quelle che non hanno accesso ai servizi igienici essenziali.
È poi direttamente collegata agli stravolgimenti del clima un'ulteriore diminuzione della possibilità di accesso all'acqua di un numero sempre maggiore di persone, per cui nel 2025 potrebbero essere 3 miliardi le persone mancanti di accesso all'acqua potabile.

Si fugge dal fenomeno del "Land Grabbing".
Tanti Paesi, direttamente o attraverso fondi di investimento privati, stanno comprando (o affittando a lungo termine) terre assolate e produttive più che altro in Africa per garantirsi il cibo. Sono già 560 milioni gli ettari che sono passati come proprietà sotto il controllo di multinazionali, fondi di investimento e governi, e più di 200 milioni di ettari quelli affittati a lungo termine, terra che per il 70% si trova appunto nel continente africano. Queste operazioni sono riuscite con facilità specie nei Paesi africani più poveri, dato che in molti di questi Paesi la terra era distribuita in modo comunitario e a rotazione tra gli abitanti di un territorio più che accompagnata da un atto formale di proprietà.
I più attivi in questa corsa ad accaparrarsi la terra sono i fondi di investimento nord americani ed europei, seguiti da società e governi asiatici, da società e governi del Golfo Persico e da fondi di investimento di Cina, India, Giappone e Corea del Sud. Gli investitori che comprano o affittano queste terre cambiano il territorio, spesso convertono le produzioni in monoculture utili per la vendita nei loro Paesi di origine ma che non servono a nutrire il Paese in cui si trovano.
La corsa alla terra ha cominciato a riguardare anche Asia e America Latina e, negli ultimi anni, anche in Europa alcuni Paesi investitori stranieri controllano delle terre: in Germania, Romania, Bulgaria, Estonia, Lituania ed Ungheria.

Si fugge anche dalla instabilità creata dagli attentati terroristici.
Secondo il *Global Terrorism Index 2016*, un rapporto realizzato dall'Institute for Economics and Peace (IEP)[6], nel 2015 vi sono stati circa 12.000 attentati nel mondo che hanno colpito 129 diversi Paesi e hanno provocato 29.376 vittime.
La geografia del terrore, secondo questo rapporto, si concentra maggiormente nei seguenti 5 Paesi che da soli arrivano al 72% delle vittime totali: Iraq con 6.960 vittime; Afghanistan con 5.312; Nigeria con 4.940; Siria con 2.706 vittime; Yemen con 1.519 vittime (poi seguono Pakistan con 1.086 ed Egitto con 662, Somalia con 659, Libia con 454 e India con 289).
Nel 2015 quattro gruppi sono stati responsabili del 74% degli attacchi terroristici: Daesh con 6.141 morti, Boko Haram con 5.478, i Talebani con 4.502 e Al Qaida con 1.620.
Il 90% di tutti gli attacchi terroristici del 2015 è avvenuto in Paesi dove erano presenti forti tensioni o violenti conflitti, mentre lo 0,5% degli attacchi è avvenuto in Paesi non direttamente coinvolti in situazioni di crisi o di guerra.
L'insieme dei Paesi occidentali ha subito nel 2015 un forte aumento degli attacchi terroristici arrivando a 731 attacchi che hanno causato 577 vittime, mentre nel 2014 le vittime erano state 77. 21 dei 34 Paesi occidentali sono stati colpiti da qualcuno di questi attacchi e il numero maggiore di morti si è avuto in Turchia e in Francia. Questa tendenza di crescita degli attacchi terroristici in Occidente si è mantenuta anche nel 2016 e nel 2017, portando ad un numero più alto di attentati anche in Belgio, in Germania e in Spagna.
Il complesso delle cause esposte ha causato un numero molto elevato di spostamenti forzati delle popolazioni colpite da simili tensioni e disuguaglianze e, come vedremo dettagliamene nel corso di questo capitolo in base all'ultimo rapporto UNHCR del 2017[7], **nel 2016** sono stati registrati complessivamente **65,6 milioni di persone sradicate** dai loro luoghi di residenza e di vita.

5 AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo* - sesta edizione -, Terra Nuova, Firenze, 2015, pp. 15-16.

6 Institute for Economics and Peace (IEP) - *Global Terrorism Index 2016:* http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2016-Global-Terrorism-Index-Report.pdf
Questo rapporto dello IEP si basa sui dati raccolti dal National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism dell'Università del Maryland.

7 UNHCR, *Global Trend: Forced Displacement in 2016*: http://www.unhcr.org/5943e8a34, rapporto del 20 giugno 2017 relativo ai dati del 2016.

3.1.2 Il numero di persone costrette a fuggire più alto di sempre

Nel corso degli ultimi due decenni, la popolazione globale di persone costrette a fuggire è cresciuta ad un tasso molto elevato, passando dai 33,9 milioni nel 1997 ai 65,9 nel 2016, attestandosi oggi a livelli record (Figura 3.1)[8]. Questo incremento si è in gran parte concentrato tra il 2012 e il 2015, dovuto soprattutto al conflitto in Siria. Tuttavia, anche altri conflitti hanno contribuito all'aumento del numero totale di persone in fuga nel mondo, in Paesi quali l'Iraq e lo Yemen, così come in Stati dell'Africa sub-sahariana, come il Burundi, la Repubblica Centrafricana, la Repubblica Democratica del Congo, il Sud Sudan e il Sudan. Negli ultimi anni si è verificato un aumento sostanziale del numero di migranti forzati, passati da circa 1 persona costretta a fuggire su 160 di un decennio fa, ad un rapporto attuale di **1 persona su 113**.

Seppur con un tasso d'incremento per la prima volta rallentato rispetto a quello particolarmente acuto degli ultimi anni, il numero attuale di persone costrette alla fuga a livello globale è il più alto di sempre. Un gran numero di persone sono state costrette ad abbandonare le propire case nel 2016: molti di loro sono "nuovi" sfollati o rifugiati, altri rifugiati che hanno fatto ritorno nei loro luoghi d'origine, altri ancora sono sfollati interni (IDPs, Internally Displaced Persons). Nel corso dell'anno, 10,3 milioni di persone sono state costrette per la prima volta alla fuga (si parla in questi casi di "nuovi" sfollati o rifugiati), di queste 3,4 milioni hanno cercato protezione in altri Paesi[9] e 6,9 milioni sono rimaste all'interno dei confini nazionali[10]. I 10,3 milioni di nuovi migranti forzati corrisponde a una media di **20 persone costrette alla fuga ogni minuto** di ogni singolo giorno del 2016 (Figura 3.2). Tuttavia, molti altri hanno fatto ritorno nei propri Paesi o aree di origine nel tentativo di ricostruirsi una vita, compresi 6,5 milioni di sfollati interni e più di 550.000 rifugiati.

8 Questo numero comprende 22,5 milioni di rifugiati; di cui 17,2 sotto il mandao dell'UNHCR e 5,3 rifugiati palestinesi registrati dall'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Il dato include anche 40,3 milioni di sfollati interni (fonte: IDMC) e 2,8 milioni di individui la cui richiesta d'asilo era ancora pendente al momento della chiusura del presente rapporto.

9 2 milioni di nuove richieste d'asilo individuali e 1,4 milioni di nuovi rifugiati riconosciuti sulla base di un riconoscimento *prima facie* o di gruppo.

10 Dati basati su stime globali dell'IDMC.

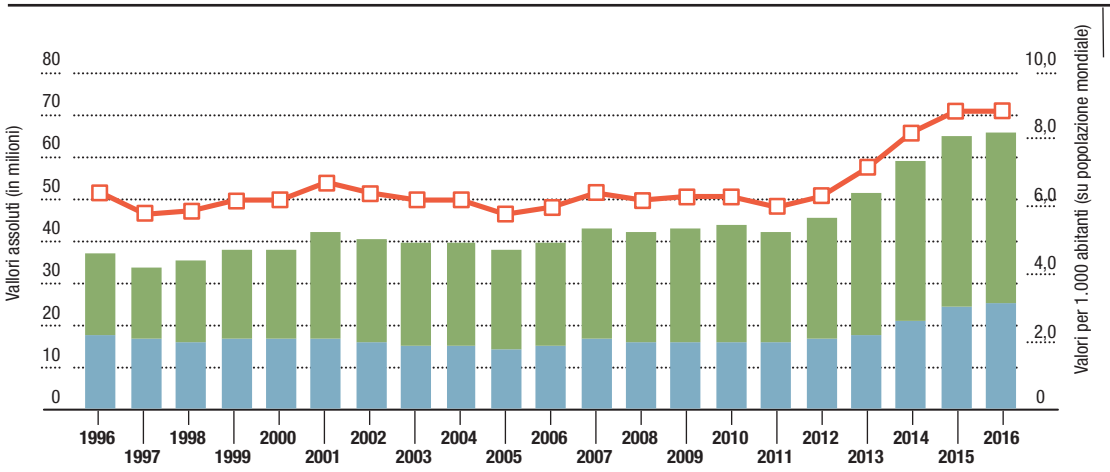


Figura 3.1

Rifugiati e sfollati. Anni 1996 - 2016.
Valori assoluti in milioni e per mille abitanti

Fonte: UNHCR

- Rifugiati e richiedenti asilo (scala sx)
- Sfollati interni (scala sx)
- Proporzione di popolazione costretta alla fuga (scala dx)

Figura 3.2

"Nuove" persone costrette alla fuga. Anni 2003 - 2016.
Valori assoluti in milioni

Fonte: UNHCR

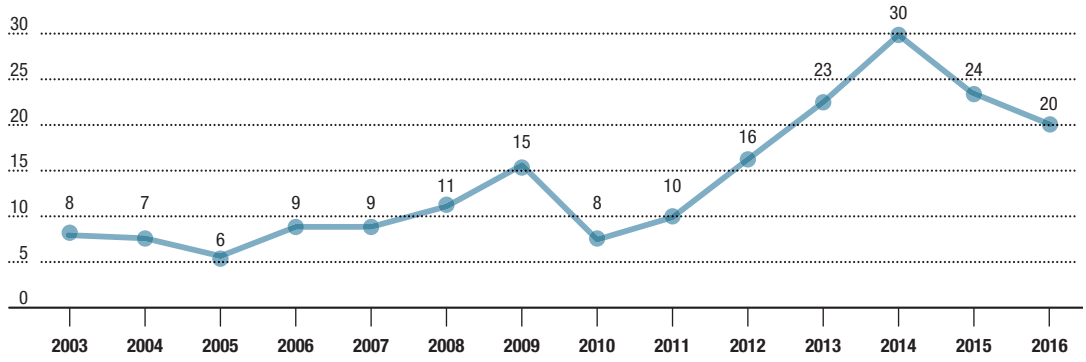
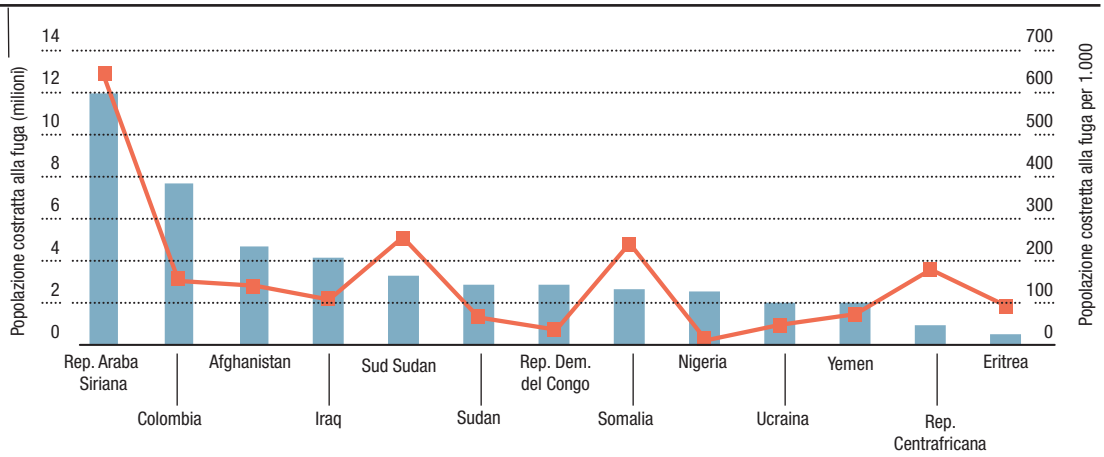


Figura 3.3

Popolazione costretta alla fuga e proporzione della popolazione costretta alla fuga. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: UNHCR



Alcune nazionalità sono state particolarmente colpite dal fenomeno delle migrazioni forzate: con 12 milioni di siriani rifugiati nel 2016, di cui 5,5 milioni di rifugiati che hanno cercato protezione oltre i confini nazionali, 6,3 milioni di sfollati interni e quasi 185.000 richiedenti asilo, la popolazione siriana continua a essere la più ampia popolazione costretta alla fuga nel mondo (Figura 3.3).

I colombiani risultavano il secondo maggior gruppo, con 7,7 milioni di persone costrette alla fuga, soprattutto all'interno dei confini nazionali[11]. Un totale di 4,7 milioni di afghani sono stati costretti a fuggire: di questi, 1,8 milioni sfollati interni e 2,9 milioni di rifugiati o richiedenti asilo. Altri Paesi particolarmente interessati dal fenomeno - ossia con più di 2 milioni di persone fuggite, siano essi sfollati interni, rifugiati o richiedenti asilo - sono Iraq (4,2 milioni), Sud Sudan (3,3 milioni), Sudan (2,9 milioni), Repubblica Democratica del Congo (2,9 milioni), Somalia (2,6 milioni), Nigeria (2,5 milioni), Ucraina (2,1 milioni) e Yemen (2,1 milioni).

Considerando il numero di persone costrette alla fuga in rapporto alla popolazione nazionale[12], la Siria è il Paese maggiormente colpito: con 650 persone su 1.000 costrette alla fuga,è l'unico Stato al mondo in cui il fenomeno della migrazione forzata interessa ormai la maggioranza della popolazione. Seguono Sud Sudan con 259 persone su 1.000 e Somalia con 238. Altri Paesi per cui più di una persona su 10 risulta essere stata costretta alla fuga alla fine del 2016 includono: Afghanistan, Repubblica Centrafricana, Colombia e Iraq. Sebbene l'entità del fenomeno generato dal conflitto in Siria possa aver messo in ombra altre crisi e conflitti, diverse emergenze hanno avuto conseguenze profonde nel corso del 2016. Queste crisi continuano a determinare importanti bisogni umanitari, specialmente in quei Paesi meno preparati a fornire risposte adeguate. La guerra in Sud Sudan ha causato un rapido flusso di rifugiati nei Paesi limitrofi e di molti nuovi sfollalti interni, che si è particolarmente accelerato nella seconda metà dell'anno; complessivamente, nel corso del 2016 la popolazione rifugiata del Sud Sudan è cresciuta dell'85%.

Allo stesso modo, la popolazione rifugiata del Burundi è aumentata del 39% durante il 2016, mentre il numero di sfollati interni è quadrupli-

11 Il grande numero di sfollati interni in Colombia dipende dal dato totale registrato nel Registro Governativo delle Vittime, che è stato iniziato nel 1985.

12 Fonte per i dati sulle popolazioni nazionali: Nazioni Unite, Dipartimento per gli affari economici e sociali, Divisione Popolazione (2015). "*Population Prospects: The 2015 Revision (medium fertility variant projection for 2016)*". Si veda: https://esa.un.org/unpd/wpp/. La stima attuale per il 2016 è considerata una sovrastima della popolazione nazionale in alcuni Paesi particolarmente colpiti dagli spostamenti forzati all'estero. I cittadini all'estero non sono stati inclusi nella stima della popolazione. Pertanto, questa misura è da considerarsi meramente indicativa. La stima della popolazione verrà riesaminata a Luglio 2017, quando saranno pubblicate le nuove Prospettive sulla Popolazione Mondiale e aggiornate le cifre pubblicate nell'edizione online.

cato, arrivando a 141.200 persone. Conflitti e violenze sono proseguiti in Afghanistan, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Eritrea, Iraq, Libia, Sudan, Ucraina e Yemen, producendo nuovi flussi di rifugiati e impedendo il ritorno delle persone che erano state precedentemente costrette a spostarsi in questi Paesi o all'estero.
Nel 2016, la crisi in Sud Sudan è stata quella che nel mondo è cresciuta ai ritmi più elevati[13]. Il gran numero di neonati, bambini e donne incinte tra i rifugiati sudsudanesi ha reso la risposta umanitaria particolarmente difficoltosa. Il Sud Sudan e i Paesi confinanti sono tra i più poveri e meno sviluppati del mondo, con limitate risorse per rispondere ai bisogni e alle sfide relativi all'accoglienza.
Sebbene molti rifugiati siano rimasti vicino al proprio Paese d'origine, tanti altri si sono spostati più lontano, spesso alla ricerca di protezione internazionale in un ristretto gruppo di Paesi. Nel 2015 e 2016, molte persone hanno rischiato la propria vita tentando di attraversare il Mar Mediterraneo in cerca di sicurezza e protezione. Di conseguenza, alcuni Paesi europei hanno registrato un aumento del numero di rifugiati e richiedenti asilo sul proprio territorio. In Germania, la popolazione rifugiata è salita fino a toccare 1,3 milioni di persone alla fine del 2016, mentre in Svezia ha raggiunto quota 313.300.

