

Gruppo di studio sul sistema di accoglienza

Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia.

Aspetti, procedure, problemi

Roma, ottobre 2015

GRUPPO DI STUDIO SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

È stato costituito a gennaio 2015, presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, un gruppo di studio per l'elaborazione di una valutazione approfondita dell'impatto, in termini di analisi costi-benefici, prodotto dagli investimenti pubblici effettuati a favore del sistema di accoglienza nazionale, con l'obiettivo di produrre un documento ai fini della:

1. Valutazione dell'attuale e particolare fenomeno migratorio e prospettive future;
2. Valutazione e quantificazione degli investimenti pubblici diretti ed indiretti con relativa analisi dei costi-benefici;
3. Identificazione di "buone pratiche" per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema dell'accoglienza.

COMPONENTI IL GRUPPO DI STUDIO

Antonio GOLINI,

professore emerito in *Sapienza*,
Università di Roma, coordinatore

Stefano COSTA,

Istat, Dipartimento per i conti nazionali e le statistiche economiche

Andrea FACCHINI,

referente immigrazione,
Regione Emilia-Romagna

Aly Baba FAYE,

esperto in politiche migratorie

Enzo Maria LE FEVRE CERVINI,

docente di diritto internazionale,
Università LUISS, Roma

Stefania NASSO,

Dipartimento per le libertà civili
e l'immigrazione, Ministero dell'Interno,
Roma

Luca PACINI,

dirigente, ANCI, Roma

Paolo PINOTTI,

professore, Università Bocconi, Milano

Rosetta SCOTTO LAVINA,

Prefetto, Direttore centrale,
Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione,
Ministero dell'Interno, Roma

Chiara TRONCHIN,

Fondazione Leone Moressa

Roma, 15 ottobre 2015

Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi

Indice

Prefazione	1
INTRODUZIONE	3
1I FLUSSI DEGLI SBARCHI IN ITALIA.....	5
2GLI OBBLIGHI GIURIDICI DELL'ACCOGLIENZA NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE, EUROPEA E NAZIONALE	11
3GESTIONE DELLE PROCEDURE DI RICONOSCIMENTO: LE COMMISSIONI TERRITORIALI.....	19
4LA GOVERNANCE DELL'ACCOGLIENZA	23
5LA SITUAZIONE ATTUALE DELL'ACCOGLIENZA.....	28
6L'ACCOGLIENZA NELLA RETE DELLO SPRAR	31
7 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI	35
8GLI ATTORI DELL'ACCOGLIENZA	43
9DALL'EMERGENZA AD UNA EMERGENZIALE ORDINARIETA': UN'ANALISI DEI COSTI	49
10 ALCUNE EVIDENZE DEGLI EFFETTI INDIRETTI DEL SISTEMA SPRAR	56
11 L'IMPATTO SOCIO-ECONOMICO DEI FINANZIAMENTI SPRAR.....	63
12 IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA ITALIANO: LE BEST PRACTICE	71
13 L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE [IN CONTINUO DIVENIRE]	82
14 L'APPROCCIO ITALIANO NELL'AGENDA EUROPEA.....	84
15 CRITICITA' E PROPOSTE.....	94
16 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	101

Prefazione

A proposito di un nuovo rapporto sull'accoglienza.

Domenico Manzione, Sottosegretario Ministero dell'Interno con delega all'immigrazione

Nel gennaio 2015 è stato costituito un gruppo di studio con il compito di valutare l'impatto, in termini di costi-benefici, prodotto dagli investimenti pubblici effettuati a favore del sistema di accoglienza nazionale. Il documento finale -quello che il lettore potrà consultare dopo questa rapida premessa- contiene dunque: una valutazione dell'attuale fenomeno migratorio proiettandosi, per quanto v'è di prevedibile in materia, verso scenari futuri; una valutazione e una quantificazione degli investimenti pubblici diretta ed indiretta, con relativa analisi dei costi-benefici; l'individuazione di buone pratiche che, estese, possono portare ad un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del sistema di accoglienza.

Il gruppo di studio è stato costituito attingendo ad alcune tra le migliori professionalità che si occupano del tema – il lettore se ne renderà agevolmente conto scorrendo i nomi dei componenti riportati subito di seguito- ed è stato coordinato dal Prof. Golini, emerito della Sapienza di Roma. La statura, umana e scientifica, dei componenti del gruppo di studio è sicura garanzia dell'affidabilità del rapporto, alla stesura del quale i componenti hanno contribuito, e anche questo non è senza significato, con la consapevolezza che il loro unico compenso sarebbe stato quello di rendere un servizio utile alla collettività: a loro dunque il riconoscente ringraziamento dell'intera struttura ministeriale per l'opera prestata.

Al lettore indirizzo invece solo un paio di rapidi suggerimenti l'utilità dei quali potrà immediatamente apprezzare egli stesso anche dando solo una rapida scorsa al rapporto.

Non si tratta, qui, della consueta aggregazione di dati sul cangiante fenomeno migratorio diretta semplicemente a registrarne l'alternanza, qualitativa e quantitativa, dei flussi. Piuttosto, quei dati vengono utilizzati e posti a base di un approfondimento ulteriore. Il "migrante" –usiamo un'espressione volutamente generica perché convenzionalmente ritenuta onnicomprensiva- sempre ben presente come "persona" agli occhi dell'analista, costituisce al tempo stesso l'indefettibile punto di partenza e di approdo dello studio, ma non il suo oggetto: ciò su cui occorre gettare un faro è, qui, il sistema di accoglienza, come si è organizzato per rispondere ad una sfida che lo impegnerà per molti anni a venire, quali risposte abbia dato alle esigenze delle persone –appunto- per le quali è stato messo in piedi, quali e quante risorse abbia richiesto.

Tale essendo l'oggetto dell'indagine, si comprende che essa ruota intorno a una serie di quesiti per solito trascurati: le risposte alle esigenze dell'umanità do-

lente che a noi si rivolge sono state adeguate? Si poteva (si può) fare di meglio e di più? Le risorse destinate all'accoglienza sono sufficienti o ne occorrono di nuove? E quelle che sono state destinate allo scopo sono state ben impiegate o potevano dare risultati migliori?

Nelle domande c'è il senso dell'altro avvertimento. L'analisi, stavolta, non è condotta da "altri" organi, terzi o contrapposti alle autorità governative. E' invece il "decisore politico" (come si dice con brutta espressione) che si pone in un'ottica di verifica autocritica al fine di appurare se l'impegno profuso abbia ottenuto un qualche risultato e se possano ipotizzarsi soluzioni più adeguate rispetto ad un fenomeno che ha obiettivamente raggiunto –piaccia o no- dimensioni epocali.

E' quello che gli anglosassoni definirebbero un esercizio di "policy evaluation": la capacità di meditare (e magari rimeditare) sulla propria azione in vista del raggiungimento di soluzioni il più possibile aderenti rispetto allo scopo dato.

Di fondo, c'è la convinzione (nel sottoscritto particolarmente radicata) che in materia di immigrazione e di accoglienza nessuno può vantare verità assolute: non esistono soluzioni "facili" a problemi tanto complicati; anzi, non esistono "soluzioni": perché chi fugge da qualcosa (guerra o miseria che sia) non è un "problema"; perché quello migratorio è un fenomeno da gestire nel migliore dei modi, non un'equazione da risolvere. Perché, in definitiva, nessuno ha la ricetta ideale "en poche", nemmeno chi la sventola con tanta sicumera, dimenticando troppo spesso, ancora una volta, che non stiamo parlando di numeri.

INTRODUZIONE¹

Dopo i flussi massicci avuti nel 2014, il *Ministero dell'Interno* nella sua struttura del *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione* - a cui fanno capo i problemi relativi all'immigrazione straniera - ha istituito all'inizio del 2015 un gruppo interdisciplinare tecnico-scientifico di lavoro con il compito di analizzare e seguire tutto il processo di arrivo, accogliimento e gestione degli immigrati, di valutare il complesso dei costi ma anche dei benefici diretti e indiretti che tale processo comporta. Inizialmente al gruppo sono stati concessi sei mesi di lavoro, terminati a giugno 2015 e poi prorogati sino al 31 ottobre in ragione della necessità di fare ulteriori approfondimenti. Questo che si presenta è il *Rapporto* conclusivo. In esso, naturalmente, non compare, né potrebbe comparire, alcun riferimento alle indagini giudiziarie in corso, né ai possibili collegati elementi di malaffare.

In questo periodo la situazione dell'arrivo e dell'accoglienza di rifugiati e migranti verso l'Italia si presenta aspetti molto complessi. Da un lato il flusso di arrivi è straordinariamente intenso e si va ampliando; dall'altro, per quel che si è appreso, la malavita si sarebbe inserita nell'"affare" immigrazione lucrando su appalti e sulla difficile gestione del problema; infine, sono insorte vivaci reazioni da parte di alcuni territori all'insediamento di ulteriori gruppi di migranti e forti polemiche politiche ed operative anche nei rapporti stato-regioni e in quelli fra le varie nazioni della UE. Difficoltà che sono acuite dalla necessità per converso di provvedere *adeguatamente e tempestivamente* all'accogliimento, al trattamento amministrativo e al sostentamento di un numero così elevato di persone. In una tale situazione le strutture amministrativo-burocratiche del Ministero dell'Interno, quelle decentrate e i vari territori interessati si ritrovano necessariamente ad essere sotto pressione.

Considerando la natura mista dei flussi si è parlato nel testo di rifugiati e di migranti mettendo insieme, in alcuni casi, due categorie di persone che nella letteratura scientifica e nella pratica giuridico-amministrativa nazionale e internazionale sono ben distinte. I primi essendo persone che fuggono da guerre e persecuzioni di ogni tipo che, *una volta riconosciuta la loro condizione*, hanno diritto a protezione, mentre i secondi sono persone che lasciano volontariamente il loro paese alla ricerca, per se stessi e per le loro famiglie, di migliori (o anche

1 In questo lavoro non sono presi in considerazione problemi e protagonisti del soccorso in mare e saranno pertanto considerate solo le persone che, qualsiasi siano le condizioni, sono inserite nel sistema di accoglienza, quale che sia poi l'esito della procedura relativa all'accoglienza propriamente detta. Ed evidentemente anche gli attori che entrano in gioco nel sistema.

semplicemente di diverse) condizioni e prospettive di vita.