Circa la metà dei rifugiati nel 2016 sono minori. Sprovvisti della protezione della famiglia o di parenti, i minori separati o non accompagnati sono particolarmente a rischio di abusi e sfruttamento. Il numero di bambini che ha presentato domanda d'asilo ha raggiunto quota 75.000 durante il 2016, e questo dato rappresenta probabilmente una sottostima[14].
Rispetto al 2015, nel 2016 un numero maggiore di rifugiati e sfollati interni ha fatto ritorno nei propri Paesi o aree d'origine. Circa mezzo milione di rifugiati sono tornati a casa nel 2016, la maggioranza dei quali provenienti da Afghanistan, Somalia e Sudan. Un aumento importante rispetto ai 201.400 del 2015, tuttavia, in totale, i ritornati rappresentano comunque solo il 3% della popolazione rifugiata a livello globale. Circa 6,5 milioni di sfollati interni sono tornati nelle proprie zone, pari al 18% del totale. A ogni modo, il contesto in cui queste persone hanno fatto ritorno a casa resta complesso, destando fondate preoccupazioni circa la sostenibilità di tali ritorni. Il reinsediamento si è invece dimostrato una soluzione concreta per 189.300 rifugiati.
In questo capitolo sono analizzate tendenze statistiche e cambiamenti nel fenomeno delle migrazioni forzate avvenute a livello globale tra gennaio e il dicembre 2016, in riferimento a quelle popolazioni che, per mandato della comunità internazionale, sono sotto il mandato dell'UNHCR, quindi rifugiati, richiedenti asilo, persone che hanno fatto ritorno a casa dopo un periodo di esilio, apolidi e particolari gruppi di sfollati interni[15]. I dati presentati, laddove non diversamente indicato, si basano su informazioni disponibili al 15 maggio 2017.

Popolazione sotto il mandato dell'UNHCR

ALLA FINE DEL 2016, la popolazione totale sotto il mandato dell'UNHCR si è attestata a 67,7 milioni di persone. Questo numero comprende sia le persone costrette alla fuga (rifugiati, richiedenti asilo e sfollati interni), che quelle che hanno trovato una soluzione durevole (come il ritorno volontario), così come le persone apolidi, la maggioranza delle quali non sono migranti forzati. Pertanto, questa categorizzazione differisce dal dato globale di 65,6 milioni di persone costrette alla fuga in tutto il mondo, cifra che include rifugiati e altri migranti forzati che non rientrano sotto il mandato dell'UNHCR, ed esclude invece altre categorie come i rimpatriati e gli apolidi.

13 Dati operativi mostrano che questa tendenza si è riconfermata nel 2017. Si veda: http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php.

14 Questa stima non comprende i dati di alcuni Paesi, compresi tre dei più importanti Paesi d'asilo: la Russia, il Sudafrica e gli Stati Uniti. Inoltre, i dati dell'UNHCR sulle domande d'asilo vengono raccolti su base annuale, e non comprendono bambini separati o non accompagnati riconosciuti come rifugiati, né riflettono il numero totale di bambini separati o non accompagnati richiedenti asilo e rifugiati.

15 Per una definizione dei singoli gruppi si veda il box "Popolazione sotto il mandato dell'UNHCR".

3.1.3 La popolazione rifugiata: record di rifugiati a livello globale

A fine 2016 la popolazione rifugiata a livello globale si è attestata a quota 22,5 milioni, compresi 5,3 milioni di rifugiati palestinesi che rientrano sotto il mandato dell'UNRWA. Si tratta del più alto numero mai registrato. Sotto il mandato dell'UNHCR rientrano 17,2 milioni di rifugiati[16], che rappresentano il focus principale di questo capitolo e, laddove non diversamente specificato, il gruppo specifico al quale si fa riferimento ogniqualvolta si utilizza il termine rifugiati.
Complessivamente, la popolazione rifugiata sotto il mandato dell'UNHCR è aumentata di circa il 65% negli ultimi cinque anni. Il cambiamento nella composizione di tale popolazione è dovuto soprattutto al ritorno di rifugiati nei propri Paesi di origine e all'insorgere di nuovi conflitti o al perpetuarsi di quelli in corso, che hanno causato nuovi flussi di migrazioni forzate. Sebbene ancora in aumento, il tasso di crescita è il più basso mai registrato a partire dal 2012. Nel corso del 2016, la popolazione rifugiata è aumentata di 1,1 milioni di individui (pari al 7%), mentre nel 2015 di 1,7 milioni (12%) e nel 2014 di 2,2 milioni (23%).
Una persona può essere riconosciuta come rifugiata sulla base di un riconoscimento di gruppo o *prima facie*, oppure dopo una valutazione individuale. Nel 2016 ci sono stati circa 2,3 milioni di nuovi riconoscimenti. Di questi, più della metà (1,4 milioni) sono avvenuti sulla base di un riconoscimento di gruppo o *prima facie,* i restanti (876.900) sulla base di un processo individuale di determinazione dello status[17].
Il conflitto in Siria domina le statistiche riguardanti il numero di nuovi rifugiati riconosciuti nel 2016, con 824.400 nuovi riconoscimenti, che fanno della Siria il primo Paese d'origine al mondo. Anche le crisi nell'Africa sub-sahariana hanno contribuito in modo significativo: 737.400 nuovi riconoscimenti di rifugiati provenienti dal Sud Sudan, soprattutto nella seconda parte dell'anno, seguiti da Burundi (121.700 nuovi riconoscimenti), Iraq (81.900), Eritrea (69.600), Afghanistan (69.500) e Nigeria (64.700). A controbilanciare questo dato, nel corso dell'anno sono intervenuti 552.200 ritorni di rifugiati nei loro Paesi d'origine, nonché quasi 189.300 persone reinsediate e 23.000 naturalizzazioni di rifugiati[18].
Soprattutto a causa della crisi in Siria, il numero di rifugiati in Europa continua ad aumentare. Nel 2016, la Turchia è stato il Paese con il maggior numero di rifugiati al mondo (2,9 milioni, perlopiù siriani), mentre il resto dell'Europa ha ospitato in totale 2,3 milioni di persone. I Paesi dell'Africa sub-sahariana hanno ospitato un grande e crescente numero di rifugiati (in aumento del 16% rispetto al 2015), soprattutto provenienti da Burundi, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Eritrea, Somalia, Sud Sudan e Sudan. In Africa sub-sahariana, la grande maggioranza dei rifugiati è rimasta nei Paesi confinanti a quelli di origine.

16 Questo dato comprende circa 654.000 persone in situazioni simili a quelle dei rifugiati, comprese circa 243.000 persone in Bangladesh, 164.200 in Venezuela, 52.200 in Thailandia e 42.300 in Ecuador.

17 A fini statistici, il presente capitolo non distingue tra richiedenti asilo riconosciuti come rifugiati e richiedenti a cui è stata riconosciuta una forma di protezione complementare come, ad esempio, la protezione sussidiaria, e il termine riconoscimento è usato anche in riferimento a queste altre forme di protezione.

18 Si veda il paragrafo 3.1.4 per ulteriori dettagli sulle possibili soluzioni.

UNHCR/BASSAM DIAB

Paesi di asilo

Le regioni in via di sviluppo continuano a sostenere la responsabilità maggiore in termini di accoglienza di persone rifugiate, in modo sproporzionato rispetto ad altre regioni. Secondo la classificazione della Divisione Statistica delle Nazioni Unite (Figura 3.4), nove dei primi 10 Paesi d'asilo al mondo si trovano in regioni in via di sviluppo[19]. Tre di questi (Repubblica Democratica del Congo, Etiopia e Uganda) rientrano nella categoria dei Paesi meno sviluppati al mondo[20], e soffrono pertanto di problemi strutturali che impediscono loro uno sviluppo sostenibile, a cui si aggiungono le difficoltà di gestire un flusso significativo di rifugiati.

Come nel 2015, nel 2016 la Turchia è rimasta il primo Paese per numero di rifugiati accolti, 2,9 milioni, in crescita rispetto ai 2,5 milioni dell'anno scorso. La grande maggioranza dei rifugiati in Turchia proviene dalla Siria: oltre 2,8 milioni di rifugiati siriani, pari a più del 98% dell'intera popolazione rifugiata nel Paese. A questi vanno aggiunti gruppi minoritari provenienti da Iran (7.000), Afghanistan (3.400) e Somalia (2.000).

Il Pakistan è il secondo Paese d'asilo, nonostante il calo nel numero di rifugiati, dovuto soprattutto al ritorno di molti rifugiati nei propri Paesi d'origine. Alla fine del 2015, il Pakistan ospitava 1,6 milioni di rifugiati, scesi a 1,4 milioni alla fine del 2016 soprattutto grazie alle circa 380.000 ripartenze[21]. La popolazione rifugiata in Pakistan continua a essere composta quasi esclusivamente da afghani.

Anche la popolazione rifugiata in Libano è lievemente diminuita, principalmente a seguito di operazioni di allineamento di dati e dei trasferimenti nell'ambito dei programmi di reinsediamento. Tuttavia, alla fine del 2016 il Libano ospita ancora poco più di 1 milione di rifugiati, rispetto a poco meno di 1,1 milioni nel 2015 e 1,2 milioni di rifugiati nel 2014. La maggior parte dei rifugiati in Libano proviene da Siria (1,0 milioni) e Iraq (6.500).

La popolazione di rifugiati registrata in Iran, il quarto maggior Paese ospitante, è rimasta invariata a quota 979.400 alla fine del 2016[22].

L'Uganda ha registrato un drammatico aumento del numero di rifugiati, soprattutto nella seconda metà del 2016. Alla fine del 2015, nel Paese si trovavano 477.200 rifugiati, un numero quasi raddoppiato un anno dopo (940.800). La maggior parte dei nuovi arrivati proviene dal Sud Sudan, per un totale di 639.000 persone, pari al 68% della popolazione rifugiata totale. Numeri significativi di rifugiati nel Paese proven-

19 Per una lista dei Paesi inclusi in ogni regione si veda: https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/.

20 Per una lista dei Paesi meno sviluppati si veda: https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/.

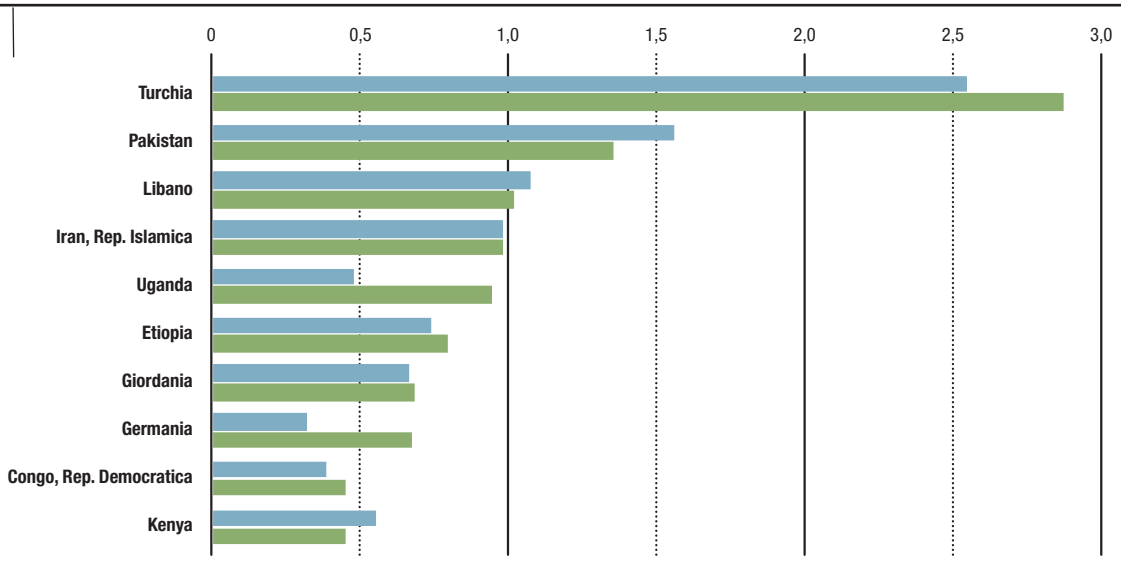
21 ll Pakistan ospita un gran numero di rifugiati afghani non registrati.

22 Il governo iraniano registra tutti i rifugiati nel Paese. Ad eccezione dei rifugiati all'interno di insediamenti, l'UNHCR ha ricevuto dal governo il numero aggregato di rifugiati nel maggio 2015.

Figura 3.4

Principali Paesi di asilo. Anni 2015 e 2016.
Valori assoluti (in milioni)

Fonte: UNHCR



gono anche da Repubblica Democratica del Congo (205.400), Burundi (41.000), Somalia (30.700) e Ruanda (15.200). Anche la popolazione dei rifugiati in Etiopia è aumentata nel 2016, fino a raggiungere quota 791.600. La maggioranza delle persone è arrivata dal Sud Sudan, portando il numero totale di rifugiati sudsudanesi nel Paese a 338.800 persone, rispetto alle 281.500 dell'anno precedente. 242.000 provengono invece dalla Somalia, in lieve calo rispetto al 2015, mentre restano significativi i numeri di rifugiati provenienti da Eritrea (165.600) e Sudan (39.900). La Giordania ha registrato un leggero aumento della sua popolazione di rifugiati, garantendo protezione a 685.200 persone nel 2016 (nel 2015 erano state 664.100). Di conseguenza la Giordania è il settimo maggior Paese d'asilo nel mondo. La grande maggioranza di questi rifugiati proviene dalla Siria (648.800), mentre 33.100 dall'Iraq e 2.200 dal Sudan.[23]
In Germania, la popolazione rifugiata è aumentata notevolmente, soprattutto a seguito delle decisioni in merito alle domande di asilo di coloro che sono arrivati nel 2015 e nei primi mesi del 2016. Alla fine del 2015 la popolazione rifugiata in Germania contava 316.100 persone, mentre alla fine del 2016 il totale era salito a 669.500. La maggior parte dei rifugiati proviene dalla Siria (375.100), seguita da Iraq (86.000), Afghanistan (46.300), Eritrea (30.000), Iran (22.900) e Turchia (19.100).
I conflitti in corso in Burundi e nel Sud Sudan hanno causato un crescente numero di rifugiati nella Repubblica Democratica del Congo. Il Paese ospita 452.000 rifugiati alla fine del 2016, rispetto ai 383.100 dell'inizio dell'anno. Il numero di rifugiati provenienti dal Sud Sudan è aumentato di oltre dieci volte durante l'anno, da 5.600 a 66.700, mentre il numero delle persone provenienti dal Burundi è salito da 23.200 a 36.300. Le principali nazionalità di rifugiati nella Repubblica Democratica del Congo sono, come in passato: Ruanda (245.100) e Repubblica Centrafricana (102.500).
Il numero di rifugiati in Kenya è diminuito nel corso del 2016, passando da 553.900 a 451.100 persone, un calo di quasi il 20%. Nonostante questo, il Kenya continua a ospitare la decima maggior popolazione di rifugiati in tutto il mondo. Il numero di rifugiati somali nel Paese è sceso da 417.900 a 324.400 persone durante l'anno: questo è dovuto principalmente a esercizi di verifica e allineamento dati, ritorni di rifugiati e, in misura minore, ai reinsediamenti. Oltre ai somali, alla fine del 2016 si trovano in Kenya numerosi rifugiati provenienti da Sud Sudan (87.100), Etiopia (19.100) e Repubblica Democratica del Congo (13.300).

Paesi di origine

Dai primi 10 Paesi di origine provengono 13,5 milioni di rifugiati, pari al 79% della popolazione globale dei rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR – una proporzione in aumento se paragonata al 2015 (75%). Ad eccezione della Siria, questi Paesi sono tra i meno sviluppati al mondo[24] (Figura 3.5).

23 I dati relativi alla Giordania non considerano l'accoglienza significativa di rifugiati palestinesi sotto il mandato dell'UNRWA, che portano il totale della popolazione rifugiata ad oltre 2,9 milioni.

24 Per una lista dei Paesi meno sviluppati si veda: https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/ .

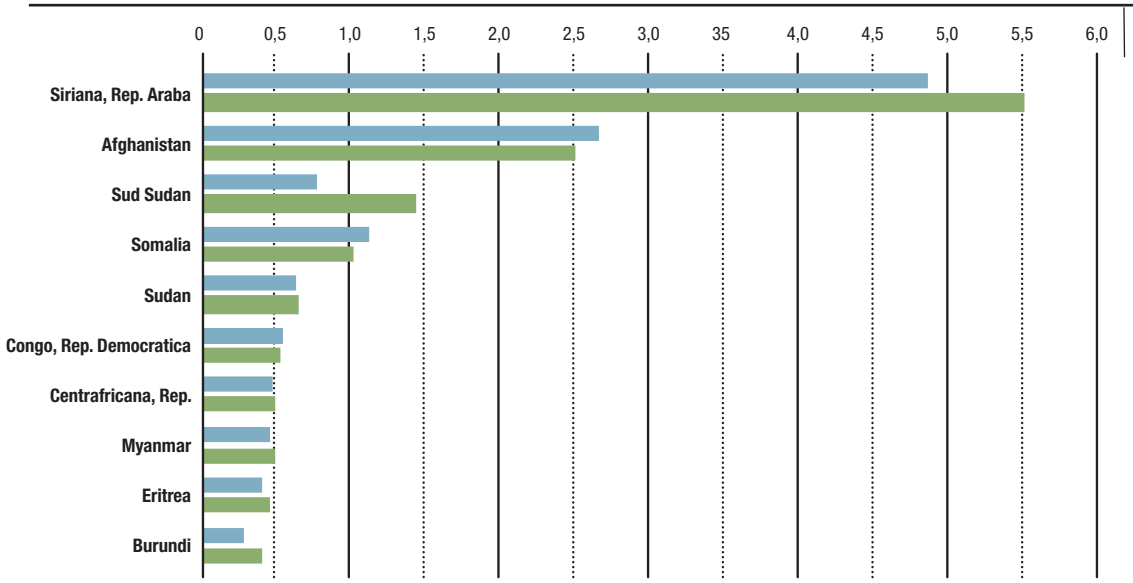


Figura 3.5

Principali Paesi di origine. Anni 2015 e 2016.
Valori assoluti (in milioni)

Fonte: UNHCR

25 Il governo iraniano registra tutti i rifugiati nel Paese. Ad eccezione di quelli negli insediamenti, l'UNHCR ha ricevuto dal governo il numero aggregato di rifugiati nel Maggio 2015.

Il principale Paese di origine dei rifugiati nel 2016 è stata la **Siria**, con 5,5 milioni di persone rifugiate alla fine dell'anno, in aumento rispetto ai 4,9 milioni del 2015. Sebbene queste persone siano state ospitate in 123 Paesi in 6 continenti, la stragrande maggioranza (l'87%) è rimasta nei Paesi confinanti. La Turchia ha ospitato la più vasta popolazione di rifugiati siriani, in aumento nel corso del 2016 e che ha raggiunto il picco di 2,8 milioni di persone alla fine dell'anno. Altri Paesi della regione ad aver accolto un numero significativo di rifugiati siriani sono stati: Libano (1 milione di persone), Giordania (648.800), Iraq (230.800) ed Egitto (116.000). Al di fuori della regione, vanno invece citati Germania (375.100), Svezia (96.900), Austria (31.000) e Paesi Bassi (28.400).
Il secondo principale Paese di origine dei rifugiati è l'**Afghanistan**, nonostante il numero sia diminuito rispetto allo scorso anno: alla fine del 2016 si registravano, infatti, 2,5 milioni di rifugiati afghani, rispetto ai 2,7 milioni dell'anno precedente. Anche se questo calo è dovuto soprattutto ai ritorni dal Pakistan, in Pakistan continua comunque ad essere ospitata la più grande popolazione di rifugiati afghani del mondo (1,4 milioni). L'Iran ospita un numero pari a 951.100 rifugiati afghani[25]. In Germania, il numero di rifugiati afghani è arrivato a quota 46.300 alla fine del 2016, seguita da Austria (20.200), Svezia (16.600), Italia (16.000) e Grecia (11.400).
La crisi in **Sud Sudan** ha prodotto un sostanziale incremento del numero di persone in fuga dal Paese, specialmente nella seconda metà del 2016. Durante l'anno, il numero di rifugiati sud-sudanesi è quasi raddoppiato, passando dai 778.700 alla fine del 2015 a più di 1,4 milioni alla fine del 2016 (al Sud Sudan è dedicata una scheda di approfondimento a pag.232).
Il numero di **rifugiati somali** nel mondo è lievemente diminuito, soprattutto a seguito di esercizi di verifica e allineamento dati e ai ritorni di

UNHCR/MOHAMMAD HAWARI

rifugiati dal Kenya. Alla fine del 2015 si registravano 1,1 milioni di rifugiati somali, scesi a 1 milione alla fine del 2016. Il Kenya continua a ospitare la maggior popolazione di rifugiati somali al mondo (324.400 persone). Segue lo Yemen, dove questo gruppo è leggermente aumentato in seguito a nuovi riconoscimenti e nascite, nonostante il conflitto in corso nel Paese. A fine 2016 l'Etiopia ha ospitato 242.000 rifugiati somali, seguita da Uganda (30.700), Sudafrica (28.700), Svezia (22.500), Paesi Bassi (16.500) e Italia (14.300).

Il numero di **rifugiati sudanesi** ha raggiunto quota 650.600 alla fine del 2016, in aumento rispetto ai 627.100 dell'anno precedente. Il Ciad continua a ospitare il maggior numero di rifugiati sudanesi (312.500), mentre altre 241.500 sono accolti in Sud Sudan. Gli altri Paesi che ospitano una quota significativa di rifugiati sudanesi sono: Etiopia (39.900), Egitto (13.800), Regno Unito (7.300) e Francia (7.000).

Alla fine dell'anno, la **Repubblica Democratica del Congo** rappresentava il sesto principale Paese di origine dei rifugiati (537.500 persone), in lieve calo rispetto alla fine del 2015. La maggior parte di queste persone è ospitata in Paesi limitrofi come Uganda (205.400), Ruanda (73.100)[26], Burundi (57.100), Tanzania (50.300), Zambia (21.300), Sud Sudan (14.500), Angola (12.900), Congo (12.300) e Zimbabwe (5.900). Un significativo numero di rifugiati è invece ospitato in Sudafrica (26.200), Francia (15.000) e Kenya (13.300).

Le violenze nella **Repubblica Centrafricana** hanno continuato a costringere molte persone alla fuga, e il numero dei rifugiati del Paese è aumentato da 471.100 a 490.900 persone nel corso dell'anno. La stragrande maggioranza di queste persone ha trovato asilo nei Paesi confinanti. Il Camerun ne ha ospitate la maggior parte (283.600 alla fine del 2016), seguito da Repubblica Democratica del Congo (102.500), Ciad (70.200) e Congo (24.500).

Il numero di rifugiati proveniente dal **Myanmar** ha raggiunto le 490.300 unità alla fine del 2016, in aumento rispetto ai 451.800 dell'anno precedente. Il Bangladesh continua a essere il principale Paese di asilo di queste persone (276.200)[27]. Seguono Thailandia (102.600), Malesia (87.000) e India (15.600).

L'**Eritrea** si riconferma il nono Paese di origine dei rifugiati nel mondo: 459.400 persone alla fine del 2016, in notevole aumento rispetto alle 407.500 di fine 2015. La maggioranza dei rifugiati eritrei sono stati ospitati in Etiopia (165.500) e Sudan (103.200), mentre molti altri hanno cercato protezione in Paesi più lontani quali Germania (30.000), Israele (27.800)[28], Svizzera (26.300) e Svezia (26.000).

Il numero di rifugiati del **Burundi**, decimo Paese di origine nel mondo, è cresciuto di quasi il 40% nel corso del 2016, passando dai 292.800 di inizio anno ai 408.100 di fine. Quasi tutti i rifugiati burundesi (il 97%) si sono stabiliti in Paesi vicini quali Tanzania (230.900), Ruanda (82.900), Uganda (41.000) e Repubblica Democratica del Congo (36.300).

Altri importanti Paesi di origine dei rifugiati nel 2016 sono stati Vietnam (329.400)[29], Iraq (316.000), Colombia (311.100), Ruanda (286.100), Ucraina (239.100) e Nigeria (229.300).

26 Le stime governativi risultano più alte rispetto a quelle dell'UNHCR, riportate nel presente capitolo.

27 Dei 276.00 rifugiati provenienti dal Myanmar in Bangladesh, 243.000 sono persone in situazioni simili a quelle dei rifugiati.

28 Dati realtivi a fine 2015.

29 Quasi tutti i rifugiati vietnamiti sono ospitati in Cina e considerati ben integrati nella società cinese.

Nuovi arrivi di rifugiati

Nel 2016, più di 1,4 milioni di rifugiati sono stati costretti alla fuga per la prima volta[30]. Un dato inferiore rispetto a quello del 2015 (quando si registrarono 1,8 milioni di nuovi rifugiati) e notevolmente più basso rispetto al 2014 (2,9 milioni).

L'Uganda ha riportato il maggior numero di nuovi rifugiati nel 2016, con 514.000 nuovi arrivi, per lo più nella seconda metà dell'anno. Quasi tutti (489.000) provengono dal Sud Sudan e, in misura minore, dal Burundi (18.600).

La Turchia ha registrato 328.900 rifugiati siriani[31]. Il conflitto nel Sud Sudan ha colpito anche altri Paesi come il Sudan, che ha registrato 102.800 nuovi arrivi, quasi interamente provenienti dal Sud Sudan. La Repubblica Democratica del Congo ha registrato 82.700 nuovi rifugiati, 61.100 dei quali originari del Sud Sudan e 13.200 del Burundi. Altri Paesi che nel 2016 hanno riportato un numero significativo di nuovi rifugiati includono Etiopia (81.100), Tanzania (71.800), Niger (43.400), Camerun (40.800), Giordania (38.300), Kenya (23.500) e Russia (22.000).

Nel 2016 sono stati 736.200 i nuovi rifugiati provenienti dal Sud Sudan. La maggioranza di loro è fuggita in Uganda, ma arrivi significativi sono stati registrati anche in Sudan, Repubblica Democratica del Congo, Etiopia (55.600), Kenya (22.600) e Repubblica Centrafricana (5.000). Questo flusso si è concentrato soprattutto nella seconda metà dell'anno.

Nel corso dell'anno sono stati registrati anche circa 410.800 nuovi rifugiati siriani, in fuga da un conflitto di cui ancora non si intravede la fine. La maggior parte di loro ha cercato protezione nella regione: in Turchia, dove hanno ottenuto protezione temporanea 328.900 persone, 37.900 sono state invece registrate in Giordania, Egitto (14.600), Iraq (13.600) e Libano (13.200).

Il contributo dei Paesi di asilo

Il rapido aumento della popolazione di rifugiati ha ulteriormente ridotto o esaurito le limitate risorse di molti dei Paesi da cui provengono e in cui sono accolti i rifugiati, spesso tra i più poveri del mondo. Se si considera l'impatto dell'accoglienza dei rifugiati, l'entità della popolazione rifugiata è un fattore importante, ma sono da soppesare anche altri fattori centrali, quali, la popolazione dello stato ospitante, la sua economia e il suo livello di sviluppo. La dimensione della popolazione nazionale è importante per stimare l'impatto socio-demografico della presenza di numeri significtivi di rifugiati in un Paese (Figura 3.6)[32]. In base a questo parametro, i Paesi che hanno accolto rifugiati siriani hanno registrato i numeri più alti, che riflettono l'entità della crisi siriana. Il Libano ha continuato a ospitare una popolazione rifugiata particolarmente ampia in rapporto alla popolazione nazionale, con 169 rifugiati ogni 1.000 cittadini libanesi[33], seguito da Giordania e Turchia.

Nel 2016, Paesi a medio e basso reddito in regioni in via di sviluppo sono stati sproporzionatamente gravati del peso dell'accoglienza di rifugiati, l'84% dei quali è ospitato proprio in queste regioni[34]. I Paesi meno sviluppati come Camerun, Ciad, Repubblica Democratica del Congo, Etiopia, Kenya, Sudan e Uganda hanno ospitato 4,9 milioni di rifugiati, pari al 28% del totale globale. In questi Paesi a basso reddito, già fortemente ostacolati nella crescita economica e nello sviluppo da importanti barriere strutturali, sono disponibili risorse limitate per rispondere ai bisogni delle persone in cerca di protezione[35].

La dimensione dell'economia di un Paese può essere stimata, con alcune limitazioni, prendendo in considerazione il suo Prodotto Interno Lordo (PIL)[36]. Comparare la dimensione complessiva dell'economia di un Paese ospitante all'ampiezza della popolazione rifugiata presente sul territorio permette di misurare le risorse economiche disponibili per rispondere ai bisogni dei rifugiati (Figura 3.7). Secondo questo parametro, il peso maggiore della crisi dei rifugiati è ricaduto sulle spalle dei Paesi più poveri del mondo, che hanno accolto una proporzione significativa di rifugiati in rapporto alla propria economia.

Esempi di questo tipo includono: Ciad, Ruanda, Sud Sudan e Uganda. Dei Paesi che hanno accolto più rifugiati in rapporto alla propria economia nazionale, 8 su 10 si trovano in Africa. Sebbene il Libano e la Giordania siano Paesi a medio reddito, il grande numero di rifugiati ospitati in rapporto alla loro economia nazionale ha comunque contribuito a determinare un peso

30 Il dato riguardante i "nuovi rifugiati" si riferisce ai rifugiati riconosciuti tali sulla base di un riconoscimento *prima facie* o di gruppo nel corso del 2016, e non comprende i rifugiati riconosciuti in seguito a un processo di determinazione individuale dello status.

31 In Turchia, ai rifugiati siriani viene riconosciuta una forma di protezione temporanea sulla base di un riconoscimento di gruppo, mentre altre nazionalità sono sottoposte a una procedura di riconoscimento individuale.

32 Fonti per le popolazioni nazionali: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision (medium fertility variant projection for 2016). Si veda: https://esa.un.org/unpd/wpp/.

33 Questo dato non comprende i rifugiati palestinesi sotto il mandato dell'UNRWA, che ammontano a 463.700 in Libano e 2,2 milioni in Giordania.

34 Per la lista dei Paesi compresi in ogni regione si veda: https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/.

35 Per la lista dei Paesi meno sviluppati si veda: https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/.

36 Fonte per le dimensioni delle economie: Fondo Monetario Internazionale, "*World Economic Outlook Database*", Aprile 2017; si veda: https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx, PIL (prezzi correnti). In precedenti pubblicazioni, la misura economica era il numero di rifugiati per ogni dollaro Americano di PIL pro capite (PPP). Per riflettere meglio l'impatto economico, questa misura è stata cambiata (ma può essere calcolata accedendo al link soprastante).

economico significativo per i due Paesi.
Il livello di sviluppo di un Paese può essere valutato in diversi modi. Usando l'Indice di Sviluppo Umano 2015 (2015 Human Development Index, HDI) prodotto dall'UNDP (United Nations Development Programme)[37] molti Paesi con i più bassi livelli di sviluppo umano (ossia quelli che già faticano a soddisfare i bisogni di sviluppo sostenibile della popolazione nazionale) si sono trovati ad affrontare la difficile sfida di ospitare una grande popolazione di rifugiati.