Infatti, nei barconi dove le persone vengono stipate in maniera inverosimile, non è semplice distinguerle nelle due categorie e sarebbe comunque impossibile farlo nella fase di salvataggio. Quindi il salvataggio ed il recupero dei migranti dalle imbarcazioni, spesso fatiscenti, è relativo al complesso delle persone che si trovano in mare aperto o che arrivano sulle nostre spiagge o nei nostri porti.

Eccezionalmente elevato è il numero di rifugiati-migranti che nel Mediterraneo hanno perduto e vanno perdendo la vita; secondo le stime dell' OIM² relative al periodo 1 gennaio 2015 - 13 ottobre 2015, sono stati 3.103 (oltre il 70% di tutte le perdite contate nel mondo).

Il presente lavoro fa anche cenno ai dati, in fortissima crescita, relativi alle persone che arrivano via terra attraverso il confine orientale del Paese; questi entrano nel sistema di accoglienza se esprimono la volontà di richiedere protezione internazionale. Naturalmente l'accoglimento di tante persone in singole comunità, anche piccole, comporta dei problemi di vario tipo, a partire da quelle logistiche e, a seguire, con quelle economico-sociali e psicologiche, ma crea anche opportunità economiche e occupazionali. Di questi aspetti tratta il presente *Rapporto* che non può, considerata la continua evoluzione delle dinamiche e delle politiche migratorie, nazionali ed internazionali, essere esaustivo riguardo a tutti i problemi, ma che si propone di fornire un ampio e approfondito sguardo ad un fenomeno tanto importante e drammatico.

Nel corso di questi mesi i componenti del Gruppo di lavoro hanno prodotto documenti analitici che vengono elencati alla fine di questo Rapporto con il nome dell'estensore.

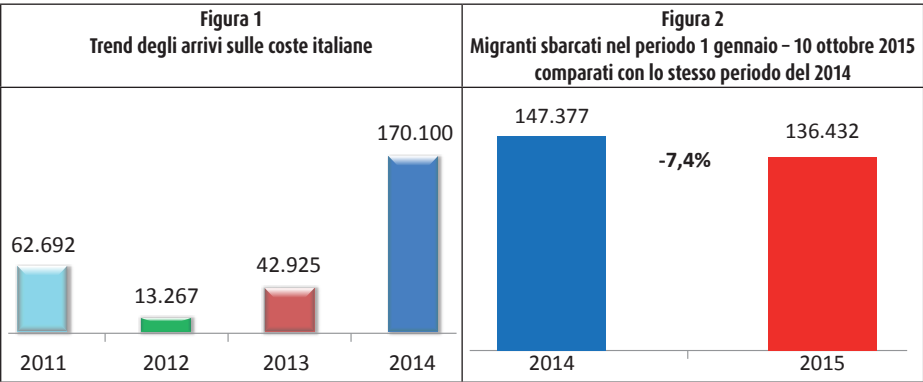
Nel decreto di nomina dei componenti del Gruppo è specificato che non sarebbe stato erogato alcun compenso per il lavoro richiesto; i componenti del Gruppo hanno accettato il non facile e non lieve incarico in assoluto spirito di servizio nei confronti del Paese.

2 <http://missingmigrants.iom.int/>

1 I FLUSSI DEGLI SBARCHI IN ITALIA

Il fenomeno degli sbarchi caratterizza il dibattito pubblico italiano sull'immigrazione degli ultimi anni e catalizza l'attenzione politica e mediatica sul tema. Secondo i dati del Ministero dell'Interno, il 2014 è stato l'anno record degli sbarchi, registrando oltre 170 mila arrivi (fig. 1), più della somma dei tre anni precedenti e quasi il triplo del 2011 (anno dell'emergenza Nord Africa seguita alle "primavere arabe"). Conclusa l'operazione italiana Mare Nostrum (Ottobre 2013/Ottobre 2014), il 1° Novembre 2014 è stata avviata l'operazione Triton, gestita dall'Agenzia europea Frontex.

I dati più recenti del 2015, figura 2, mostrano come non si siano avuti ulteriori forti aumenti, pur rimanendo molto elevata l'intensità del fenomeno che, come risulta dalla figura 3 e dalla tabella 1, ha interessato pressoché esclusivamente i porti delle regioni meridionali.

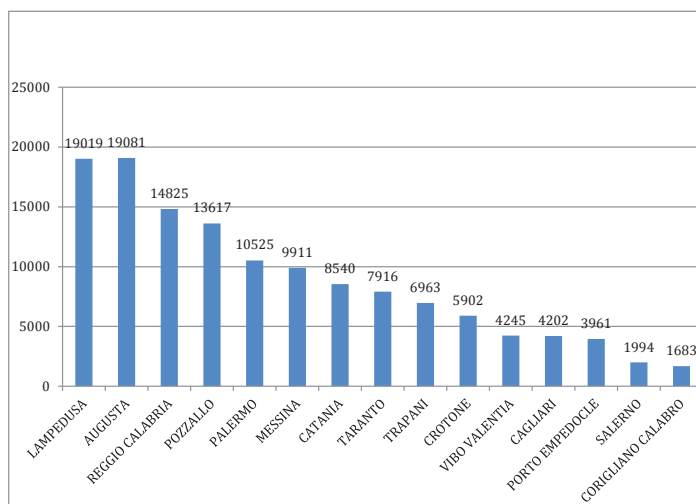


Fonte: Ministero dell'Interno

Tabella 1. Sbarchi nelle regioni italiane. Anni 2011-2014 e confronto 2014 -2015

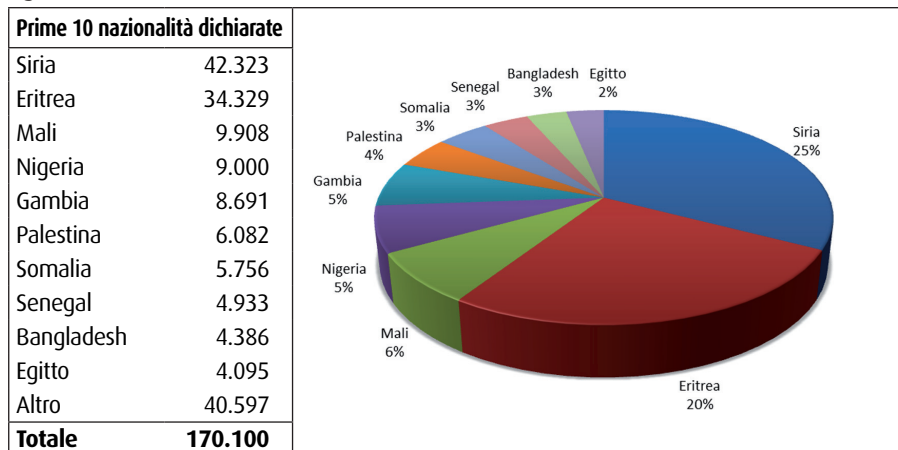
Località	2011	2012	2013	2014	2014 Fino al 1 giugno	2015 Fino al 1 giugno
Sicilia*	57.181	8.488	37.886	120.239	41.759	34.830
Puglia	3.325	2.719	1.030	17.565	538	2.772
Calabria	1.944	2.056	3.980	22.673	743	6.074
Sardegna	207	4	29	166	4	1.202
Campania	0	0	0	9351	0	2081
Friuli Venezia Giulia	35	0	0		0	0
Liguria		0	0	106	0	499
Totale	62.692	13.267	42.925	170.100	43.044	47.458
*dettaglio Sicilia						
Lampedusa, Linosa e Lampione	51.753	5.202	14.753	4.194		
Altre località della prov. Agrigento	806	551	2.937	15.366		

Fonte: Ministero dell'Interno

Figura 3. Porti maggiormente interessati dagli sbarchi. Periodo 1 gennaio 2015 – 10 ottobre 2015

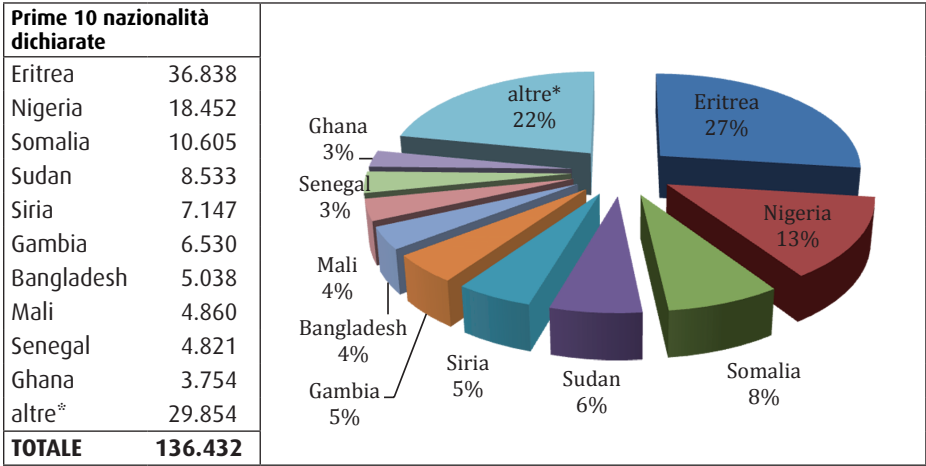
Fonte: Ministero dell'Interno

È però straordinariamente mutata la composizione per Paese di provenienza tra il 2014 e il 2015 (fino al 12 ottobre 2015), come dimostrano le figure 4 e 5. Nel 2014 il Paese di provenienza più rappresentato era costituito dalla Siria (43.323), seguita dall'Eritrea (34.329) e dal Mali (9.908); nel 2015 i dati evidenziano al primo posto l'Eritrea (36.838), seguita dalla Nigeria (18.452) e dalla Somalia (10.605).