Il Ciad, ad esempio, ha ospitato la quarta maggiore popolazione rifugiata al mondo in rapporto alla popolazione nazionale, e si è inoltre collocato al 186esimo posto su 188 nella classifica dell'indice di sviluppo umano. Similmente, il Sud Sudan si è classificato al 181esimo posto in termini di HDI, ma allo stesso tempo settimo al mondo per numero di rifugiati in rapporto alla popolazione nazionale. Nonostante Libano, Giordania e Turchia ospitino grandi popolazioni di rifugiati, è anche vero che questi Paesi hanno livelli più alti di sviluppo umano.

37 Si veda: http://hdr.undp.org/en/data.

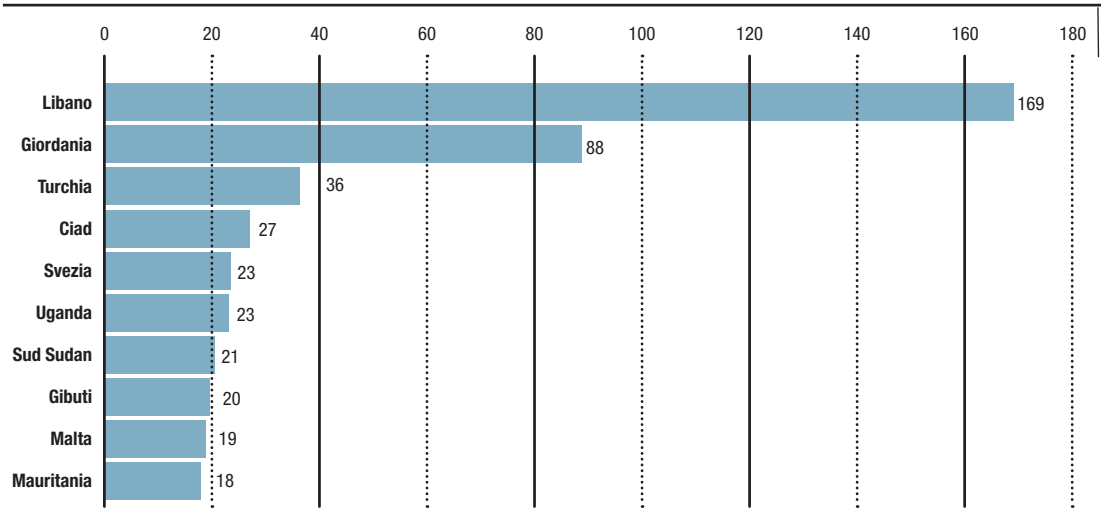


Figura 3.6

Numero di rifugiati ogni 1.000 abitanti. Anno 2016.
Valori assoluti per mille

Fonte: UNHCR

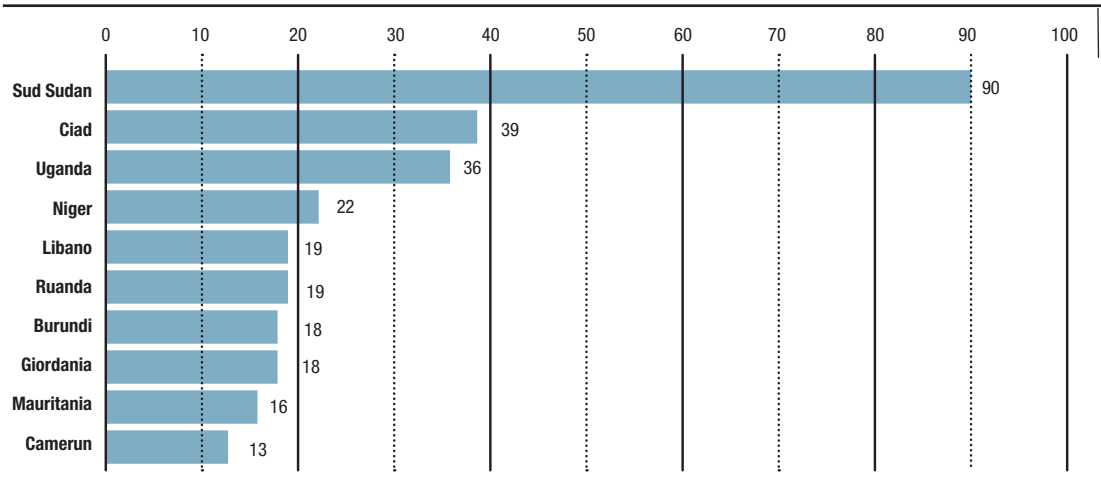


Figura 3.7

Numero di rifugiati per PIL/pro capite in dollari USD. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: UNHCR

3.1.4 Soluzioni durevoli

Oltre a garantire protezione internazionale, parte integrante del lavoro e del mandato dell'UNHCR è anche la ricerca di soluzioni durevoli che permettano alle persone costrette alla fuga di ricostruirsi una vita in condizioni di pace e dignità. Tradizionalmente le soluzioni durevoli comprendono il rimpatrio volontario, il reinsediamento in un Paese terzo e l'integrazione locale. Questi approcci si sono tuttavia dimostrati insufficienti, in quanto un crescente numero di persone sotto il mandato dell'UNHCR permangono in condizioni di protezione precarie e con scarse speranze di trovare una soluzione durevole in futuro. Il 19 Settembre 2016, gli Stati Membri delle Nazioni Unite hanno adottato la Dichiarazione di New York su Rifugiati e Migranti, impegnandosi a sviluppare un Quadro onnicomprensivo di risposta alla crisi dei rifugiati (Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF) finalizzato a rispondere alle emergenze e alle situazioni protratte di migrazione forzata[38]. Si è trattato di un riconoscimento della necessità di approcci globali a situazioni specifiche per individuare soluzioni durevoli, insieme al coinvolgimento dei governi, di attori umanitari e di sviluppo, nonché dei rifugiati stessi. Un obiettivo cardine del CRRF è quello di incoraggiare una maggiore cooperazione internazionale per garantire protezione e trovare soluzioni per i rifugiati, nonché identificare nuovi approcci, percorsi di protezione e soluzioni.

Rimpatrio volontario

Il rimpatrio volontario rimane la principale soluzione durevole. Affinchè il rimpatrio sia sostenibile e avvenga in condizioni di sicurezza e dignità, sia i Paesi di origine che quelli di asilo devono impegnarsi pienamente per far sì che le decisioni di tornare siano volontarie e si basino su informazioni oggettive. È necessario prevedere un adeguato sostegno e assistenza ai rifugiati che decidono di tornare affinché siano reintegrati nelle proprie comunità e rafforzate così le prospettive di sostenibilità del ritorno.
Il numero di rifugiati ritornati nei propri Paesi di origine è aumentato in maniera sostanziale nel corso del 2016, più che raddoppiato rispetto al 2015, quando ci furono 201.400 ritorni (contro i 552.200 del 2016). Si tratta del dato più alto dal 2008 (Figura 3.8)[39]. La maggioranza dei rifugiati ritornati a casa ha ricevuto assistenza dall'UNHCR (500.300 persone, pari a circa il 90% del totale). Dal 2013 i rifugiati che hanno fatto ritorno nei Paesi d'origine rappresentano

38 Si veda: http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-andmigrants.html.

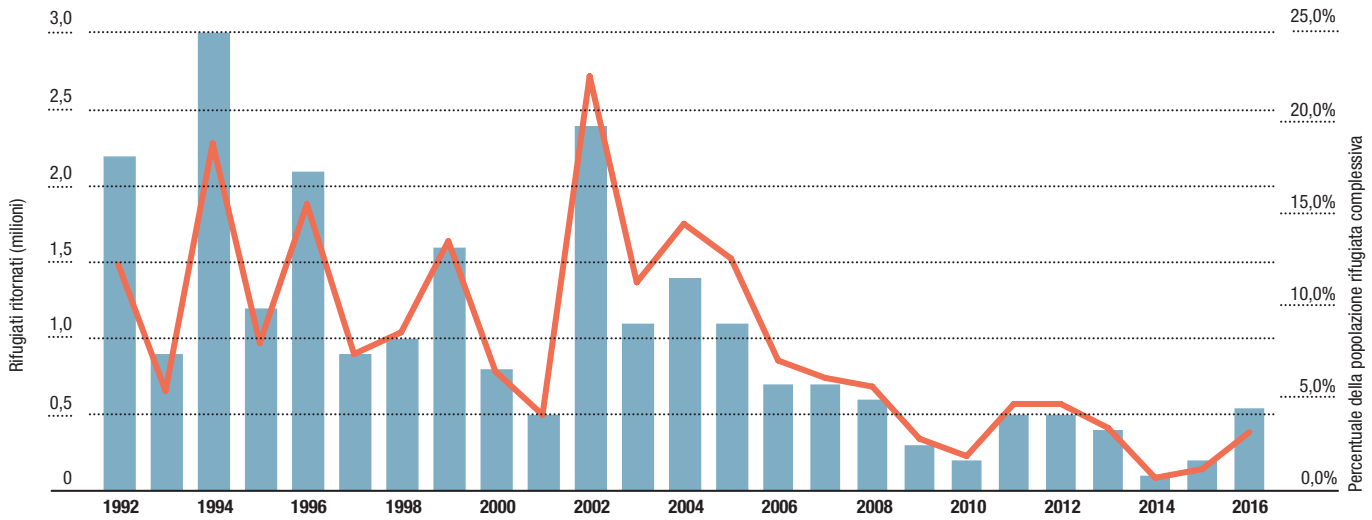
39 Dati basati su report consolidati provenienti dai Paesi di asilo (partenza) e di origine (arrivo).

Figura 3.8

Rifugiati rimpatriati. Anni 1990-2016.
Valori assoluti (in milioni) e percentuale

Fonte: UNHCR

Numero di rifugiati ritornati
Percentuale della popolazione rifugiata



UNHCR/CHRISTOS TOLIS

meno del 5% della popolazione rifugiata globale, soprattutto a causa dell'assenza di condizioni favorevoli al ritorno nei Paesi di origine.
Inoltre, il contesto in cui alcuni rifugiati tornano nei loro Paesi è complesso, con molte situazioni di fragilità e instabilità, da cui derivano grandi preoccupazioni e dubbi riguardo alla sostenibilità dei ritorni stessi. Affinché i ritorni sostenibili siano al passo con il crescente numero di nuovi rifugiati sono necessari sforzi condivisi che affrontino le cause alla radice delle migrazioni forzate e supportino percorsi di reintegrazione una volta che queste persone siano tornate a casa.
Il numero di Paesi o aree a cui i rifugiati hanno fatto ritorno è aumentato dai 39 del 2015 ai 40 del 2016. Come l'anno precedente, gli afghani sono stati il gruppo di rimpatriati più numeroso, passati dai 61.400 dello scorso anno ai 384.000 del 2016. La grande maggioranza è tornata dal Pakistan (381.300) e dall'Iran (2.300). Similmente, il Sudan è al secondo posto per numero di rifugiati ritornati, con 37.200 persone, quasi tutte dal Ciad. Circa 36.100 ritorni sono stati registrati in Somalia, soprattutto dal Kenya, e in misura minore dallo Yemen. Inoltre, 34.400 rifugiati sono rientrati nella Repubblica Centrafricana, di ritorno da Repubblica Democratica del Congo, Ciad e Camerun. Altri Paesi con alti numeri di rimpatri comprendono: Costa D'Avorio (19.600), Repubblica Democratica del Congo (13.200) e Mali (9.800). Il Pakistan ha registrato il maggior numero di rifugiati rimpatriati, con 381.300 partenze, tutte verso l'Afghanistan. Ci sono stati 49.900 ritorni dal Ciad, inclusi 37.200 sudanesi e 12.700 cittadini provenienti dalla Repubblica Centrafricana ritornati a casa. Il Kenya ha registrato 33.800 partenze, quasi tutte verso la Somalia. Altri Paesi con un numero considerevole di partenze nel corso del 2016 sono stati: Repubblica Democratica del Congo (21.900), Liberia (19.100) e Sud Sudan (13.200).

Reinsediamento

I rifugiati potrebbero aver cercato protezione in Paesi in cui i loro bisogni specifici non possono essere soddisfatti o dove permane una situazione rischiosa. In questi casi, l'UNHCR aiuta a reinsediare i rifugiati in un Paese terzo, trasferendoli da un Paese di asilo ad un altro, che ha precedentemente accettato di accoglierli come rifugiati e di garantire loro di poter risiedere stabilmente sul proprio territorio. Gli Stati di reinsediamento garantiscono al rifugiato protezione fisica e legale, nonché l'accesso a diritti civili, politici, economici, sociali e culturali come quelli riconosciuti ai cittadini.

Diversi Stati hanno messo a disposizione un mumero maggiore di posti per il reinsediamento nel 2016. Circa 15.000 nuovi posti sono stati confermati durante e immediatamente dopo l'incontro di alto livello sulla condivisione globale delle responsabilità per la creazione di canali di accesso per i rifugiati siriani, organizzato dall'UNHCR a Marzo 2016. Inoltre, diversi Stati, soprattutto in Europa e America Latina, hanno istituito nuovi programmi di reinsediamento o assunto ulteriori impegni nel corso del 2016. 37 Stati hanno preso parte ai programmi di reinsediamento dell'UNHCR nel 2016 (nel 2015 erano 33). Con l'aumento dei Paesi impegnati nel reinsediamento negli ultimi anni, l'UNHCR ha intensificato gli sforzi per coordinare e supportare la creazione di programmi di reinsediamento sostenibili.

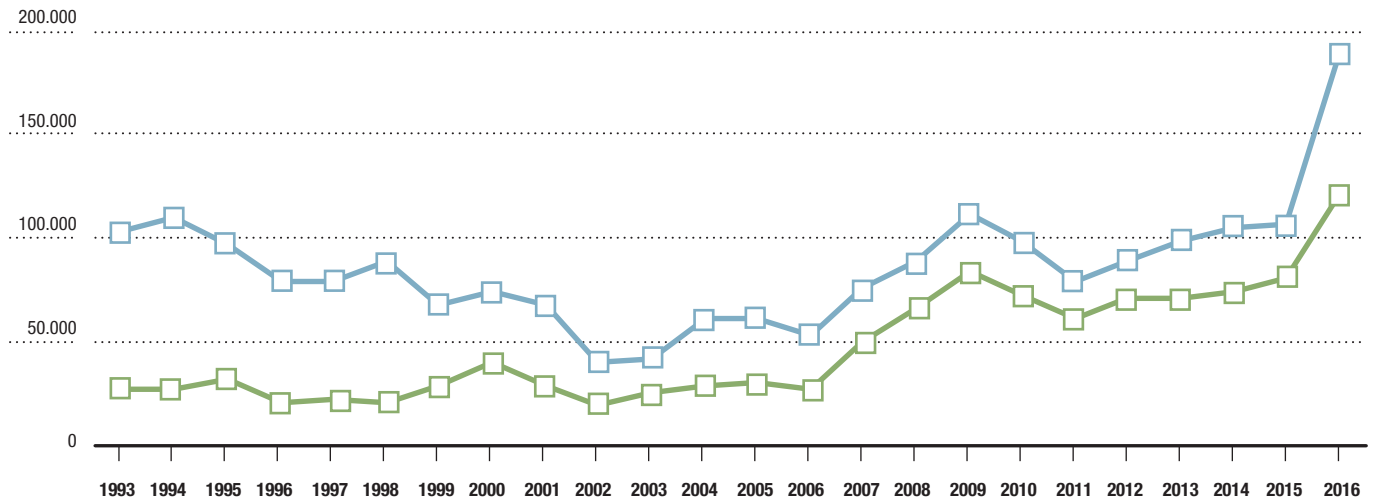
Nel corso del 2016, il numero totale di rifugiati ammessi ai programmi di reinsediamento ha raggiunto quota 189.300, secondo le statistiche governative. Questo numero rappresenta un aumento del 77% rispetto ai 107.100 del 2015 (Figura 3.9). Dei Paesi che nel 2016 hanno aderito al programma di reinsediamento di rifugiati, gli Stati Uniti hanno costituito il 51% dei reinsediamenti (96.900 persone). Altri Paesi che hanno reinsediato un numero importante di rifugiati nel 2016 sono: Canada (46.700) e Australia (27.600). I rifugiati siriani sono stati il principale gruppo a beneficiare del reinsediamento (63.000 persone), seguiti da rifugiati della Repubblica Democratica del Congo (22.100), dell'Iraq (14.700) e della Somalia (12.200).