Figura 4. Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco – anno 2014

Fonte: Ministero dell'Interno

Figura 5. Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco – anno 2015, fino al 10 ottobre 2015



Fonte: Ministero dell'Interno

Tabella 2. Ingressi irregolari alle frontiere europee esterne. Serie storica 2011-2014
Percorsi e prime tre nazionalità alle frontiere esterne

Frontiere	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Distr. %	Var % 2014/2013
Mediterraneo Centrale	11 043	4 450	64 261	15 151	45 298	170 664	60	277
Siria	40	191	283	581	11 503	39 651	23	245
Eritrea	1 084	55	659	1 889	10 398	33 559	20	223
Non specificato Africa sub-Sahara	0	0	0	0	0	26 340	15	n.d.
Mediterraneo Orientale	39 975	55 688	57 025	37 224	24 799	50 834	18	105
Via mare	28 848	6 175	1 467	4 370	11 831	44 057	87	272
Siria	184	139	76	906	5 361	27 025	61	404
Afghanistan	11 758	1 373	310	1 593	4 080	11 582	26	184
Somalia	5 675	416	42	56	526	1 621	3,7	208
Via terra	11 127	49 513	55 558	32 854	12 968	6 777	13	-48
Siria	354	495	1 216	6 216	7 366	4 648	69	-37
Afghanistan	639	21 389	19 308	7 973	2 049	893	13	-56
Iraq	2 674	2 704	1 054	987	372	483	7,1	30
Balceni Occidentali	3 089	2 371	4 658	6 391	19 951	43 357	15	117
Kosovo*	705	372	498	942	6 303	22.059	51	250

<i>Afghanistan</i>	700	469	983	1 665	2 174	8.342	19	284
<i>Siria</i>	0	12	34	178	1 171	7 320	17	525
Albania / Grecia	40 250	35 297	5 269	5 502	8 728	8 841	3,1	1,3
<i>Albania</i>	38 017	32 451	5 022	5 398	8 592	8 757	99	1,9
<i>FYR Macedonia</i>	97	49	23	36	21	31	0,4	48
<i>Georgia</i>	12	16	21	7	23	14	0,2	-39
Mediterraneo Occidentale	6 642	5 003	8 448	6 397	6 838	7 842	2,8	15
Via mare	5 003	3 436	5 103	3 558	2 609	4 755	61	82
<i>Camerun</i>	122	254	181	146	255	845	18	231
<i>Algeria</i>	3 190	1 242	1 037	1 048	536	734	15	37
<i>Marocco</i>	254	300	775	364	282	468	10	66
Via terra	1 639	1 567	3 345	2 839	4 229	3 087	39	-27
<i>Mali</i>	:	:	:	:		669	22	n.d.
<i>Camerun</i>	:	:	:	:		652	21	n.d.
<i>Siria</i>	:	:	:	:		405	13	n.d.
Frontiera Orientale	1 335	1 052	1 049	1 597	1 316	1 275	0,4	-3
<i>Vietnam</i>	31	39	23	158	149	257	20	72
<i>Afghanistan</i>	163	132	105	200	149	209	16	40
<i>Georgia</i>	173	144	209	328	235	171	13	-27
Percorso del Mar Nero	1	0	0	1	148	433	0,2	193
<i>Afghanistan</i>	0	0	0	0	62	261	60	321
<i>Iraq</i>	0	0	0	0	0	90	21	n.d.
<i>Iran</i>	0	0	0	1	0	45	10	n.d.
Africa Occidentale	2 244	196	340	174	283	276	0,1	-3
<i>Marocco</i>	176	179	321	104	104	52	19	-50
<i>Guinea</i>	304	0	4	2	12	50	18	317
<i>Senegal</i>	186	2	4	15	10	26	9,4	160
Altri	20	3	1	0	4	10	0	150
<i>Russia</i>	0	2	0	0	0	4	40	n.d.
<i>Iraq</i>	0	0	0	0	0	3	30	n.d.
<i>Serbia</i>	0	0	0	0	0	1	10	n.d.
Totale	104 599	104 060	141 051	72 437	107 365	283 532	100	164

*Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 e il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. - Dati Frontex

La tabella 2 mostra i dati relativi al numero di migranti individuati nel 2014, alla frontiera europea esterna ripartiti per nazionalità e rotte percorse. Delle 283.532 persone totali il 15% è costituito da minori (di cui ben 14.300 erano in fuga da soli, senza genitori) e circa l'11% da donne³.

3 http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

È importante sottolineare come stia cambiando profondamente la geografia delle partenze e delle rotte migratorie; in particolare, per quanto riguarda l'Italia, si nota l'accentuazione dei Paesi della prima fascia dell'Africa sub-sahariana tra le nazionalità che utilizzano la rotta del Mediterraneo centrale, e quindi con una maggiore complessità dei problemi legati alla valutazione delle domande di protezione internazionale, all'accoglienza e all'integrazione.

Di seguito una breve descrizione delle principali rotte, concentrate quasi tutte nel Mediterraneo, ricavata dai dati pubblicati nell'Annual Risk Analysis 2015 dall'Agenzia Frontex.

- 1) *Via del Mediterraneo Centrale*: parte dall'Africa Settentrionale e negli ultimi anni sempre più spesso dalla Libia, dove vengono fatte arrivare le persone in fuga da numerosi Paesi dell'Africa Sub Sahariana ma anche del Medioriente. Questa rotta, utilizzando imbarcazioni sempre più precarie, porta in Italia o a Malta. I numeri degli arrivi in Europa attraverso questa via sono quasi quadruplicati nel 2014 rispetto al 2013, cioè quanto più è aumentata l'instabilità della Libia tanto più la rotta che la attraversa si è andata accreditando come quella principale che viene usata dai trafficanti di esseri umani. La maggioranza delle persone arrivate in Italia con questo percorso è costituita da uomini.
- 2) *Via del Mediterraneo Orientale*: secondo Frontex nel 2014 più di 50.000 persone sono transitate dalla Turchia e dalle aree limitrofe verso la Grecia e, anche se in misura inferiore, verso la Bulgaria e Cipro. Questa rotta ha una prima diramazione via mare ed una seconda via terra. Le nazionalità più frequenti nel 2014 su questa rotta sono state quella siriana(oltre 31.000 persone), afgana (circa 15.000), somala(circa 1.500) ed irachena(500).
- 3) *Via del Mediterraneo verso la Puglia e la Calabria*: è seguita dalle imbarcazioni che partono dalla Turchia e dalla Grecia e che hanno come meta le coste di Puglia e Calabria. Fino al 2013 hanno transitato da qui più che altro siriani, pakistani ed altri migranti in transito dal Pakistan. Nel 2013 Frontex ha conteggiato circa 5.000 persone le quali hanno seguito questa via. La novità consiste nel fatto che, da settembre 2014, grosse navi cargo hanno cominciato a salpare con famiglie siriane a bordo da Mersin, in Turchia, direttamente verso l'Italia.
- 4) *Via del Mediterraneo Occidentale*: è quella che va dall'Africa settentrionale alla Spagna. Sempre secondo Frontex nel 2014 l'hanno percorsa 7.842 persone: la maggioranza erano persone in fuga dal Camerun (circa 1.500), seguite da coloro che fuggivano dall'Algeria (800 circa) e dal Mali (più o meno 700).

- 5) *Via dall'Africa Occidentale al Mediterraneo*: è probabilmente la rotta meno in voga al momento e meno seguita da richiedenti asilo. Nel 2014 solo 276 persone sono infatti arrivate in Europa in questo modo ed erano originarie più che altro del Marocco, della Guinea e del Senegal.
- 6) *Rotta Balcanica*: è una via di terra per entrare in Europa ed in Italia, usata nel 2014 da 43.357 persone con un incremento del 117% in un anno. È stata percorsa soprattutto da persone che uscivano dal Kosovo (oltre 22.000), seguite da chi fuggiva dall'Afghanistan (più di 8.000) oppure dalla Siria (quasi 7.500) in particolare, le persone in fuga dal Kosovo si sono concentrate negli ultimi mesi del 2014, quando sono circolate delle voci secondo cui sarebbe stato più facile ottenere asilo per i Kosovari in Europa, in quanto il loro Paese non era più considerato sicuro nelle liste francesi.

Il rapporto Frontex relativo al secondo trimestre 2015⁴ registra la pressione record esercitata dai migranti non provenienti dalla regione balcanica: i siriani sono la principale nazionalità rilevata, seguiti da afgani, pakistani e iracheni. Negli ultimi tempi è in crescita anche il numero di rifugiati provenienti dall'Africa orientale. Il flusso, nel periodo analizzato, è senza precedenti, segnando un record assoluto da quando è iniziata la raccolta dei dati sulla rotta dei Balcani Occidentali. Più precisamente i 54.437 migranti rilevati sono pari alla somma di quelli rilevati nei due anni passati (54.692 nel 2013-2014) .

4 http://frontex.europa.eu/assets/Reports/WB_2015_Q2_For_Public_Release.pdf

2 GLI OBBLIGHI GIURIDICI DELL'ACCOGLIENZA NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE, EUROPEA E NAZIONALE

Il rispetto dei principi e delle regole costitutive del diritto internazionale e delle norme del diritto dell'Unione europea vigenti per la materia della migrazione hanno assunto ed assumono un rilievo fondamentale nel disegnare gli obblighi degli Stati, compresa ovviamente l'Italia, nell'assicurare la protezione internazionale, già prevista peraltro dall'art. 10 della Costituzione Italiana: *“la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”*.

Nel diritto internazionale per rifugiato si intende colui che “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”. A questa categoria è data la possibilità di sottoporre, allo Stato dove tali timori non esistano, domanda di protezione internazionale. Lo Stato presso il quale tale richiesta dovrebbe essere formulata è il primo Paese nel quale il soggetto giunge e può beneficiare delle conseguenze derivanti dalla garanzia di protezione. La garanzia di protezione è però soggetta all'accoglimento della domanda di asilo.

Nel caso in cui non ci fossero gli estremi per riconoscere lo status di rifugiato ad uno straniero, può essere previsto il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria: questo è riconosciuto dallo Stato italiano, così come da altri Stati, al cittadino straniero che non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistano fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non possa o non voglia, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione del suo Paese; rappresenta quindi, in ogni caso, l'accoglimento della domanda di protezione internazionale.

Una terza forma di protezione è quella riconosciuta allo straniero al quale venga negata la protezione internazionale, perché non in possesso dei requisiti previsti, ma verso il quale si ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario. Tale protezione viene, infatti, concessa a seguito di una valutazione compiuta alla luce degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali (in particolare della Convenzione europea dei diritti umani), circa le conseguenze che

subirebbe lo straniero nel caso di un rimpatrio.
 La comparazione dei benefici previsti dalle tre tipologie di permesso di soggiorno relative alle tipologie di protezione concessa sono riportate nella tabella 3.

Tabella 3.
Tipologie di permesso di soggiorno concessi in base alla protezione riconosciuto e benefici previsti

Permesso di Soggiorno per ASILO POLITICO	Permesso di Soggiorno per PROTEZIONE SUSSIDIARIA	Permesso di Soggiorno per PROTEZIONE UMANITARIA
Durata 5 anni, rinnovabile, consente accesso allo studio e al lavoro, convertibile in permesso di soggiorno per lavoro.	Durata 5 anni, rinnovabile, consente accesso allo studio e al lavoro, convertibile in permesso di soggiorno per lavoro.	Durata 2 anni, rinnovabile, consente accesso allo studio e al lavoro, convertibile in permesso di soggiorno per lavoro.
Diritto al ricongiungimento dei familiari.	Diritto al ricongiungimento dei familiari.	Diritto al ricongiungimento dei familiari in presenza dei requisiti di alloggio e reddito previsti dal D.lgs. n. 286/1998.
Mantenimento unità nucleo familiare ⁵ .	Mantenimento unità nucleo familiare ⁷ .	Mantenimento unità nucleo familiare.
Rilascio del titolo di viaggio ⁶ , equiparato al passaporto, di validità quinquennale, rinnovabile.	Rilascio del titolo di viaggio per stranieri in caso di impossibilità di ottenere il passaporto dagli uffici consolari.	Diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale, sanitaria e di accesso agli alloggi pubblici ⁸ .
Accesso all'occupazione alle medesime condizioni del cittadino italiano.	Accesso all'occupazione alle medesime condizioni del cittadino italiano.	
Diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale, sanitaria e di accesso agli alloggi pubblici.	Diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale, sanitaria e di accesso agli alloggi pubblici.	

Permesso di soggiorno per richiedenti protezione internazionale (asilo politico e protezione sussidiaria) e umanitaria

Il Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 prevede che al richiedente sia rilasciato un permesso di soggiorno per la durata di sei mesi (in luogo dei tre mesi previsti dalle norme previgenti), rinnovabile fino alla decisione della domanda e,

5 Al familiari del titolare dello status di protezione internazionale presenti sul territorio nazionale che individualmente non hanno diritto a tale status è rilasciato il permesso di soggiorno per motivi familiari ed hanno i medesimi diritti riconosciuti al familiare titolare dello status.
 6 Art. 28 della Convenzione di Ginevra del 1951.
 7 Vedi nota n. 5.
 8 Alla luce di quanto disposto dall'art.14, comma 4 del DPR 12 gennaio 2015, n.21, che prevede la durata biennale del permesso di soggiorno per motivi umanitari, qualora l'interessato svolga un'attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, come richiesto dall'art. 40, comma 6 del D.Lgs n. 286/1998, può rientrare tra i destinatari dei benefici quali l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

in caso di ricorso giurisdizionale, finché il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale; in caso di trattenimento, al richiedente è rilasciato un attestato nominativo, che certifica la sua qualità di richiedente asilo.

Nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale costituisce permesso di soggiorno provvisorio.

L'articolo 21 disciplina l'assistenza sanitaria per i richiedenti asilo richiamando le previsioni del citato testo unico in materia di immigrazione nonché la sottoposizione dei minori richiedenti o figli di richiedenti all'obbligo scolastico ai sensi del medesimo testo unico.

L'articolo 22, in linea con la direttiva europea che mira ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro, consente l'accesso al lavoro per i richiedenti protezione internazionale quando sono trascorsi due mesi (anziché sei come nella disciplina previgente) dalla presentazione della domanda senza che il procedimento di esame sia concluso per cause non attribuibili al richiedente. Il permesso di soggiorno non è tuttavia convertibile in permesso per lavoro o altro tipo di permesso.

I richiedenti accolti nei servizi predisposti dagli enti locali partecipano ai progetti di formazione eventualmente previsti dai medesimi enti.

Il sistema europeo di asilo è basato sulla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951, integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 sì che, in ottemperanza al principio di *non-refoulement*, nessuno sia rinvio in un paese nel quale rischia di essere nuovamente esposto alla persecuzione. Alcune significative pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno determinato importanti precedenti in materia di migrazione, di cui l'Italia ha dovuto tenere conto nell'attuazione delle proprie normative. Problematica rilevante nel quadro normativo delle migrazioni è quella relativa allo status dei minori e dei minori non accompagnati. La Convenzione sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite stabilisce che deve essere data particolare protezione ai bambini rifugiati e che deve essere considerata una priorità la loro riunificazione alla famiglia.

Il preambolo della Convenzione sui Rifugiati ricorda che dalla concessione del diritto di asilo possono derivare obblighi eccezionalmente gravosi per determinati paesi e che la soluzione soddisfacente dei problemi, di cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha riconosciuto la portata ed il carattere internazionale, non potrebbe essere raggiunta, quindi, se non attraverso una cooperazione internazionale. Tale cooperazione è propria del sistema europeo ed esso rappresenta il secondo

livello di riferimento normativo a cui l'Italia si adegua in materia di migrazioni.

Il sistema europeo di asilo si compone di un sistema integrato di direttive e regolamenti tra i quali è necessario citare la Direttiva recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, la Direttiva sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, la Direttiva recante norme sulla qualifica di beneficiario di protezione internazionale, il regolamento Dublino III, entrato in vigore nel 2013 ma applicato alle domande di presa e ripresa in carico solo a partire dal 1 gennaio 2014, che rafforza il meccanismo di protezione dei richiedenti asilo durante la fase di determinazione dello Stato responsabile dell'esame della domanda (che è il primo Stato di arrivo del migrante) e chiarisce le norme che disciplinano i rapporti tra Stati dell'Unione Europea ed il Regolamento Eurodac (meccanismo nato dalla volontà di prevenire gravi reati quali il terrorismo). Al fine di recepire i principi sanciti dalle direttive europee, sono stati adottati il decreto legislativo 19 novembre 2007, n.251⁹, il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25¹⁰ e successive modificazioni, il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n.18¹¹, il decreto legislativo 18 agosto 2015¹², n. 142.

La valutazione delle esigenze di protezione internazionale dei richiedenti asilo, richiamata prima come elemento essenziale per il riconoscimento dello status di rifugiato, è oggi demandata, in via amministrativa, alle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.

Uno degli effetti diretti della situazione geopolitica internazionale, che vede intensificarsi numerose situazioni di crisi a sud del Mediterraneo, è l'aumento delle richieste d'asilo in Italia e in Europa. Le richieste di asilo in Europa nel 2014 hanno superato quota 625 mila, segnando un +44,7% rispetto all'anno precedente. L'Italia è il terzo paese UE per numero di richiedenti asilo (dopo Germania e Svezia), ma anche quello che ha registrato il maggior incremento nell'ultimo anno (+142,8%) (cfr. tab. 4). Osservando la composizione dei richiedenti asilo per genere ed età, **appare evidente come l'Italia presenti una situazione del tutto singolare a livello europeo: la ridottissima presenza di donne (7,6%)**

9 Emanato in recepimento della Direttiva Europea 2004/83/CE sulle norme minime per l'attribuzione della qualifica di rifugiato e della protezione sussidiaria. Il Decreto fissa nuove regole e requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale.

10 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.

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

12 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. Entrata in vigore del provvedimento: 30/09/2015

e di minori (6,8%), nettamente inferiori rispetto alla media. Tra i richiedenti asilo presenti in Italia nel 2014 (cfr. tab. 5) prevalgono quelli provenienti da paesi africani (4 tra i primi 5 paesi d'origine); le prime tre nazionalità sono la Nigeria, il Mali e il Gambia. Significativi sono anche alcuni aumenti nel numero di richieste rispetto al 2013 ed in particolare proprio per quanto riguarda le prime tre nazionalità di provenienza. Da evidenziare inoltre l'ingresso dell'Ucraina fra le prime dieci nazionalità, legato alle vicende politiche di quel paese (nel 2013 il numero di richiedenti era quasi nullo).

Tabella 4. Richiedenti asilo in Europa. Anni 2013-2014

Primi 10 paesi	2013	2014	% donne	% minori	Var. %2013/2014
Germania	126.995	202.815	34,6%	31,6%	59,7%
Svezia	54.365	81.325	32,5%	28,7%	49,6%
Italia	26.620	64.625	7,6%	6,8%	142,8%
Francia	66.265	64.310	38,2%	21,7%	-3,0%
Ungheria	18.900	42.775	23,6%	27,7%	126,3%
Regno Unito	30.820	33.010	33,2%	21,3%	7,1%
Austria	17.520	28.065	24,2%	30,2%	60,2%
Paesi Bassi	13.095	24.535	27,2%	21,0%	87,4%
Belgio	21.215	22.850	35,4%	29,3%	7,7%
Danimarca	7.230	14.715	24,4%	20,6%	103,5%
Totale UE 28	432.055	627.780	29,7%	25,5%	45,3%

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

Tabella 5. Richiedenti asilo in Italia per nazionalità. Anni 2013 - 2014

	2013	2014	Var. %2013/2014
Nigeria	3.519	10.138	+188%
Mali	1.806	9.771	+441%
Gambia	1.760	8.556	+386%
Pakistan	3.232	7.191	+122%
Senegal	1.021	4.678	+358%
Bangladesh	464	4.582	+888%
Afghanistan	2.056	3.180	+55%
Ghana	577	2.178	+277%
Ucraina	34	2.149	+6.221%
Costa d'Avorio	259	1.511	+483%
Guinea	171	935	+447%
Somalia	2.774	812	-71%