Nel corso del 2016, l'UNHCR ha segnalato 162.600 rifugiati per il reinsediamento, un aumento del 21% rispetto al 2015 e il numero più alto da circa due decenni. I siriani hanno costituito il gruppo nazionale più ampio, con 77.200 persone segnalate. Il secondo maggior gruppo è stato quello dei rifugiati della Repubblica Democratica del Congo (22.800), seguiti da quelli originari di Iraq (12.800), Somalia (10.500) e Myanmar (10.100). Queste cinque nazionalità hanno rappresentato più dell'80% di tutte le segnalazioni. Stati Uniti (107.700), Canada (19.800) e Regno Unito (8.800) hanno ricevuto l'84% delle segnalazione fatte dall'UNHCR nel corso dell'anno. In totale, rifugiati di 69 nazionalità diverse sono stati segnalati per il reinsediamento da 83 Paesi o territori d'asilo verso

Figura 3.9

Reinsediamento di rifugiati. Anni 1993-2016.
Valori assoluti

Fonte: UNHCR



37 Paesi dell'UNHCR, ed in 28 Paesi si trovano [illegible] dell'UNHCR [illegible] dell'UNHCR [illegible] dell'UNHCR

Focus / Paese

Sud Sudan intrappolato tra carestia e conflitto

Popolazione	12,7 milioni	Fonte: UNDP
Popolazione rifugiata ospitata nel Paese	262.600	Fonte: UNHCR

3,3 milioni di sudsudanesi costretti a lasciare le proprie case

1 persona su 4 in Sud Sudan è stata costretta alla fuga

1,4 milioni di persone si sono rifugiate in Paesi confinanti

99% della popolazione rifugiata del Sud Sudan è stata accolta in Paesi confinanti (più di 700.000 persone sono fuggite verso Uganda, Etiopia, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo e Kenya)

Il conflitto armato, combinato alla stagnazione economica, alle malattie e all'insicurezza alimentare, ha travolto il Paese più giovane del mondo, lasciandolo in una situazione disperata. Nel 2016, il numero di sudsudanesi in fuga dalle loro case in cerca di salvezza è stato il più alto di sempre. Il conflitto ha costretto alla fuga circa 3,3 milioni di persone, di cui 1,9 milioni rimasti all'interno dei confini nazionali e 1,4 milioni fuggiti in Paesi confinanti. In totale, circa 1 sudsudanese su 4 è stato costretto ad abbandonare la propria casa. Più del 99% della popolazione sudsudanese rifugiata è stata accolta in Paesi confinanti, con una bassissima percentuale di persone che si è spinta più lontano alla ricerca di protezione.
Il Sud Sudan è diventato indipendente nel luglio 2011, in seguito a una guerra che ha causato la morte di oltre 2,5 milioni di persone. Verso la fine del 2013 gli scontri sono scoppiati anche per le strade della capitale, Juba. Ben presto il conflitto si è esteso nei tre Stati della regione del Greater Upper Nile. Da allora, nonostante numerose trattative e concordati cessate il fuoco, le ostilità hanno investito tutto il Paese. Nel luglio 2016 a Juba sono scoppiate violenze su larga scala, che poi si sono diffuse su tutto il territorio, anche in zone che in precedenza erano rimaste escluse dal conflitto, come l'Equatoria. Il risultato, tra le altre cose, è stata un'ondata di rifugiati e sfollati all'interno del Paese.

Una crisi di protezione di grandi dimensioni

Il devastante conflitto ha portato a una crisi in termini di protezione, sia per i cittadini sudsudanesi che per i 262.600 rifugiati che vivevano in Sud Sudan. In queste circostanze è difficile assicurare assistenza umanitaria, specialmente ai gruppi più vulnerabili. Sono state documentate numerose violazioni dei diritti umani, comprese violazioni di principi umanitari internazionali. Molte persone sono state vittime di violenza a causa della loro etnia e presunta militanza politica. Le violazioni riscontrate comprendono uccisioni mirate di civili (bambini compresi), arresti e detenzioni arbitrarie e tortura. Si è inoltre registrata una diffusa distruzione delle proprietà dei civili, ospedali e scuole, così come saccheggi e distruzione di proprietà delle organizzazioni umanitarie, compresi attacchi a membri del personale delle Nazioni Unite[40]. Brutali violenze sessuali sono state perpetrate da tutti gli attori del conflitto come vera e propria arma di guerra[41]. L'UNICEF ha stimato che 16.000 bambini sono stati reclutati dai gruppi armati, e più della metà di tutti i bambini del Paese sono esclusi da un qualsiasi percorso scolastico: si tratta della percentuale più alta al mondo[42]. Questa situazione ha inoltre determinato una profonda crisi economica, che ha causato l'aumento dei prezzi dei beni alimentari e un acuirsi del crimine.

Sfollati interni nel 2016

Nel corso del 2016 la popolazione di sfollati interni del Sud Sudan ha continuato a crescere, da 1,7 milioni di persone all'inizio dell'anno a 1,9 milioni alla fine. Questo aumento ben descrive l'entità dei movimenti forzati nel Paese, e lo scoppio del conflitto a Juba alla fine del luglio 2016 rappresenta uno spartiacque: prima di questo momento le persone ritornate a casa erano state 752.300, dopo la nuova ondata di violenza si sono invece registrate 865.000 nuove persone in fuga nel corso dell'anno. Sfortunatamente, a causa del perseverare del conflitto, le persone tornate a case sono ancora a rischio di violenze e potrebbero spostarsi nuovamente in cerca di sicurezza.
Più di 224.000 persone[43] hanno trovato rifugio in siti istituiti per far fronte alle necessità di protezione della popolazione (siti finalizzati alla "Protection of Civilians", anche detti "PoC"), e molti di loro potrebbero essere arrivati lì già a dicembre 2013. Questi insediamenti per le persone sfollate all'interno del Paese sorgono in zone di competenza delle Nazioni Unite, spesso presso le loro sedi. Il 60% dei residenti di quesi siti era rap-

UNHCR/ROCCO NURI

presentato da bambini, e la percentuale di donne rispetto agli uomini era anch'essa sproporzionatamente alta, in quanto gli uomini restano spesso nelle loro zone d'origine nel tentativo di mettere al sicuro i propri mezzi di sostentamento. Le aree maggiormente interessate dalla fuga di queste persone sono state gli ex Stati di Unity, Jonglei, Central Equatoria e Upper Nile. Nel corso del 2016, 739.900 rifugiati e richiedenti asilo hanno lasciato il Sud Sudan. Di questi, la grande maggioranza ha cercato protezione nei Paesi vicini, l'Uganda *in primis*. La popolazione rifugiata in Uganda è più che triplicata nel corso del 2016, andando da 199.400 a 639.000 persone. Il governo ugandese ha garantito ai rifugiati l'accesso alla terra per coltivare e l'accesso a tutti i servizi pubblici, nonostante le limitate risorse economiche (le operazioni dell'UNHCR sono state finanziate soltanto per il 33%, con un deficit di 186 milioni di dollari americani). L'Uganda è stato anche il primo Paese a implementare il *Comprehensive Refugee Response Framework* (Quadro onnicomprensivo di risposta alla crisi di rifugiati), connesso alla Dichiarazione di New York su Rifugiati e Migranti, per supportare le politiche e iniziative del governo in materia. Altri Paesi ad accogliere un gran numero di rifugiati sudsudanesi sono stati Etiopia (338.800), Sudan (297.200), Kenya (87.100), Repubblica Democratica del Congo (66.700), Repubblica Centrafricana (4.900) ed Egitto (2.500).

Un'emergenza rurale che coinvolge soprattutto i più giovani

Due terzi dei rifugiati del Sud Sudan, nel 2016, erano bambini e giovani sotto i 18 anni. Un rifugiato su 5 aveva meno di 5 anni, una fascia di età particolarmente a rischio di malattie e malnutrizione. I bambini più grandi sono invece a rischio di esclusione dall'istruzione. Le donne rappresentano il 63% della popolazione rifugiata adulta, mentre gli uomini tra i 18 e i 59 sono una piccola minoranza dell'intera popolazione rifugiata. Si tratta di una crisi di natura principalmente rurale, con il 91% dei rifugiati sudsudanesi stabilitisi in zone rurali nei Paesi d'accoglienza.

L'intensificarsi del conflitto

Sfortunatamente, nel corso del 2016 non ci sono stati segni che facciano prevedere una risoluzione del conflitto, e i rapporti delle Nazioni Unite hanno sottolineato la grave situazione di insicurezza alimentare che interesserà 5,5 milioni di persone – quasi la metà della popolazione totale del Paese – a partire dalla metà del 2017[44]. I dati operativi mostrano che i movimenti forzati continueranno nel 2017, con un gran numero di persone costrette alla fuga e numerosi arrivi nei Paesi vicini[45]. Nonostante la gravità della situazione, il pesante e cronico sottofinanziamento ha raggiunto un livello per cui anche gli aiuti essenziali salva-vita rischiano di essere pericolosamente compromessi. Le strutture di accoglienza e di transito si troveranno presto sotto una tale pressione per cui assicurare a rifugiati e richiedenti asilo adeguate razioni di cibo, accesso alle cure mediche e all'istruzione saranno obiettivi sempre più difficili da raggiungere.

Nel corso del 2017 la popolazione rifugiata sudsudanese ha raggiounto quota 2milioni, il 63% è costituito da bambini di età inferiore ai 18 anni. Oltre 1 milione di persone rifugiate sudsudanesi sono ospitate in Uganda. 4,2 milioni le persone di competenza dell'UNHCR (inclusi sfollati all'interno del Paese, rifugiati accolti in Sud Sudan e rifugiati sudsudanesi che hanno cercato protezione nella regione)[46].

40 Segretariato Generale delle Nazioni Unite, UN Secretary General, 'Rapporto del Segretariato Generale delle Nazioni Unite sul Sud Sudan (riguardante il periodo tra il 16 Dicembre 2016 e il 1 Marzo 2017)'.

41 Segretariato Generale delle Nazioni Unite, 'Rapporto del Segretariato Generale delle Nazioni Unite sulla violenza sessuale nei conflitti', S/2016/361, (20 Aprile 2016).

42 Comunicato stampa UNICEF, 'Violazioni nei confronti di donne e bambini, centinaia di bambini reclutati da gruppi armati in Sud Sudan', 19 Agosto 2016.

43 UNMISS (Missione delle Nazioni Unite nel Sud Sudan), "Aggiornamento PoC n.147 all'8 Dicembre 2016", 12 Dicembre 2016.

44 Gruppo tecnico di lavoro sul Sud Sudan, South Sudan IPC Technical Working Group, "Risultati chiave dell'IPC: Gennaio-Luglio 2017", 20 Febbraio 2017.

45 Si veda: http://data.unhcr.org/SouthSudan/.

46 Dati aggiornati al 18 Settembre 2017 http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php

47 Per statistiche approfondite sullo sfollamento interno a livello globale visitare il sito internet dell'IDMC www.internal-displacement.org.

48 Il numero totale di sfollati interni riportato nelle statistiche ufficiali dell'UNHCR comprende solo quegli individui che sono fuggiti dalle proprie case in seguito a conflitti, e sono ora protetti e assistiti dall'Agenzia. Si vedano le statistiche dell'IDMC per i dati sugli sfollati interni fuggiti in seguito a disastri naturali.

49 I dati sulle migrazioni forzate interne in Afghanistan sono in corso di revisione, e sono previsti alcuni aggiustamenti.

UNHCR/JIRO OSE

3.1.5 Sfollati interni (IDP)

Alla fine del 2016, 40,3 milioni di persone sono state costrette ad abbandonare la propria casa rimanendo all'interno dei confini nazionali, a causa di violenza generalizzata o violazioni dei diritti umani. Questo dato rispecchia quello dell'anno precedente quando, secondo il Centro di Monitoraggio sullo Sfollamento Interno (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC), gli sfollati interni erano 40,8 milioni[47]. A ogni modo, i numeri riflettono una crescita drammatica avvenuta nel 2016, con molti fenomeni di migrazione forzata su larga scala e un grande numero di persone tornate nelle proprie case, spesso in circostanze difficili.

Dall'introduzione del sistema dei *cluster* interagenzia nel gennaio 2006, i dati sugli sfollati interni sono stati raccolti congiuntamente dall'UNHCR e da altri membri del *cluster*. Il numero totale di sfollati interni secondo l'UNHCR, comprensivo di quelle persone in situazioni comparabili, è diminuito, peraltro maggiormente rispetto a quanto stimato dall'IDMC. Il dato dell'UNHCR è ridotto rispetto a quello dell'IDMC, in quanto non tutte le popolazioni di sfollati interni erano conteggiate da UNHCR o altri membri del *cluster*[48]. Alla fine del 2016, la popolazione di sfollati interni riportata dagli uffici dell'UNHCR raggiungeva quota 36,6 milioni, in calo di 0,9 milioni di persone rispetto ai 37,5 milioni dell'anno precedente. Questo numero comprende i dati di 29 Paesi in cui l'UNHCR è intervenuta a favore di persone sfollate interne nel corso del 2016 (nel 2015 erano stati 28). Dei 36,6 milioni di sfollati interni registrati, 13,9 milioni sono stati direttamente assistiti dall'UNHCR (nel 2015 erano stati 13,3 milioni).

Secondo i dati riportati dagli uffici dell'UNHCR, nel 2016 ci sono stati 5,5 milioni di "nuovi" sfollati a causa di conflitti e violenze nei Paesi di origine: più di 1,3 milioni di persone nella Repubblica Democratica del Congo, 865.000 in Sud Sudan, 630.000 in Libia, 623.200 in Afghanistan[49], 598.000 in Iraq e 467.100 in Yemen. Allo stesso tempo, 6,5 milioni di sfollati interni sono tornati nelle loro aree d'origine, e il numero di sfollati interni è diminuito di altri 3 milioni,

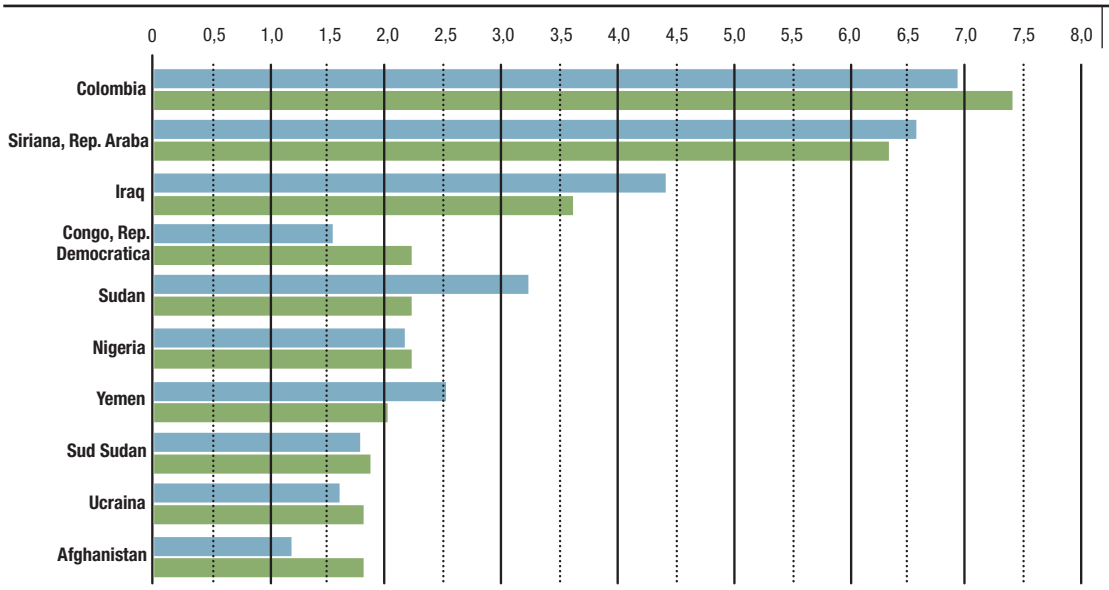


Figura 3.11

Maggiori 10 popolazioni di sfollati interni (IDP). Anni 2015-2016.
Valori percentuali

Fonte: UNHCR

Fine 2015
Fine 2016

sia perché molte persone hanno attraversato i confini nazionali, diventando quindi rifugiati, sia in seguito ad allineamenti dei dati statistici. Quasi 3 milioni di sfollati interni ritornati nelle proprie case hanno avuto bisogno di assistenza da parte dell'UNHCR. Secondo il governo, alla fine del 2016 gli sfollati interni registrati in **Colombia** erano 7,4 milioni[50], un aumento di circa mezzo milione di persone dall'inizio dell'anno, senza peraltro che fossero registrati ritorni o altre diminuzioni nello stesso periodo. Di conseguenza, la Colombia è rimasta il Paese con il maggior numero di sfollati interni al mondo (Figura 3.11).