Iraq	555	802	+45%
Egitto	907	671	-26%
Siria	635	505	-20%
Tunisia	509	484	-5%
Eritrea	2.109	480	-77%
Guinea Bissau	117	415	+255%
Turchia	495	413	-17%
Iran	396	394	-1%
altri	3.226	5.041	+56%
Totale richiedenti	26.620	64.886	144%

Fonte: Ministero Interno

N.B. Il dato relativo al totale per il 2014 differisce leggermente da quello della tabella 4 perché di fonte diversa

Il Sistema Dublino e la sua efficacia

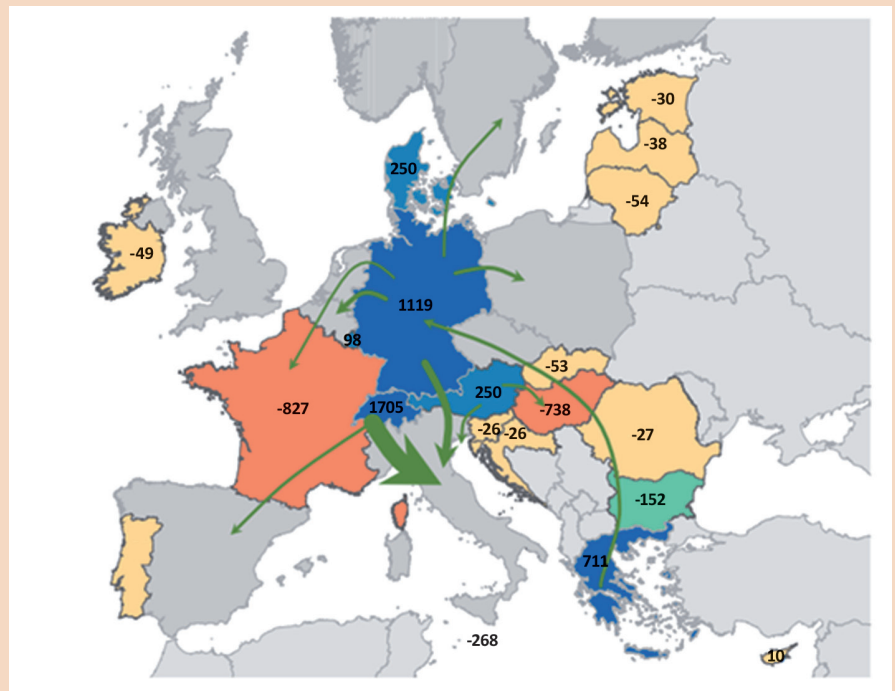
Il Regolamento Dublino approvato il 26 giugno 2013 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2014, si applica all'Unione Europea allargata (e cioè ai 28 Stati UE, all'Islanda, alla Norvegia, alla Svizzera e al Liechtenstein in forza di accordi di associazione). Il Regolamento verte sul principio, prevalente su quelli previsti, che il diritto d'asilo può essere richiesto solo nello stato membro di primo arrivo ed ha l'obiettivo da un lato, di impedire che tutti gli Stati si dichiarino incompetenti all'esame della domanda di protezione internazionale, dall'altro di tentare di tenere sotto controllo i movimenti interni all'UE dei richiedenti protezione, dando fra l'altro, ad ogni singolo Stato il potere di richiedere la presa in carico del migrante da parte dello Stato di primo arrivo.

I dati relativi al Sistema Dublino, che ha un notevole impatto sia sulla vita delle persone e sui costi che gli Stati debbono sostenere, dimostrano che è molto limitato e sostanzialmente inefficace. Nel 2013, secondo i dati Eurostat, a fronte di 435mila domande d'asilo è stato richiesto il trasferimento di 16.014 persone ovvero il 3.7% dei richiedenti asilo in tutta Europa.

In base ai dati forniti dall'ultimo Rapporto Annuale EASO (European Asylum Support Office), in una prospettiva di lungo termine, durante il quinquennio 2009-2013, si sono avute in media circa 55.000 richieste annuali in uscita. La maggioranza (73%) di tutti i trasferimenti in uscita sono stati accettati, ma soltanto il 26% circa risultano fisicamente trasferiti da un paese EU+ ad un altro (in media circa 14.000 persone all'anno). La proporzione delle richieste in uscita corrisponde in media a circa il 15% del numero di richiedenti asilo. La proporzione dei trasferimenti di persone fisiche in base a Dublino rispetto al numero di richiedenti asilo per una protezione internazionale nell'EU+ è stata di circa il 4%.

Cartogramma 1¹³.

Trasferimenti netti in base all'accordo di Dublino nei singoli paesi UE allargata e flussi di trasferimenti netti nel 2014 (le frecce verdi mostrano soltanto all'interno della Ue allargata i flussi superiori a 200 persone)



Per dare un'idea della complessità del funzionamento del sistema Dublino, si individuano ben 10 tipologie richieste di trasferimento:

- | | |
|------------------------------------|---|
| ■ Documentazione e Ingresso legale | ■ Sotto esame – Senza permesso di soggiorno |
| ■ Ingresso Irregolare | ■ Diniego – senza permesso di soggiorno |
| ■ Motivi Familiari | ■ Rinuncia – Nuova Richiesta |
| ■ Permanenza irregolare | ■ Rinuncia – Procedura Dublino |
| ■ Motivi umanitari | |
| ■ Persone non auto-sufficienti | |

La tabella 6 mostra i dati dell'Italia relativi alle richieste di competenza e ai trasferimenti di richiedenti asilo effettuati in base all'applicazione del Regolamento di Dublino III.

13 Elaborazione del gruppo di lavoro su dati EASO: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf>

Tabella 6. Competenze e trasferimenti. Anni 2011 - 2014

Richieste di competenza	2011	2012	2013	2014
Richieste dall'Italia ai Paesi membri UE	1.275	2.186	3.808	5.412
Richieste dai Paesi membri UE all'Italia	13.715	17.631	22.700	28.904
Trasferimenti				
Trasferimenti dall'Italia a Paesi membri UE	14	25	5	10
Trasferimenti da Paesi membri UE all'Italia	4.645	3.551	2.966	1.918

Fonte: Unità Dublino - Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo - Ministero dell'Interno

La tabella 6 evidenzia come il numero dei trasferimenti effettivi sia molto esiguo rispetto alle richieste di competenza dei Paesi; ulteriore riprova di come il sistema Dublino sia molto poco efficace.

I dati italiani aggiornati al primo semestre 2015 registrano n. 4.871 richieste di competenza dall'Italia ai Paesi membri Ue a fronte di n. 14.019 richieste di competenza dai Paesi membri Ue all'Italia mentre al 7 settembre sono stati rispettivamente n. 7.071 e n. 17.224.

I principali stati membri richiedenti sono stati: Germania (5.218), Svizzera (3.502), Svezia (1.318), Francia (986), Austria (838), Norvegia (562), Regno Unito (442), Danimarca (314), Paesi Bassi (269).

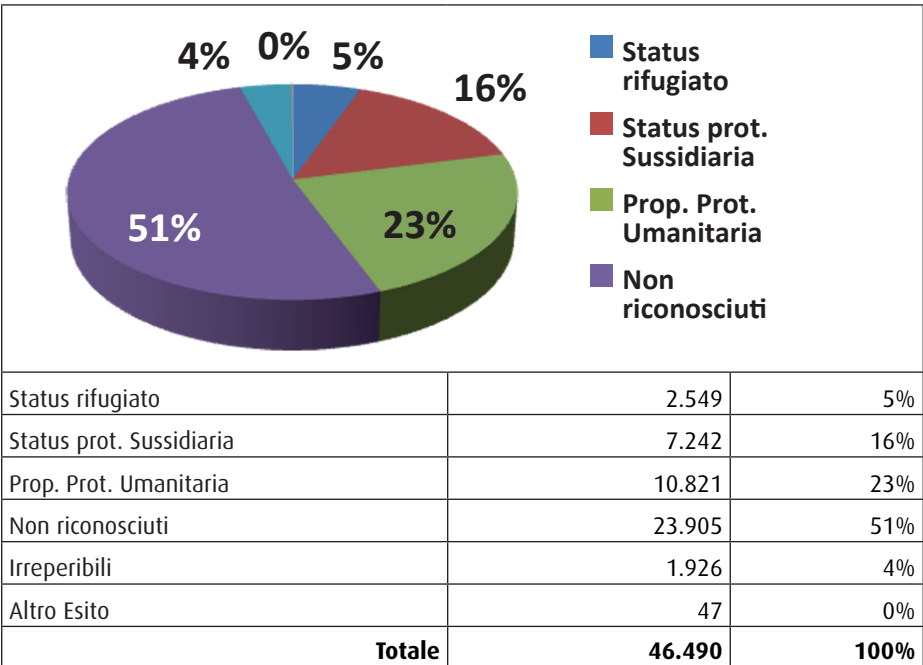
Le principali nazionalità in relazione alle richieste di competenze sono state: Eritrea (2.898), Somalia (1.672), Siria (1.465), Nigeria (1.221), Gambia (857), Afghanistan (494), Marocco (414), Sudan (409), Pakistan (392), Mali (361), Tunisia (357), Iraq (347), Iran (278).

Nel 2016 la Commissione Europea intraprenderà la valutazione del sistema Dublino, come esplicitato anche nell'Agenda europea sulla migrazione e in quella sede dovrà maggiormente essere valutata la situazione dei paesi, come l'Italia e la Grecia, esposti ai maggiori flussi migratori.

3 GESTIONE DELLE PROCEDURE DI RICONOSCIMENTO: LE COMMISSIONI TERRITORIALI

L'evoluzione della complessità migratoria, dettata da cause certamente molto dinamiche per la natura stessa dei flussi migratori che rispondono ad esigenze sempre diverse e mutevoli, è certamente più rapida degli strumenti normativi che la vogliono o la devono regolamentare. La normativa nazionale ha quindi seguito gli indirizzi di quella internazionale e le esigenze dettate dagli arrivi. Lo straordinario incremento di questi ultimi ha, fra l'altro, creato problemi gestionali (a partire, per fare un solo e limitato esempio, dai problemi delle lingue parlate e della loro interpretazione) che hanno comportato la moltiplicazione delle tipologie e del numero dei centri di accoglienza e la parallela moltiplicazione delle Commissioni territoriali, che sono l'organo deputato al riconoscimento della protezione internazionale. Le Commissioni Territoriali per l'esame delle istanze dei richiedenti asilo sono state complessivamente raddoppiate sul territorio nazionale, passando da 20 a 40, per dare una forte accelerazione nell'istruttoria e nelle decisioni (Decreto-Legge 22 agosto 2014, n. 119 convertito con modificazioni dalla Legge 17 ottobre 2014, n. 146).

Figura 6. Commissioni territoriali, esiti richieste di asilo dal 1 gennaio al 9 ottobre 2015

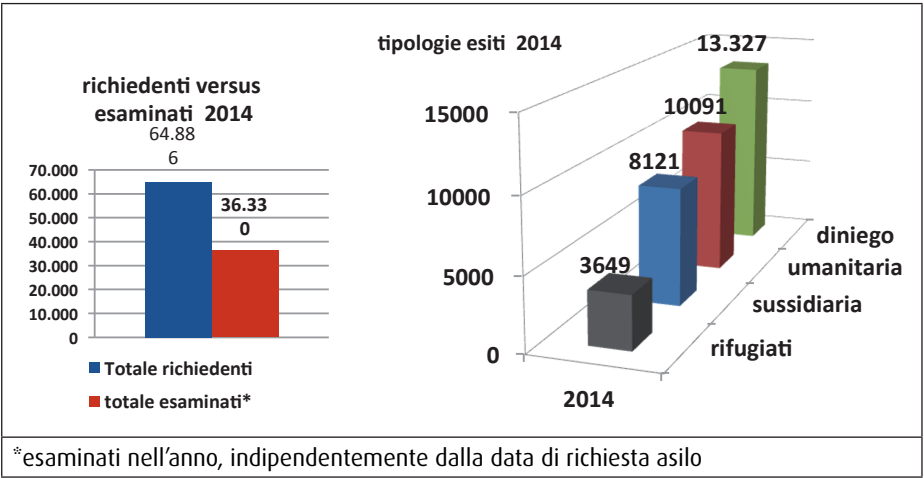


Fonte: Ministero dell'Interno

Le 46.490 pratiche esaminate e decise dall’inizio dell’anno fino al 9 ottobre 2015 (figura 6) evidenziano un sensibile aumento dell’attività delle Commissioni territoriali se comparate al dato totale relativo all’anno 2014, pari a 36.330 pratiche valutate come dimostra la figura n.7.

Figura 7. Esiti della valutazione delle richieste di asilo. Anni 2013 - 2014

Esiti richieste d’asilo				
	2013	2013%	2014	2014%
rifugiati	3.078	13%	3.649	10%
sussidiaria	5.564	24%	8.121	22%
umanitaria	5.750	24%	10.091	28%
diniego	6.765	29%	13.327	37%
altri esiti	2.477	10%	1.142	3%
totale esaminati*	23.634	100%	36.330	100%
*esaminati nell’anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo				



Fonte: Ministero dell’Interno

La comparazione della tabella 7 mostra come, nel periodo considerato, le richieste presentate siano aumentate di oltre il 30% nel 2015 e rileva altresì l’incremento del 70% delle decisioni adottate. Tra queste è ben più che raddoppiato il numero delle domande rigettate.

Tabella 7. Comparazione esiti 2014 – 2015. Periodo 1 gennaio – 10 ottobre 2015

1 gennaio – 10 ottobre 2014	1 gennaio – 10 ottobre 2015*	Var. %
RICHIEDENTI (numero di persone)		
47.130	61.545	31
ESITI		
27.393	46.490	70
DI CUI		
3.079	Rifugiati 2.549	-21
6.060	Protezione sussidiaria 7.242	20
7.789	Protezione umanitaria 10.821	39
9.564	Rigetto domanda 23.905	150
885	Irreperibili 1.926	118
16	altro esito 47	194

Si deve riconoscere il notevole incremento dell'attività delle Commissioni, con 46.490 decisioni nel periodo 1 gennaio – 10 ottobre 2015, a fronte delle 27.393 richieste esaminate nel corrispondente periodo del 2014.

Per fare fronte a quello che il Ministro dell'Interno ha individuato come obiettivo strategico per il superamento di questa fase di pressione migratoria¹⁴ i Presidenti delle Commissioni territoriali sono stati invitati ad adottare criteri più snelli di decisione e ad intensificare l'impegno con l'obiettivo di allineare i tempi della procedura alla normativa vigente. Nel contempo i Prefetti sono stati invitati a sostenere in ogni modo il compito affidato alle Commissioni. Nel 2014 la percentuale di riscontri positivi da parte delle Commissioni era vicina al 60% dei casi presi in esame, mentre nel corso del 2015, come sottolineato in precedenza, si è assistito ad un graduale aumento dei dinieghi; un maggior numero di dinieghi genera un consequenziale aumento dei ricorsi traducendo il tutto in un aggravio degli uffici giudiziari e dei costi relativi al sistema accoglienza, che continua ad ospitare i ricorrenti fino alla decisione sul ricorso. Per fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale e umanitaria da parte dei migranti presenti sul territorio nazionale e di altri procedimenti giudiziari connessi ai fenomeni dell'immigrazione è stato predisposto un piano straordinario per rafforzare gli uffici giudiziari presso i quali si è verificato il maggiore incremento dei suddetti procedimenti¹⁵. Le disposizioni derivanti dal recepimento delle direttive comunitarie 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 e della direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142) apportano inoltre alcune modifiche alla disci-

¹⁴ Circolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del 19 giugno 2015.

¹⁵ Decreto-Legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 132

plina del ricorso giurisdizionale avverso le decisioni delle Commissioni territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo (vedi box sotto).

Disciplina del ricorso giurisdizionale. Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142

L'articolo 27 modifica l'articolo 19 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, che reca la disciplina del ricorso giurisdizionale avverso le decisioni delle Commissioni territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo. Si tratta prevalentemente di modifiche di coordinamento con la disciplina dell'accoglienza e del trattenimento previste dallo stesso decreto nonché con le disposizioni correttive del decreto legislativo n. 25/2008 che individuano i casi di procedura accelerata per i quali i termini per l'impugnazione sono ridotti della metà. Anche le ipotesi in cui il ricorso non comporta automaticamente la sospensione degli effetti della decisione di rigetto della Commissione sono adeguate alla direttiva europea e alle modifiche apportate alla disciplina delle procedure. Le ipotesi in cui l'effetto sospensivo non è automatico ma consegue, eventualmente, all'accoglimento di apposita istanza cautelare proposta dal ricorrente sono quelle del ricorso proposto dal richiedente nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un centro di identificazione ed espulsione, del ricorso proposto dal richiedente che ha presentato domanda dopo essere stato fermato per aver eluso i controlli di frontiera o comunque in condizioni di soggiorno irregolare e del ricorso proposto avverso il provvedimento che dichiara la domanda inammissibile ovvero la rigetta per manifesta infondatezza. Si prevede, inoltre, che il ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento con cui la Commissione territoriale dichiara per la seconda volta inammissibile la domanda reiterata, ai sensi dell'articolo 29 del d. Lgs. n. 25/2008, non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

Sono comunicati alle parti, oltre all'ordinanza che definisce il giudizio, anche il provvedimento adottato in sede cautelare per gli effetti che immediatamente determina sul diritto del ricorrente di rimanere nel territorio nazionale.

Il termine di sei mesi fissato per l'esame del ricorso giurisdizionale in primo grado, si applica anche ai successivi gradi di giudizio; il Tribunale decide il ricorso sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione senza preclusioni ove gli elementi portati all'attenzione dell'autorità giudiziaria siano diversi rispetto a quelli allegati nel procedimento amministrativo di esame della domanda.

4 LA GOVERNANCE DELL'ACCOGLIENZA

La Conferenza unificata del 10 luglio 2014¹⁶ ha sancito l'Intesa tra i vari livelli di governo nazionale e locale, approvando il Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati. L'aspetto fondamentale su cui si basa l'attuazione del Piano è quello del progressivo superamento della logica emergenziale che aveva caratterizzato fino ad allora il sistema di accoglienza italiano. L'adozione di Ordinanze di Protezione Civile (nel caso dell'Emergenza Nord Africa – ENA) ha consentito, da un lato, di risolvere la situazione contingente ma, dall'altro, ha ostacolato l'affermarsi di una visione complessiva e strutturata che affrontasse in modo stabile una attività così strettamente legata al complesso tema dei flussi migratori. La chiusura del lungo periodo emergenziale iniziato nel 2002 è stata sancita, proprio in relazione all'ENA, con l'Ordinanza del Capo Dipartimento della protezione civile del 28 dicembre 2012 n.33 e con la chiusura della emergenza umanitaria dal 1° gennaio 2013. Il sistema di accoglienza italiano a quella data non aveva certamente una rete territoriale in grado di accogliere il flusso enorme di persone che il clima di instabilità politica ed economica di vaste aree del continente africano porta verso l'Italia e anche di integrare persone anche in situazioni di vulnerabilità e minori che fuggono da situazioni di crisi e che necessitano di protezione. Si tratta, come è ovvio, di un tema molto complesso che non è semplice affrontare e gestire come dimostrano i fatti.

Ciò che va sottolineato è che il sistema di accoglienza italiano non era strutturato né predisposto per un aumento dei flussi migratori. Il Piano Operativo Nazionale del 10 luglio 2014 prevede un sistema articolato da attuarsi dal momento dello sbarco con le attività di soccorso e assistenza e l'individuazione di HUB regionali e interregionali, strutture di prima accoglienza funzionali al successivo trasferimento nella rete SPRAR, definita, in prospettiva, quale sistema unico di accoglienza delle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale e di tutti i minori stranieri non accompagnati.