La **Siria** è ancora il secondo Paese al mondo per numero di sfollati interni, nonostante una riduzione dai 6,6 milioni di persone sfollate alla fine del 2015 ai 6,3 milioni di un anno dopo. Diversamente dalla Colombia, il dato del 2016 per la Siria è il prodotto finale di aumenti e diminuzioni e di aggiustamenti amministrativi. Infatti, circa 600.000 sfollati interni hanno fatto ritorno nelle proprie case, mentre ulteriori 800.000 individui hanno cercato protezione al di fuori dei confini nazionali (persone diventate quindi rifugiate). Allo stesso tempo, altri fattori hanno determinato l'aumento della popolazione di sfollati interni di circa 1,2 milioni.

Così come la Siria, anche in **Iraq** c'è stata una diminuzione della popolazione di sfollati interni, sebbene i numeri rimangono molto alti: dai 4,4 milioni di inizio anno si è passati a 3,6 milioni. Circa 1,4 milioni di persone sono tornate nelle proprie case, mezzo milione delle quali beneficiando dell'assistenza dell'UNHCR. Allo stesso tempo sono stati registrati quasi 600.000 nuovi sfollati interni. La provincia di Anbar ha visto un numero significativo di movimenti forzati di persone, che rispecchiavano la situazione instabile e in continuo divenire durante il periodo della campagna militare contro il cosiddetto Stato Islamico (anche conosciuto come ISIS o ISIL) e altri gruppi armati non statali. Durante l'anno, quasi 300.000 persone nella provincia di Anbar sono state costrette alla fuga, e circa 600.000 sfollati interni vi hanno fatto ritorno. In aggiunta, la provincia di Ninewa, teatro di violenti combattimenti, soprattutto nei pressi della città di Mosul, ha riportato più di un milione di persone sfollate interne, nonostante ne fossero ritornate 180.000.

La popolazione di sfollati interni nella **Repubblica Democratica del Congo** è aumentata in maniera sostanziale, passando da 1,6 milioni a 2,2 milioni solo nel corso del 2016. Anni di conflitti armati e una generale insicurezza, sia locale che regionale, hanno creato una situazione com-

50 Il gran numero di sfollati all'interno della Colombia è il risultato di dati cumulativi registrati nel Registro Governativo delle Vittime, avviato nel 1985. Sebbene la sigla dell'accordo di pace, l'unità competente non ha un sistema per de-registrare gli sfollati interni. Poiché l'UNHCR utilizza dati governativi per la popolazione totale, l'aumento previsto di tali cifre è basato su nuove tendenze di flussi. La questione della de-registrazione nei confronti dei casi è in discussione, e il governo sta andando avanti in questa direzione con il Decreto 2569, una strategia di profilazione e risposta per determinare se le vittime registrate hanno raggiunto soluzioni durature. Visita: http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV.

plessa e alimentato una crisi umanitaria di lungo corso. Le nuove migrazioni forzate si sono concentrate soprattutto nelle province orientali, dove la situazione di sicurezza rimane instabile. Molti sfollati interni sono stati costretti a spostarsi più volte, in condizioni di sempre maggiore vulnerabilità in quanto spesso impossibilitati a riprendersi dalle perdite precedenti, sia materiali che in termini di reti e strutture di supporto sociale.

Da una situazione di incertezza e continuo cambiamento è derivato un gran numero di nuovi flussi di sfollati interni e di ritorni nelle aree di origine delle persone sfollate all'interno del Paese nel corso del 2016. Molti ritorni sono avvenuti in condizioni precarie, con terre e proprietà spesso occupate, confiscate o distrutte: questa situazione ha contribuito ulteriormente a minare i meccanismi di resilienza delle persone e delle comunità colpite.

Il **Sudan** ha registrato una significativa diminuzione della popolazione di sfollati interni nel 2016, anche se la situazione umanitaria rimane estremamente difficile. Quasi tutti gli sfollati interni vivono nelle zone meridionali e occidentali del Paese, soprattutto in Darfur. Alla fine del 2016 c'erano ancora 2,2 milioni di sfollati interni in Sudan, cifra che ha fatto del Paese il quinto al mondo per numero di sfollati interni.

Altri Paesi in cui si è registrata una popolazione di sfollati interni superiore al milione di persone sono: Nigeria (2,2 milioni), Yemen (2,0 milioni), Sud Sudan (1,9 milioni), Ucraina (1,8 milioni), Afghanistan (1,8 milioni)[51] e Somalia (1,6 milioni). 6,5 milioni di sfollati interni sono ritornati nelle proprie zone d'origine, il dato più alto mai registrato, in aumento rispetto ai 2,3 milioni del 2015 e più del numero totale dei nuovi sfollati interni (Figura 3.12). È la prima volta dal 2011 in cui il numero di nuovi sfollati registrati è minore di quello dei rimpatriati. Nonostante ciò, molti di questi ritorni sono avvenuti in condizioni di sicurezza precarie e pertanto non sono sempre necessariamente indice di un miglioramento delle condizioni nelle zone interessate. Ad esempio, in Iraq molti sfollati interni sono ritornati nella zona est di Mosul quando ancora i combattimenti nella zona ovest continuavano a provocare la fuga di molte persone. L'Iraq ha registrato il più alto numero di ritorni (1,4 milioni), seguito da Yemen (974.100) e Sud Sudan (752.300). Sia in Yemen che in Sud Sudan le ostilità prolungate e il peggioramento delle condizioni delle comunità ospitanti hanno spinto molti sfollati a tornare nelle loro zone nonostante i pericoli e l'insicurezza generale. Altri Paesi con numeri significativi di sfollati interni che hanno fatto ritorno nei rispettivi Paesi di origine comprendono: Pakistan (704.400), Nigeria (689.900), Repubblica Democratica del Congo (619.600), Siria (600.000), Libia (449.800), Filippine (255.600) e Mali (36.000).

51 Le cifre sul numero di sfollati interni in situazioni protratte nel tempo in Afghanistan (1,2 milioni di casi) sono in fase di revisione attraverso ricerca sul campo, e si prevedono adeguamenti.

Figura 3.12

Nuovi sfollati interni e ritorni. Anni 2006-2016.
Valori assoluti

Fonte: UNHCR

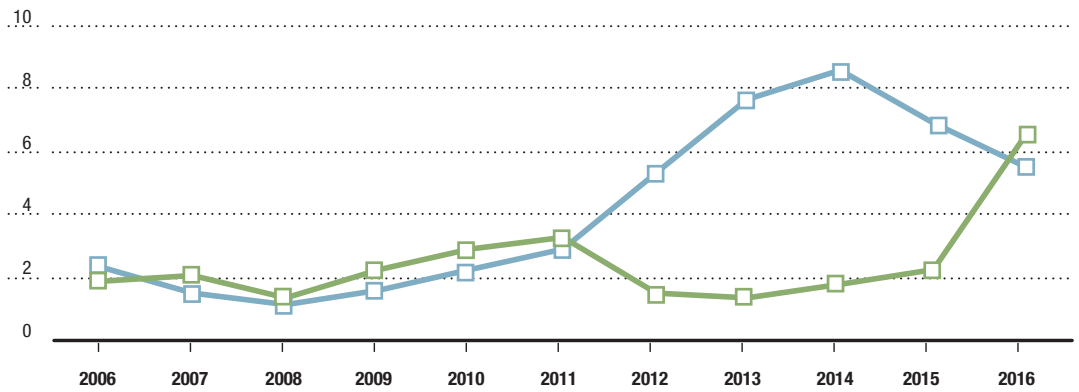


Tabella 3.1

Nuove richieste d'asilo e richieste in appello registrate. Anni 2011-2016
Valori assoluti

Fonte: UNHCR

	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Stati	734.100	781.400	870.700	1.401.700	2.063.900	1.942.000
UNHCR	98.800	125.500	203.200	245.700	269.400	208.100
Insieme**	31.700	22.800	5.800	12.900	17.800	26.300
Totale	**864.600**	**929.700**	**1.079.700**	**1.660.300**	**2.351.100**	**2.176.400**
% solo UNHCR	11	13	19	15	11	10

* Dati provvisori
** Si riferisce a procedure di determinazione dello status condotte congiuntamente da UNHCR e governi

3.1.6 Richiedenti asilo

2,8 milioni di persone in attesa di una decisione che gli cambierà la vita

Alla fine del 2016, nel mondo c'erano 2,8 milioni di richiedenti asilo, persone che hanno cercato protezione internazionale fuori dal proprio Paese, ma il cui status di rifugiato è ancora in attesa di essere determinato[52]. La diminuzione del numero di richieste di asilo registrate nel 2015 è dovuta soprattutto ad aggiustamenti statistici in Sudafrica, e non riflette pertanto la tendenza in crescita della popolazione di richiedenti asilo a livello globale. Nel corso del 2016, un totale di 164 Paesi o territori nel mondo ha ricevuto circa 2,2 milioni di richieste individuali di asilo o determinazione dello status di rifugiato, presentate direttamente alle autorità statali o all'UNHCR; un dato in diminuzione rispetto alle 2,4 milioni di richieste del 2015 (Tabella 3.1). Del totale provvisorio[53] di 2,2 milioni di richieste d'asilo, circa 2 milioni erano richieste in prima istanza del procedimento[54], le restanti 165.900 erano richieste in seconda istanza, compresi ricorsi a Corti di Appello e altre istituzioni[55]. In molti Paesi, l'UNHCR è stato invitato a farsi carico del processo di determinazione dello status di rifugiato. Gli uffici dell'UNHCR in quei Paesi hanno registrato 208.100 richieste, di cui 8.300 in fase di appello.

52 L'analisi dei dati globali e per Paese di asilo si basa sul numero di individui calcolato come numero di casi per il numero medio di individui per caso.

53 Poiché alcuni Paesi non avevano ancora reso noti tutti i propri dati nazionali sull'asilo al momento della stesura del presente rapporto, questa cifra è soggetta a successive revisioni.

54 I dati di alcuni Paesi possono includere un numero significativo di richieste presentate più di una volta, vale a dire quando il richiedente ha presentato più di una domanda nello stesso Paese o in un altro.

55 Le statistiche sui risultati dei ricorsi e dei procedimenti giudiziari per la determinazione dello status sono sotto-riportati nelle statistiche dell'UNHCR, in particolare nei Paesi industrializzati, in quanto questi dati spesso non vengono raccolti o non vengono resi pubblici dagli Stati.

Nuove richieste individuali di asilo registrate[56]

Per Paese di asilo[57]

Come nel 2015, la **Germania** è stata il primo Paese per numero di nuove richieste di asilo ricevute (722.400 domande registrate nel corso del 2016). Questo dato rappresenta una crescita significativa rispetto sia al 2015 (441.900) che al 2014 (173.100), in linea con la tendenza degli ultimi nove anni. Come negli ultimi anni, le richieste di asilo da parte di cittadini siriani sono state le più numerose (266.300, sei volte di più che nel 2014). Il numero di richieste da parte di cittadini afghani è più che quadruplicato, andando dalle 31.400 richieste nel 2015 alle 127.000 del 2016. Il terzo maggior gruppo nazionale per numero di richieste di asilo presentate è stato quello iracheno (96,100). Insieme, le richieste di afghani, iracheni e siriani hanno rappresentato il 68% del totale. La Germania ha ricevuto richieste da parte di cittadini di altri 134 Paesi nel 2016, tra cui Iran (26.400), Eritrea (18.900) e Albania (14.900).

Gli Stati Uniti sono stati il secondo Paese al mondo per numero di nuove richieste di asilo presentate nel 2016: un totale di 262.000, in aumento del 52% rispetto all'anno precedente (quando ne furono presentate 172.700) e più che raddoppiato rispetto al 2014 (121.200)[58]. Appena più della metà (52%) di queste richieste sono arrivate da Messico e Centroamerica. Se i numeri in arrivo da questa regione sono aumentati rispetto al 2015, le richieste da parte dei cittadini di El Salvador sono quasi raddoppiate (dalle 18.900 dello scorso anno alle 33.600 del 2016), rendendo El Salvador il principale Paese d'origine dei richiedenti asilo[59]. Altre richieste sono arrivate da: Messico (27.900), Guatemala (25.700), Cina (19.900), Honduras (19.500) e Venezuela (18.300). Il numero di persone in fuga dalle violenze nella parte settentrionale del Centroamerica ha raggiunto livelli che non si vedevano dagli anni '80, e come allora gli **Stati**

56 Le cifre citate in questa sezione riguardano le nuove domande di asilo presentate in prima istanza. Le richieste di ricorso, di giudizio, di ripetizione o di riapertura sono state, nella misura del possibile, escluse.

57 Il numero di domande presentate per Paese è calcolato, quando disponibile, a partire dal numero di individui moltiplicato per un fattore d'inflazione. Qualora non disponibile, le analisi per Paese di origine si basano sul numero di individui e casi.

58 Il numero stimato di individui è stato calcolato come somma del numero di nuovi casi (124.300) moltiplicato per 1,46 (numero medio di individui per caso) con il numero di nuove richieste d'asilo "difensive" depositate presso l'Ufficio esecutivo di Revisione dell'immigrazione (80.600)

59 Al numero di richieste per Paese di origine negli Stati Uniti non è stato applicato il fattore di moltiplicazione poiché il numero di persone per ogni caso per Paese di origine non è noto.

Uniti sono il principale Paese a ricevere richieste di asilo da parte di persone in fuga da quei Paesi. L'**Italia** ha registrato un netto aumento di nuove richieste di asilo, ed è stato il terzo Paese per numero di domande (123.000, rispetto alle 83.200 del 2015). L'Italia ha visto un crescente numero di arrivi via mare, con un totale stimato di 181.500 persone arrivate solo nel 2016. Il dato degli arrivi in parte spiega l'aumento delle richieste di asilo registrate. I quattro principali Paesi di origine dei richiedenti asilo sono rimasti gli stessi del 2015: Nigeria (27.100 richieste), Pakistan (13.700), Gambia (8.900) e Senegal (7.600). 7.400 richieste di asilo sono arrivate da cittadini eritrei, un aumento di dieci volte rispetto alle 700 presentate nel 2015.
La **Turchia** ha continuato a ricevere richieste di asilo da nazionalità diverse da quella siriana (che riceve una forma di protezione temporanea dal governo). La Turchia è quindi diventata il quarto Paese per numero di richieste, ma va evidenziata la forte diminuzione del numero totale di richieste, passate dalle 133.200 del 2015 alle 78.600 del 2016. I richiedenti asilo afghani sono risultati il gruppo più cospicuo (34.800 richieste presentate nel 2016, in diminuzione rispetto alle tantissime del 2015, ossia 63.400). Similmente, le richieste di asilo da parte di cittadini iracheni sono rimaste le seconde per numero, ma comunque scese a 28.800 rispetto alle 53.800 del 2015. Le richieste da parte di cittadini iraniani sono invece aumentate, da 11.400 del 2015 a 12.100 del 2016. Come nel 2015, queste tre nazionalità rappresentano la grandissima maggioranza di tutte le nuove richieste di asilo individuali presentate in Turchia (il 96% del totale).
Nel corso del 2016, la **Francia** ha ricevuto 78.400 nuove richieste di asilo, diventando il quinto Paese al mondo per numero di richiedenti asilo. Inoltre, la composizione dei Paesi di origine dei richiedenti asilo è cambiata rispetto all'anno precedente. L'Albania è diventato il primo Paese di origine dei richiedenti asilo con 6.900 richieste, più del doppio rispetto al 2015 (quando erano state 3.200). Afghani, sudanesi e siriani sono state le altre nazionalità principali (ognuno con 6.100 richieste). Seguono le richieste da parte di cittadini di Haiti (5.200) e della Repubblica Democratica del Congo (3.300).
In **Grecia** le richieste di asilo sono più che quadruplicate, da 11.400 del 2015 a 49.800 del 2016. Più della metà di queste sono presentate da siriani (26.600, rispetto alle 3.300 del 2015). Similmente, le richieste da parte di iracheni sono aumentate dalle 580 del 2015 alle 4.800 attuali. Altre richieste sono state presentate da pakistani (4.400), afghani (4.300), albanesi (1.300), iraniani (1.100) e cittadini del Bangladesh (1.100). Un totale di 39.900 nuove richieste individuali di asilo sono state registrate in Austria, un numero pari a meno della metà rispetto a quello del 2015 (85.800), ma comunque più alto del 2014 (28.100). Gli afghani sono stati il principale gruppo nazionale per numero di richieste (11.500), ma la metà rispetto al 2015 (25.200). Il numero di richieste da parte di cittadini siriani è sceso ulteriormente nel 2016, con un totale di 8.600 richieste rispetto alle 24.400 del 2015. La diminuzione delle richieste da parte di iracheni è stata anch'essa significativa, passando dalle 13.300 del 2015 alle 2.700 del 2016. 2.400 richieste sono invece state presentate da pakistani (2.400), seguiti da iraniani (2.400) e nigeriani (1.600).
In seguito al minor numero di richieste di asilo ricevute da Ungheria, Russia, Sudafrica e Svezia rispetto agli anni passati, il Regno Unito è diventato l'ottavo Paese al mondo per numero di nuove richieste individuali di asilo. Questo nonostante il fatto che le richieste ricevute nel 2016 siano state di numero lievemente inferiore rispetto al 2015 (38.500 invece che 38.900). La

UNHCR/ADAM DEAN

	2013	2014	2015	2016
Turchia**	44.800	87.800	133.300	78.600
Egitto***	10.800	10.000	21.100	28.500
Malesia	53.600	25.700	22.100	20.100
Giordania	6.700	29.100	19.400	12.000

Tabella 3.2

Nuove domande di asilo presso gli uffici UNHCR con più di 10.000 domande* al 2016. Anni 2013-2016.
Valori assoluti

Fonte: UNHCR

* Esclude richieste in appello e riesame.