In proposito, va sottolineato che il Documento del 10 luglio 2014 per garantire una distribuzione quanto più equa su tutto il territorio nazionale ha previsto che, in mancanza di posti nelle strutture governative e dello SPRAR, qualora sia necessario programmare la distribuzione dei migranti giunti sulle coste italiane, si dovrà procedere secondo contingenti progressivi di 10.000 unità, ed in relazione alle esigenze di accoglienza, seguendo criteri di ripartizione regionale che tengano

¹⁶ Documento approvato il 10.07.2014 da Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ANCI, UPI, Regioni e Province autonome.

conto della percentuale della quota di accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali, applicando quote relative alla effettiva permanenza sui territori e non alle assegnazioni iniziali.

Con decreto del Ministro dell'Interno del 16 ottobre 2014 viene regolata l'attività del tavolo di coordinamento Nazionale quale fondamentale momento di condivisione delle scelte da parte di tutti i livelli di governo e del mondo dell'associazionismo, capitalizzando in tal modo l'approccio metodologico seguito nella gestione dell'emergenza umanitaria legata al Nord Africa incentrato su una stabile e stretta cooperazione interistituzionale tra le diverse Amministrazioni pubbliche coinvolte.

Tra le funzioni previste c'è quella riguardante la predisposizione del Piano Operativo nazionale, approvato il 17 giugno 2015. Il documento è articolato su 5 punti principali: un'analisi dell'attuale scenario internazionale e dei suoi riflessi sui flussi migratori verso l'Italia; una verifica dello stato di attuazione del Piano operativo 2014, previsto nell'intesa del 10 luglio 2014; una raccolta di dati relativi al sistema di accoglienza al 31.12.2014; una proiezione per il 2015 e un calcolo del fabbisogno del sistema accoglienza, formulato anche sulla base di un turnover monitorato; un'analisi dei percorsi di uscita dal sistema dell'accoglienza.

Nell'ambito di ciascuna Regione, il Piano nazionale attribuisce ai Tavoli di coordinamento presieduti dal Prefetto del Comune Capoluogo le funzioni connesse alla successiva assegnazione concordata con gli enti locali ove vengono individuate le strutture destinate all'accoglienza temporanea. In linea con la strategia indicata nel Piano, l'accoglienza dovrà garantire una divisione sul territorio degli oneri e ciò richiede nel tempo una revisione dell'attuale sistema alla luce della necessità di adeguarlo alle esigenze di ordinarietà e flessibilità di una migrazione che cambia consistenza, caratteristiche e rotte.

Il Ministero dell'Interno ha disposto l'adozione di una procedura di monitoraggio e controllo sui centri di accoglienza attivati nell'ambito dell'emergenza sbarchi. L'obiettivo è quello innalzare gli standard qualitativi dell'accoglienza per mezzo dell'implementazione del livello complessivo di *accountability*, dell'individuazione dei bisogni specifici e del miglioramento delle procedure di selezione dei soggetti gestori e della verifica degli adempimenti contrattuali da parte degli stessi soggetti.

In data 20 agosto 2015 è stata diramata la Direttiva del Ministro dell'Interno in materia di implementazione delle attività di controllo sui soggetti affidatari dei servizi di accoglienza dei cittadini extracomunitari che prevede controlli sui requisiti soggettivi degli enti gestori, l'inserimento nei bandi di gara di specifiche clausole a tutela dell'interesse pubblico e della legalità, l'estensione dei controlli

anche ai soggetti affidatari dei servizi di accoglienza che abbiano stipulato convenzioni con le pubbliche amministrazioni.

Infine, il recepimento delle due ultime direttive europee in materia di procedure e di accoglienza¹⁷, nel confermare la strategia del Piano Nazionale, introduce alcune novità e riordina le precedenti disposizioni legislative consolidando così una nuova disciplina dell'accoglienza, delineata nel box seguente.

La nuova disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142

Viene abrogato il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, la cui disciplina è integralmente sostituita da quella prevista nel nuovo decreto, fatta eccezione per la norma di copertura finanziaria.

Per ragioni di organicità della disciplina e di coerenza con la direttiva 2013/33/UE, è stata trasfusa nel decreto la previsione delle ipotesi di trattenimento (in precedenza non disciplinato dalle norme europee) nonché quella relativa alla prima accoglienza nei centri governativi. Il sistema di accoglienza delineato si ispira all'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014, che prevede una fase di prima accoglienza dei cittadini stranieri nei centri di primo soccorso e assistenza istituiti ai sensi della legge n. 563/1995 (cd legge Puglia, che non viene abrogata) nei luoghi maggiormente interessati da sbarchi massicci. Nei medesimi centri è avviata anche l'attività di identificazione che può essere completata poi nei centri governativi di accoglienza per richiedenti asilo dislocati a livello regionale o interregionale, in cui si procede anche alla verbalizzazione della domanda di asilo.

Il provvedimento individua le varie fasi del sistema di accoglienza: soccorso, prima e seconda accoglienza.

Il richiedente identificato che ha formalizzato la domanda ed è privo di mezzi di sussistenza è avviato al sistema di accoglienza predisposto dagli enti locali e finanziato dal Ministero dell'Interno (Sistema di Protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati di cui all'art. 1-sexies dl 416/89, convertito con modificazioni, dalla legge 39/90).

I tempi di permanenza nelle varie tipologie di centri non sono predeterminati, ma rispondono piuttosto alla necessità di espletare tutte le formalità occorrenti al foto-segnalamento, alla identificazione ed alla verbalizzazione della domanda prima di avviare il richiedente, privo di mezzi di sostentamento, verso l'accoglienza decentrata sul territorio e possono naturalmente variare anche in considerazione delle esigenze via via imposte dalla consistenza dei flussi di

¹⁷ Direttive UE 2013/33 e 2013/32

richiedenti e dalla disponibilità di posti nelle diverse strutture.

A chiusura del sistema, si prevede la possibilità di allestire strutture temporanee per fare fronte ad arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti che possono esaurire le disponibilità ordinarie. Tali strutture sono individuate dalle prefetture, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici, sentito l'ente locale nel cui territorio la struttura è situata. Nei casi di estrema urgenza, tuttavia, è consentito il ricorso alle procedure di affidamento diretto.

L'accoglienza è assicurata fino alla decisione della Commissione territoriale ovvero, in caso di ricorso giurisdizionale, fino all'esito dell'istanza di sospensiva e/o alla definizione del procedimento di primo grado.

Per assicurare un'accoglienza adeguata ai minori non accompagnati sono allestiti centri di prima accoglienza specifici per esigenze di soccorso e di immediata protezione gestiti dal Ministero dell'Interno.

L'articolo 9 disciplina i centri governativi di prima accoglienza in cui sono espletate le operazioni di identificazione, ove non sia stato possibile portare a termine tali operazioni nei centri di primo soccorso collocati nei luoghi di sbarco e allestiti ai sensi della legge n. 563/1995. Nei centri di prima accoglienza, dislocati a livello regionale o interregionale, e istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata, sono espletate altresì le operazioni occorrenti a definire la posizione giuridica dello straniero, a verbalizzare la domanda di protezione e ad avviare la procedura di esame della medesima domanda nonché a verificare le condizioni di salute anche per accertare eventuali situazioni di vulnerabilità che richiedono servizi speciali di accoglienza. La gestione dei centri può essere affidata, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici, ad enti locali, anche associati, unioni o consorzi di comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo ed immigrati o comunque dell'assistenza sociale. I centri di accoglienza per richiedenti asilo già istituiti svolgeranno le funzioni previste dal decreto. Con decreto del Ministero dell'Interno potranno essere destinate alle medesime finalità anche le strutture già allestite per svolgere funzioni di soccorso e prima assistenza. Concluse le operazioni sopra illustrate, il richiedente privo di mezzi di sostentamento, che ne faccia richiesta, è inviato nelle strutture della rete di accoglienza SPRAR predisposte dagli enti locali. In caso di temporanea indisponibilità nel sistema di accoglienza territoriale, il richiedente rimane in accoglienza nei centri governativi per il tempo strettamente necessario al trasferimento. In ogni caso, i richiedenti appartenenti a categorie vulnerabili e che hanno particolari esigenze di accoglienza sono trasferiti in via prioritaria nelle strutture del Sistema SPRAR. Nei centri viene assicurato il rispetto della sfera

privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute e l'unità dei nuclei familiari nonché l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze. Per le modalità di uscita dal centro e di accesso di soggetti esterni si rinvia al regolamento di attuazione. E' assicurata la facoltà di comunicare con l'UNHCR, con gli enti di tutela dei rifugiati, con gli avvocati e i familiari dei richiedenti nonché con i ministri di culto. L'allontanamento dai centri per un periodo diverso o superiore a quello ordinario di uscita deve essere motivato e autorizzato dal prefetto competente, a pena di decadenza dal diritto all'accoglienza. Il personale che opera nei centri è adeguatamente formato ed ha l'obbligo di riservatezza sui dati e le informazioni riguardanti i richiedenti presenti nel centro. Con decreto del Ministro dell'Interno sarà adottato il capitolato di gara d'appalto per la fornitura di beni e servizi nei centri governativi di accoglienza al fine di assicurare livelli omogenei di accoglienza nel territorio nazionale. Il regolamento di attuazione prevedrà forme di coinvolgimento dei richiedenti nello svolgimento della vita nelle strutture di accoglienza. L'allontanamento ingiustificato dai centri governativi comporta la revoca delle misure di accoglienza, con effetti anche sulle procedure di esame della domanda che sarà sospesa.

Il Piano nazionale individua il fabbisogno di posti da destinare alle finalità di accoglienza, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato e i Tavoli di coordinamento regionale individuano i criteri di ripartizione dei posti all'interno della Regione nonché i criteri di localizzazione delle strutture di prima accoglienza e delle strutture straordinarie.

L'articolo 17 individua, conformemente alla direttiva europea, le categorie di persone vulnerabili che possono aver bisogno di misure di assistenza particolari: i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, le vittime di mutilazioni genitali. Per tali categorie di persone sono previsti speciali servizi di accoglienza sia nei centri governativi di prima accoglienza che nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale.

5 LA SITUAZIONE ATTUALE DELL'ACCOGLIENZA

Il sistema dell'accoglienza in Italia si regge su diverse tipologie di strutture (tabella 8): centri di accoglienza governativi, strutture temporanee e la rete SPRAR, che in ragione delle differenti funzioni hanno modelli organizzativi, voci di costo e tempi di permanenza differenziati.