** Include richiedenti asilo registrati con UNHCR e quelli che sono stati pre-registrati e la cui registrazione ufficiale con UNHCR è ancora pendente.

*** Include richieste in appello nel 2013

maggior parte delle richieste è stata presentata da iraniani (4.800), seguiti da pakistani (3.700), iracheni (3.700), afghani (3.100) e cittadini del Bangladesh (2.200). Gli eritrei hanno presentato circa 1.300 richieste di asilo nel 2016, meno delle 3.800 del 2015.

Il **Sudafrica** è stato un altro importante Paese per numero di richieste ricevute, con un totale di 35.400 nel corso del 2016. Le richieste da parte di cittadini dello Zimbabwe sono rimaste le più numerose (8.000), ma comunque meno della metà rispetto all'anno precedente (quando ne erano state presentate 17.800), e sostanzialmente molto meno rispetto al 2009 (149.500). In linea con gli anni passati, nel 2016 il Sudafrica ha ricevuto richieste di asilo da parte di cittadini di Paesi anche più lontani, come Repubblica Democratica del Congo (5.300), Etiopia (4.800), Nigeria (3.300), Bangladesh (2.800) e Somalia (1.600).

Gli uffici dell'UNHCR hanno registrato 208.100 richieste di asilo individuali nel 2016, di cui 197.800 in prima istanza, 8.300 in appello e 2.000 in riesame. Questo numero rappresenta una significativa riduzione rispetto agli anni passati (Tabella 3.2). Gli uffici UNHCR in Turchia hanno continuato a ricevere la maggior parte delle nuove richieste, anche se molto meno rispetto al 2015. L'ufficio dell'UNHCR in Egitto ha ricevuto il secondo maggior numero di nuove

richieste (28.500, quasi tre volte tanto quelle ricevute nel 2014); seguono gli uffici in Malesia (20.100), Giordania (12.000) e Siria (9.700).

Per nazionalità

Le richieste di asilo da parte di cittadini siriani continuano a dominare le statistiche mondiali, in linea con quanto registrato negli ultimi tre anni. Nel 2016 le nuove richieste di asilo presentate erano state 347.600 (in calo rispetto al picco di 409.900 domande del 2015). Ad ogni modo, i siriani rappresentano ancora il 18% di tutte le nuove richieste di asilo (una proporzione storicamente rilevante, peraltro in aumento rispetto al 12% del 2014). Il numero di nuove richieste va sommato ai nuovi arrivi in Paesi in cui i siriani godono di un riconoscimento di gruppo o *prima facie*, come in Libano e Giordania, e a quelli in Turchia, dove il governo garantisce loro una protezione temporanea.

Escludendo questi Paesi, le richieste di asilo individuali presentate da siriani sono state registrate in 105 Paesi, soprattutto in Europa, con la Germania in testa (266.300), seguita da Grecia (26.600), in netto aumento rispetto alle 3.300 del 2014; Austria (8.600); Francia (6.100); Ungheria (4.700); Svezia (4.700) e Spagna (3.100). Il tasso di riconoscimento di queste domande è molto elevato, superiore al 90%[60].

L'Afghanistan è stato il secondo Paese d'origine, con 237.800 nuove richieste di asilo individuali presentate in 74 Paesi nel corso del 2016. A differenza del 2015, la Germania è stata il principale Paese ricevente con 127.000 richieste, un numero quattro volte superiore al 2015 (31.400), sostituendo quindi la Turchia, passata da 63.400 richieste a 34.800. L'Austria ha anch'essa registrato un aumento sostanziale di richieste di asilo presentate da cittadini afghani (11.500). Seguono Ungheria (10.800) e Francia (6.100). Il Pakistan ha continuato a ricevere nuove richieste da parte di afghani (4.400 nel corso del 2016). I tassi di protezione concessi agli afghani variano molto. In Germania e Svezia sono stati bassi, con il 60% e il 45% di esiti positivi (dato relativo a tutte le forme di protezione) rispettivamente. Il Pakistan ha invece avuto un tasso di decisioni positive del 41%.

Così come nell'anno precedente, il terzo principale Paese di origine è stato l'Iraq, con 185.100 richieste totali (in diminuzione rispetto alle 209.200 del 2015). Come nel caso delle richieste da parte di afghani, la Germania ha sostituito la Turchia come principale Paese ricevente: 96.100 richieste la prima (un numero triplo rispetto all'anno precedente), 28.800 (la metà rispetto al 2015) la seconda. Discostandosi dagli anni passati, Giordania e Siria hanno registrato rispettivamente 8.900 e 8.300 richieste di asilo da parte di cittadini iracheni. La Bulgaria ne ha ricevute 5.200, seguita dalla Grecia con 4.800. Anche i tassi di riconoscimento degli iracheni sono molto variabili. Se in Turchia, Giordania e Siria il Tasso di Protezione Totale è quasi universale, questo è stato invece molto più basso nei Paesi europei: si va dal 77% della Germania al 21% della Bulgaria. Gli iraniani sono stati il quarto gruppo nazionale più comune, con 61.900 nuove richieste di asilo individuali (nel 2015 erano state 43.500). La Germania ha ricevuto la maggior parte di queste richieste (26.400), seguita da Turchia (12.100), Regno Unito (4.800), Australia (3.000) e Austria (2.400). Il Tasso di Protezione Totale per gli iraniani è stato del 60% in Germania e del 44% nel Regno Unito. Australia e Austria hanno entrambe avuto un tasso più alto, superiore all'80%. La quinta nazionalità è stata quella della Repubblica Democratica del Congo (60.700 richieste di asilo presentate). Numeri significativi sono stati registrati anche da cittadini di Pakistan (58.500), Eritrea (57.400), Nigeria (56.300), El Salvador (42.900) e Venezuela (34.200). Il numero dei venezuelani è significativo in quanto è più che triplicato rispetto al 2015, quando erano state presentate 10.200 richieste; mentre il numero di El Salvador è raddoppiato.

All'opposto, le richieste provenienti dai Balcani sono decisamente diminuite. Se nel 2015 le richieste da parte di albanesi e persone provenienti da Serbia e Kosovo S/RES/1244(1999)[61] erano state rispettivamente 68.200 e 66.100, nel 2016 queste sono scese a 30.100 e 18.800.

I dati presentati in questa sezione devono considerarsi indicativi, in quanto in molti casi il Paese di origine dei richiedenti asilo è sconosciuto oppure non è reso noto da parte dei governi. I dati relativi ai Paesi europei sono particolarmente a rischio di doppio conteggio: alla luce dei movimenti irregolari avvenuti nel 2016, è possibile che molte persone abbiano presentato richiesta di asilo in più di un Paese europeo. Inoltre, i casi di doppio conteggio possono includere anche quelli rientrati nel meccanismo di ricollocamento di emergenza dell'Unione Europea[62].

60 L'UNHCR utilizza due indici diversi per calcolare la percentuale di riconoscimento delle domande di asilo. Il Tasso di Riconoscimento dei Rifugiati è la proporzione dei richiedenti asilo a cui è stato concesso lo status di rifugiato rispetto al numero totale di decisioni sostanziali prese (status, protezione complementare e casi respinti). Il Tasso di Protezione Totale è la percentuale di richiedenti asilo riconosciuti come rifugiati o come aventi diritto a una forma complementare di protezione, rispetto al numero totale di decisioni sostanziali (precedentemente denominato Tasso Totale di Riconoscimento, Total Rate of Recognition o TRR). Le decisioni non sostanziali sono, nella misura del possibile, escluse da entrambi i calcoli. A fini comparativi, l'UNHCR utilizza solo questi due indici e non riporta i tassi calcolati dalle autorità nazionali.

61 Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (1999).

62 I richiedenti asilo di nazionalità che hanno un tasso di riconoscimento di almeno il 75% nelle richieste in prima istanza in tutta l'Unione Europea (sulla base delle ultime statistiche trimestrali prodotte da Eurostat) sono elegibili per il ricollocamento dalla Grecia e dall'Italia. Nell'ambito di questo programma biennale, adottato nel settembre 2015, era originariamente previsto il ricollocamento di 66.400 richiedenti asilo dalla Grecia e 39.600 dall'Italia. Nel 2016, 10.900 persone sono state trasferite dalla Grecia e dall'Italia in altri Paesi dell'Unione Europea e in alcuni Stati Membri dell'Associazione Europea di Libero Scambio (European Free Trade Association (EFTA). Visita: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/53389 per dettagli sui singoli Paesi.

Decisioni

I dati provvisori indicano che durante il 2016 1,5 milioni di decisioni su casi individuali (in prima istanza, in appello o in riesame) sono state prese dagli Stati e dall'UNHCR (Tabella 3.3). Si tratta del maggior numero mai registrato[63]. Questo dato non comprende i casi che, per ragioni amministrative, si sono conclusi senza una decisione[64] (1,3 milioni registrati nel 2016).
Del totale delle decisioni sostanziali prese, il personale UNHCR è responsabile del 6% (pari a 83.400 casi), in calo rispetto al picco di 99.600 del 2014. I dati relativi alle decisioni individuali sono incompleti, in quanto alcuni Stati non hanno ancora reso pubbliche le proprie statistiche ufficiali. Di conseguenza, probabilmente c'è un numero maggiore di decisioni prese dagli Stati nel 2016, che verrà conteggiato nei successivi aggiornamenti.
I dati disponibili indicano che, nel 2016, 899.600 richiedenti asilo sono stati riconosciuti rifugiati (564.400) o titolari di una forma complementare di protezione (335.200). Questo rappresenta una crescita sostanziale rispetto agli anni precedenti: 681.300 decisioni positive nel 2015 e 615.000 nel 2014. Circa 598.400 richieste sono state respinte per motivi di merito (questo dato comprende decisioni negative in prima istanza o in appello). I richiedenti asilo a cui non viene riconosciuta una forma di protezione in prima o seconda istanza potrebbero essere stati riportati due volte, a seconda del metodo usato dai governi per registrare le decisioni sui casi individuali. A livello globale (combinando cioè le procedure di determinazione dello status implementate dall'UNHCR e dagli Stati), il Tasso di Protezione Totale è stato del 60% (percentuale relativa a decisioni di merito risultate nel riconoscimento di una qualsiasi forma di protezione internazionale) (Figura 3.13). Questo tasso è aumentato considerevolmente dal 2003, quando era pari al 27%, in parte a causa della crescente proporzione di siriani tra i richiedenti asilo. Vale la pena specificare che, in questo caso, i tassi globali sono indicativi, in quanto alcuni Stati non hanno ancora presentato i propri dati. Guardando al dato globale dal punto di vista dei principali Paesi di origine, i siriani hanno avuto un Tasso di Protezione Totale quasi universale (99%); seguono iracheni (68%), iraniani (59%), afghani (57%) e pakistani (24%).

63 Dato riferito a decisioni prese a ogni stadio della procedura di determinazione dello status.

64 Anche dette decisioni "non sostanziali", ossia quelle risultate da circostanze quali, tra le altre, morte del richiedente, mancata presentazione al colloquio, ritiro della domanda, abbandono della richiesta o determinazione del fatto che un altro Paese è responsabile per la domanda (secondo il Regolamento Dublino II).

	2012	2013	2014	2015	2016
Stati	627.200	590.200	941.800	1.086.400	1.408.600
UNHCR	54.400	72.100	99.600	91.600	83.400
Insieme	18.200	500	4.400	6.400	6.000
Totale	**699.800**	**662.800**	**1.045.800**	**1.183.400**	**1.498.000**
% solo UNHCR	8	11	10	8	6

Tabella 3.3

Decisioni prese. Anni 2012-2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: UNHCR

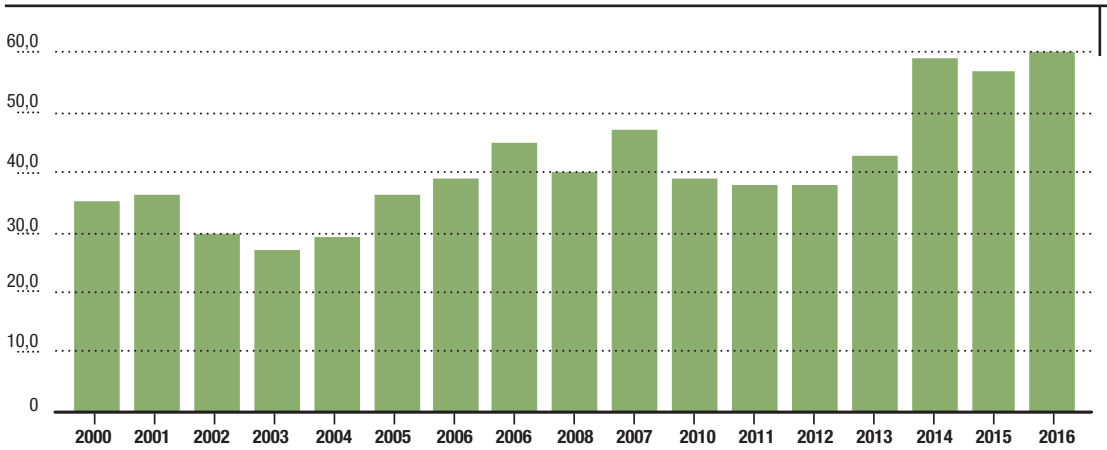


Figura 3.13

Determinazione dello status di rifugiato a livello globale. Anni 2000-2016.
Valori percentuali

Fonte: UNHCR

Richieste pendenti

La popolazione di richiedenti asilo è composta anche da quelle persone che, alla fine dell'anno, risultavano essere ancora in attesa di una decisione sul proprio caso. Alla fine del 2016 si registravano 2,8 milioni di casi pendenti (a qualsiasi stadio della procedura)[65]. Un numero in calo rispetto a quello del 2015 (3,2 milioni), che può essere principalmente spiegato dalla forte riduzione della popolazione di richiedenti asilo in Sudafrica (scesa da 1,1 milioni a 218.300 persone) in seguito all'aggiornamento di informazioni statistiche sul numero di casi che potevano essere chiusi amministrativamente per rinuncia alla richiesta. Escludendo quindi i dati del Sudafrica, che hanno subìto variazioni nel 2015 e nel 2016 dovute soprattutto a cambiamenti della metodologia statistica, si è registrata una crescita sostenuta di richiedenti asilo a livello globale.
A causa della revisione dei dati in Sudafrica, la Germania ha la più ampia popolazione di richiedenti asilo, con 587.300 richieste pendenti alla fine del 2016. Questo dato rappresenta un aumento di quasi il 40% rispetto al 2015 (quando i richiedenti asilo erano 420.600) e del 160% rispetto al 2014 (226.200). Sebbene la Germania abbia preso più decisioni di merito di qualsiasi altro Paese nel 2016 (un totale di 639.000), il numero di richieste ricevute negli ultimi anni ha comunque sovraccaricato il sistema e messo a dura prova la capacità del processo decisionale, portando a un aumento della popolazione di richiedenti asilo in attesa di una decisione sul proprio caso.
Il numero di richiedenti asilo è aumentato in maniera sostanziale anche negli Stati Uniti, quasi raddoppiando tra il 2015 e il 2016 (da 286.200 a 542.600 richieste un anno dopo). La Turchia ha anch'essa visto un aumento significativo della popolazione di richiedenti asilo (245.800 persone, esclusi i siriani sotto regime di protezione temporanea). Altri Paesi che riportavano più di 50.000 richieste di asilo pendenti alla fine del 2016 comprendono Sudafrica (218.300), Italia (99.900), Svezia (83.100), Austria (76.400), Francia (62.800) e Malesia (56.300). Nonostante i migliorati metodi statistici utilizzati nella stima delle richieste di asilo, il numero reale di richieste rimaste senza decisione è sconosciuto, in quanto alcuni Paesi non raccolgono questo tipo di dati.
Come nel 2015 anche nel 2016, l'Afghanistan è stato il principale Paese di origine dei richiedenti asilo, con numeri passati dai 259.000 del 2015 ai 369.000 del 2016 (un aumento del 42%). Il numero di richiedenti asilo dall'Iraq è anch'esso aumentato fino a raggiungere quota 278.300, mentre si è registrata una diminuzione del 25% tra i siriani (dai 245.800 del 2015 ai 184.200 del 2016). Secondo i dati UNHCR, altri Paesi di origine con numeri importanti di richiedenti asilo in attesa di una decisione sono Iran (87.500 richieste), Repubblica Democratica del Congo (82.600), Etiopia (78.100) e Cina (72.100)[66].

3.1.7 La popolazione apolide: un problema "invisibile", difficile da far emergere e sradicare

Le persone apolidi non sono riconosciute come cittadini dalla legislazione di alcuno Stato. L'apolidia è a volte definita un problema invisibile, in quanto le persone apolidi restano spesso nell'ombra non viste e non ascoltate. Rischiano di non poter andare a scuola, di non avere accesso a cure mediche, di non poter ottenere un lavoro, aprire un conto in banca, comprare una casa o persino sposarsi. Gli apolidi vivono spesso in condizioni precarie, ai margini della società: una situazione che rende ancora più difficile misurare l'entità di questa condizione.
Nonostante un crescente numero di Paesi si sia impegnato nella raccolta di informazioni affidabili sugli apolidi, per l'UNHCR non è stato possibile presentare statistiche esaustive sulle persone apolidi in ogni Stato nel 2016. Degli stimati 10 milioni di apolidi presenti in tutto il mondo, solo 3,2 milioni sono riportati in questa sezione. Le statistiche dell'UNHCR sull'apolidia si concentrano soprattutto sugli apolidi *de jure*, vale a dire quelle persone non considerate cittadine di alcuno Stato. Tuttavia, i dati di alcuni Paesi comprendono anche le persone con una cittadinanza indeterminata. Alla fine del 2016, 75 Stati hanno reso disponibili dati sulle persone apolidi sotto il mandato dell'UNHCR (Figura 3.14). Inoltre, ci sono Paesi dove vi è una significativa presenza di persone apolidi ma non ci sono dati a disposizione affidabili.[67] Questi Paesi restano una priorità per l'UNHCR, che si pone l'obiettivo di migliorare la raccolta dei dati sull'apolidia..
L'identificazione degli individui apolidi è fondamentale per rispondere alle difficoltà incontrate da queste persone e per permettere ai governi, all'UNHCR e agli altri attori coinvolti di prevenire e ridurre l'apolidia. L'Azione 10 del Piano di Azione Globale dell'UNHCR per porre fine all'Apolidia (Global Action Plan to End Statelessness, GAP)[68] e il quadro guida per il raggiungimento degli obiettivi della campagna #IBelong ("Io Appartengo") dell'UNHCR[69] si fo-

65 L'analisi dei dati globali e per Paese di asilo si basa sugli individui, con casi moltiplicati per il numero medio di persone per caso. L'analisi per Paese di origine si basa su individui e casi, a seconda di come questi sono stati riportati dal Paese di asilo, in quanto i fattori di moltiplicazione non sono forniti dal Paese d'origine.

66 Il Sudafrica non ha fornito informazioni sui Paesi di origine dei richiedenti asilo presenti sul suo territorio.

67 Si rimanda per la lista di questi Paesi alla Tabella 7 negli Allegati del rapporto UNHCR, 2017, Global Trends dove sono individuati con un asterisco quei Paesi nei quali l'UNHCR ha informazioni riguardo la presenza di numeri significativi di apolidi, ma non ha potuto recuperare dati affidabili http://www.unhcr.org/globaltrends2016/

68 Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Piano di Azione Globale per porre fine all'apolidia*, 4 Novembre 2014, disponibile su http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html.

69 Per maggiori informazioni sulla campagna #IBelong dell'UNHCR si veda: http://www.unhcr.org/ibelong/.

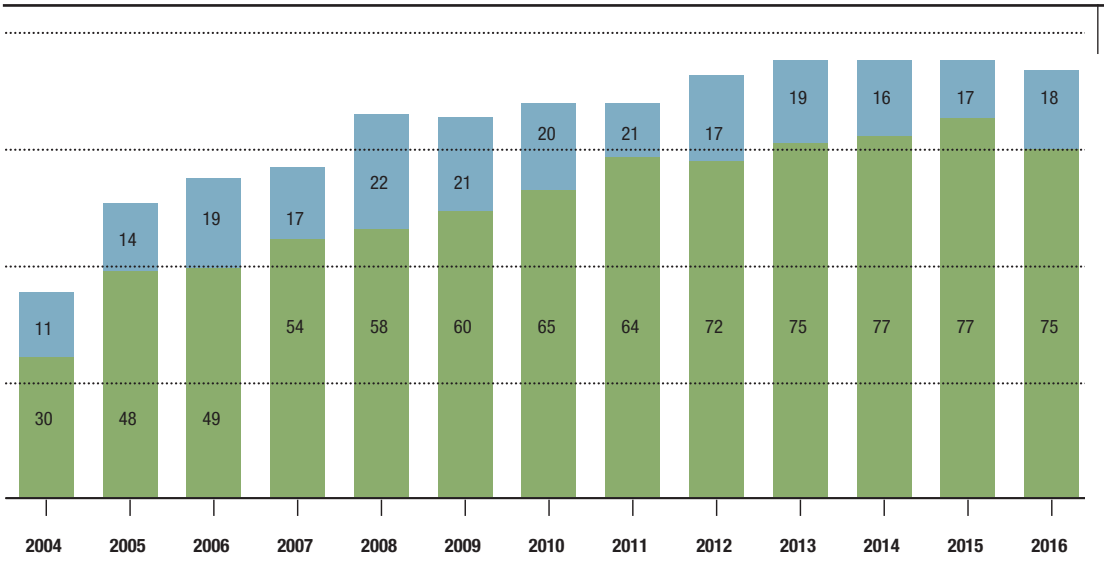


Figura 3.14

Paesi con statistiche su apolidi. Anni 2004-2016.
Valori assoluti

Fonte: UNHCR

Paesi con popolazione nota ma statistiche non affidabili
Paesi con statistiche affidabili

calizzano proprio sul miglioramento quantitativo e qualitativo dei dati sull'apolidia. Inoltre, l'istituzione di procedure di determinazione dell'apolidia, in linea con l'Azione 6 del GAP, porterà alla raccolta di nuovi dati in quei Paesi che ospitano migranti apolidi. Rafforzare i sistemi statistici e di registrazione di civili, in linea con l'Azione 7 del GAP, contribuirà inoltre a una maggiore disponibilità di dati quantitativi.

Al fine di migliorare i dati quantitativi e qualitativi, in riferimento dell'Azione 10 del GAP, l'UNHCR ha intrapreso studi specifici (incluse sessioni partecipative con individui o gruppi di persone apolidi) per stabilire l'entità del fenomeno e i profili della popolazione interessata. Durante il 2016 sono stati completati sei studi di questo tipo in diversi Paesi, dall'Austria alla Costa d'Avorio.

Dati e informazioni sulla situazione della popolazione apolide possono anche essere raccolti tramite censimenti della popolazione. Quando il GAP fu pubblicato nel 2014, 112 censimenti nazionali su 142 (tra quelli a cui le Nazioni Unite hanno avuto accesso, svolti a partire dal 2005) includevano una domanda sulla nazionalità. Di questi, meno del 25% prevedevano un'opzione predefinita per registrare quelle persone che si identificavano come apolidi. Risulta quindi importante l'inclusione di domande relative alla nazionalità nei censimenti sulla popolazione e sulle abitazioni previsti per il 2020. La Conferenza sulle raccomandazioni degli statistici europei per i censimenti 2020 della popolazione e delle abitazioni (*Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing*)[70] è un primo passo in questa direzione, ma sono necessari sforzi ulteriori. L'UNHCR collabora con statistici e autorità competenti affinché nei prossimi censimenti vengano incluse domande volte a identificare il numero di persone apolidi nei vari Paesi. L'UNHCR incoraggia tutti gli Stati a seguire questi esempi.

Nel 2016 ci sono stati ulteriori progressi per ridurre il numero di apolidi attraverso l'acquisizione o la conferma della cittadinanza. 60.800 persone apolidi in 31 Paesi hanno acquisito una cittadinanza durante l'anno, con riduzioni significative di apolidi in Costa d'Avorio, Kirghizistan, Filippine, Russia, Tagikistan e Thailandia. Nelle Filippine, ad esempio, un'operazione di registrazione tripartita a cura di UNHCR e governi di Filippine e Indonesia ha permesso a più di 4.000 persone di discendenza indonesiana presenti nelle Filippine di confermare la loro cittadinanza filippina e/o indonesiana. In Tagikistan, quasi 7.500 persone hanno ottenuto la cittadinanza.

70 si veda: https://www.unece.org/publications/2020recomm.html.

PROFILO DEI PROMOTORI DEL RAPPORTO

ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), costituisce il sistema di rappresentanza dei Comuni di fronte a Parlamento, Governo, Regioni, organi della Pubblica Amministrazione, organismi comunitari, Comitato delle Regioni e ogni altra istituzione che eserciti funzioni pubbliche di interesse locale. Aderiscono ad ANCI 7318 comuni, rappresentativi del 90% della popolazione italiana. In materia di immigrazione e asilo ANCI, nel quadro delle posizioni definite in Commissione Immigrazione, incoraggia l'attuazione di pratiche innovative, sviluppa reti e collaborazioni, interviene nel dibattito nazionale su questioni di interesse dei territori, quali l'esercizio della cittadinanza, l'integrazione, l'accesso ai servizi, raccogliendo le istanze dei Comuni e riportandole nelle sedi proprie. Proprio sull'idea di una collaborazione virtuosa tra Stato centrale e territori si è focalizzato l'intervento di ANCI in materia di immigrazione, a partire dall'esperienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR.

Caritas Italiana è l'organismo pastorale della Cei (Conferenza Episcopale Italiana) per la promozione della carità. Ha lo scopo di promuovere «la testimonianza della carità nella comunità ecclesiale italiana, in forme consone ai tempi e ai bisogni, in vista dello sviluppo integrale dell'uomo, della giustizia sociale e della pace, con particolare attenzione agli ultimi e con prevalente funzione pedagogica» (art. 1 dello Statuto). Tra le molteplici attività, la Caritas Italiana opera a livello nazionale e internazionale sui temi della mobilità umana in situazioni di emergenza umanitaria, di accoglienza e di tutela. È parte di Caritas Internationalis, la rete mondiale presente in oltre 160 paesi, e di Caritas Europa, che riunisce le Caritas di 46 paesi europei. In Italia, attraverso la rete delle 220 Caritas diocesane svolge una capillare azione di supporto ai cittadini stranieri implementando attività volte non solo all'accoglienza ma all'integrazione di singoli e famiglie presenti sul territorio.

Cittalia - Fondazione ANCI Ricerche è la struttura dell'ANCI dedicata agli studi e alle ricerche sui temi di principale interesse per i comuni italiani. Nata nel 2008, la Fondazione si è occupata di ambiente, istituzioni e innovazione per poi focalizzarsi su welfare e società, inclusione sociale, partecipazione e gestione degli spazi pubblici e politiche urbane. La missione di Cittalia è accompagnare le città e i comuni italiani nell'affrontare le sfide poste dalla trasformazione della società e dell'economia con l'obiettivo di sviluppare politiche pubbliche efficaci e migliorare le loro capacità di programmazione, gestione e valutazione. Cittalia ricopre inoltre il ruolo di National Dissemination Point per l'Italia del programma europeo Urbact e ha al suo interno il Servizio Centrale, struttura di coordinamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Fondazione Migrantes è un organismo pastorale della Conferenza Episcopale Italiana nato nel 1987 per promuovere la conoscenza della mobilità, con l'attenzione alla tutela dei diritti alla persona e della famiglia migrante e alla promozione della cittadinanza responsabile dei migranti. La Migrantes ha ereditato il lavoro pastorale e sociale dall'UCEI, Ufficio centrale dell'emigrazione italiana, che dagli anni '60 sino agli anni '80, in collaborazione con altre chiese cristiane ed esperienze religiose, in convenzione con l'ACNUR, si è occupato di gestire gli arrivi in Italia di profughi a seguito delle crisi umanitarie. Oggi la Migrantes, attraverso il supporto all'Osservatorio permanente sui rifugiati Vie di Fuga, la collaborazione con le Migrantes diocesane e regionali e con il mondo delle cooperative e degli istituti religiosi – rappresentati in una Consulta nazionale delle migrazioni –, la collaborazione con il Pontificio consiglio dei migranti e degli itineranti, il Consiglio delle Conferenze episcopali europee (CCEE), l'ICMC, contribuisce a informare e raccontare la situazione della protezione internazionale in Italia e in Europa.

SERVIZIO CENTRALE dello SPRAR Istituito dalla Legge 189/2002, il Servizio Centrale coordina e monitora il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), rete degli enti locali che - accedendo al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e con il supporto delle realtà del terzo settore - realizzano progetti e interventi di "accoglienza integrata" a favore di persone richiedenti asilo e rifugiate. Affidato con convenzione ad ANCI - che per l'attuazione delle attività si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia – il Servizio Centrale ha inoltre compiti di informazione, promozione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, nonché di monitoraggio sulla presenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio nazionale. Obbiettivo è il superamento della sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socioeconomico.

UNHCR è la principale organizzazione al mondo impegnata in prima linea a salvare vite umane, a proteggere i diritti di milioni di rifugiati, di sfollati e di apolidi, e a costruire per loro un futuro migliore. Lavora in 123 paesi del mondo e si occupa di oltre 40 milioni di persone. Istituita dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950, da allora l'Agenzia ha aiutato più di 60 milioni di persone a ricostruire la propria vita. Per questo le sono stati assegnati due Premi Nobel per la Pace, il primo nel 1954, il secondo nel 1981. Il mandato dell'UNHCR è di guidare e coordinare, a livello mondiale, la protezione dei rifugiati e le azioni necessarie per garantire il loro benessere. L'Agenzia lavora per assicurare che tutti possano esercitare il diritto di asilo e di essere accolti in sicurezza in un altro Stato. Insieme ai governi, l'UNHCR aiuta i rifugiati a tornare a casa, ad essere accolti nel paese dove hanno trovato rifugio o in un paese terzo.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2017

Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017

HaunagDesign

UNHCR/CHRISTOS TOLIS

anci

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

CITTALIA
fondazione anci ricerche

Fondazione Migrantes
ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI

SPRAR
Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

MINISTERO DELL'INTERNO

In collaborazione con

UNHCR
The UN Refugee Agency

ISBN 978-88-6306-053-9