Tabella 8. Strutture d'accoglienza - Presenze/Posti al 10 ottobre 2015

Tipologia di strutture	Numero delle strutture	Presenze/Posti	%
CAS (strutture temporanee)	3.090	70.918	72%
SPRAR* (Posti)	430 progetti	21.814	21%
CENTRI GOVERNATIVI - CARA	13	7.290	7%
CIE	7	464	0%
TOTALE PRESENZE		99.096	100%

* posti afferenti ai 430 progetti presenti in 93 province su 110, 19 regioni su 20.

Tabella 9. Numero delle strutture temporanee - CAS - nelle regioni italiane al 10/10/2015

Regioni	Strutture temporanee	Distribuzione % strutture
Lombardia	554	18%
Toscana	416	13%
Emilia-Romagna	376	12%
Piemonte	323	10%
Veneto	269	9%
Campania	181	6%
Marche	127	4%
Umbria	118	4%
Lazio	113	4%
Sicilia	105	3%
Liguria	99	3%
Friuli-Venezia Giulia	91	3%
Sardegna	66	2%
Puglia	63	2%
Trentino A. A.	58	2%
Abruzzo	51	2%
Calabria	30	1%
Molise	20	1%
Basilicata	17	1%
Valle d'Aosta	13	0%
Totale	3.090	100%

Fonte: Ministero dell'Interno

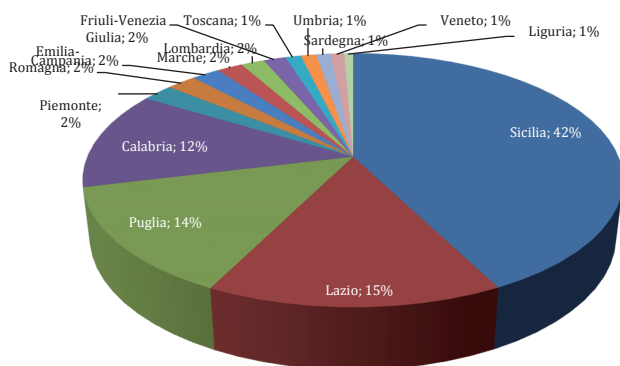
Lo straordinario aumento degli arrivi di migranti in Italia ha reso necessario accrescere parallelamente il numero delle strutture temporanee di accoglienza che, al 10 ottobre 2015, sono arrivate a 3.090.

I dati del Ministero dell'Interno (tabella 9 e figure 8.a, 8.b e 8.c) danno conto della distribuzione dei **99.096** migranti nelle strutture d'accoglienza al 10 ottobre 2015 (comprese le presenze nei CIE). In una situazione di così eccezionale mobilità e di ristrutturazione dell'intero sistema nazionale di accoglienza, non si riescono però a misurare in tutti i casi i tempi medi di permanenza degli immigrati. Dai dati disponibili è comunque possibile osservare alcuni elementi che caratterizzano la situazione attuale dell'accoglienza in Italia. Il primo è che, sul totale degli immigrati presenti nei centri di accoglienza al 10 ottobre 2015, il 70% (70.918) è sistemato nelle strutture temporanee (strutture ricettive pubbliche e private); questo, evidentemente, comporta una serie di problematiche nella gestione operativa.

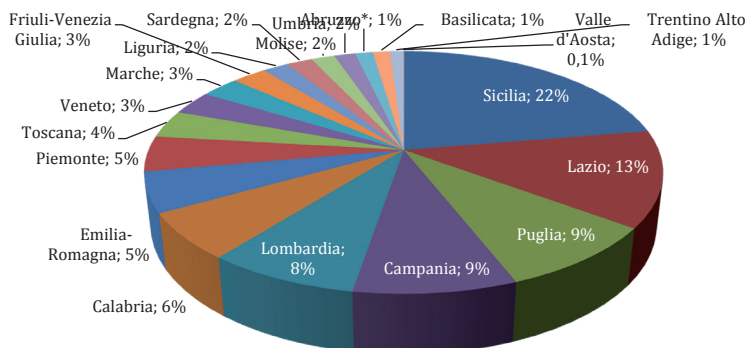
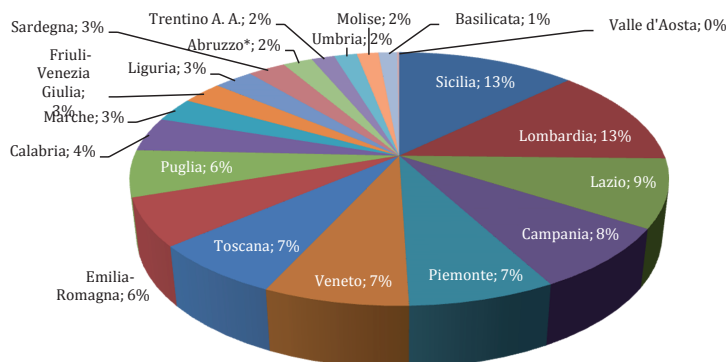
Un altro elemento di grande impatto è relativo alla distribuzione dei migranti sul territorio nazionale: i tre grafici mostrano con tutta evidenza come sia straordinariamente cresciuto il numero di migranti accolti e come, seppur con percentuali diverse, la loro distribuzione abbia via via interessato quasi tutte le regioni. Al primo posto per numero di presenze sono la regione Sicilia e la regione Lombardia, nei cui centri è attualmente accolto il 13% circa degli immigrati (in particolare in Sicilia la percentuale è scesa dal 42% del 2013 e dal 22% del 2014, ma con un numero assoluto che oscilla sempre intorno a 14.000).

La distribuzione programmata dei migranti nelle differenti regioni viene effettuata secondo contingenti progressivi che tengono conto della percentuale della quota di accesso al Fondo Nazionale per le politiche sociali, escludendo i comuni colpiti da eventi sismici, valutata in relazione alle presenze effettive nei centri di accoglienza.

Figura 8.a Distribuzione percentuale migranti per regione al 31.12 2013 (tot. 22.118 presenze)



Fonte: Ministero dell'Interno

Figura 8.b Distribuzione percentuale migranti per regione – al 31.12.2014 (tot. 66.066 presenze)**Figura 8.c Distribuzione percentuale migranti per regione – al 10/10/2015 (98.632 presenze esclusi CIE)**

Fonte: Ministero dell'Interno

6 L'ACCOGLIENZA NELLA RETE DELLO SPRAR

La rete del sistema SPRAR (Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) si compone di una rete strutturata di enti locali che, per la realizzazione su progetti territoriali e accoglienze, dovute a richiedenti asilo e rifugiati accedono al fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo gestito dal Ministero dell'Interno.

L'accoglienza nella rete SPRAR è articolata nel 2014 su 432 progetti di cui 349 per categorie ordinarie, 52 per minori non accompagnati, 31 per persone con disagio mentale o disabilità. Nei progetti sono stati coinvolti 381 enti locali di cui 342 comuni, 31 province, 8 unioni di comuni. A livello di diffusione territoriale i progetti hanno coperto 19 regioni su 20, e 93 province su 110. Il numero totale di posti in accoglienza è di 20.752 di cui 19.514 per categorie ordinarie, 943 per minori non accompagnati, 295 per persone con disagio mentale o disabilità.

Oltre il 40% delle presenze si registrano nel Lazio (22,6% del totale nazionale) e in Sicilia (19,7%), seguite da Puglia (8,8%) e Calabria (8,4%); nelle restanti regioni il peso di tale presenza è inferiore al 6% mentre va ricordato che in Valle d'Aosta non sono presenti progetti della rete SPRAR. Lazio, Sicilia, Puglia e Calabria sono i territori con il maggior numero di posti. Il 61% degli accolti è richiedente protezione internazionale, il 15% è titolare di protezione umanitaria, il 13% di protezione sussidiaria e l'11% ha ottenuto lo status di rifugiato. Rispetto agli anni precedenti è diminuito in maniera significativa il peso percentuale dei rifugiati, a favore dell'incidenza dei richiedenti protezione internazionale. I richiedenti rappresentano infatti il 60% dei beneficiari ordinari e ben l'85% dei minori stranieri non accompagnati. Se nel 2012 il numero di richiedenti asilo accolti nello SPRAR era il 30%, a fronte di un 70% di titolari di una forma di protezione (sussidiaria, umanitaria, o status di rifugiati), nel 2014 il rapporto si è praticamente ribaltato, con il 61% di richiedenti asilo accolti nello SPRAR. In seguito al numero crescente di arrivi sulle coste italiane, si è determinato, da un lato, un inserimento nella rete dello SPRAR anche di persone richiedenti asilo, che ha prodotto il conseguente allungamento dei tempi di permanenza correlati ai tempi e alle procedure delle domande presso le Commissioni territoriali, e dall'altro il generale allungamento dei tempi di presentazione e valutazione delle istanze dovuto ad un aggravio del lavoro nelle istituzioni preposte.

Inoltre, a seguito dell'accordo sancito il 10 luglio 2014 dalla Conferenza Unificata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito del "Piano

nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di migranti, adulti, famiglie e minori non accompagnati”, sono stati incrementati i posti per l’accoglienza di minori stranieri non accompagnati” anche non richiedenti asilo, specificando che il contributo statale pro capite/pro die per questi posti sarebbe stato di 45 euro. Sono stati quindi individuati e attivati 216 posti aggiuntivi per minori non accompagnati.

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

Lo SPRAR rappresenta inoltre la struttura di riferimento dove far confluire tutte le situazioni di vulnerabilità emergenti. In ogni caso, per ognuna delle persone accolte rimane il principio fondamentale del carattere temporaneo dell’accoglienza (sei mesi, rinnovabili per altri sei), che è sempre finalizzata a creare autonomia e inserimento dei beneficiari.

Per ampliare la capacità ricettiva dello SPRAR è stato pubblicato in data 7 ottobre 2015 un avviso pubblico rivolto agli Enti Locali che prestano, o intendono prestare, servizi di accoglienza e che permetterà di aggiungere 10.000 posti. Il bando contiene elementi migliorativi importanti rispetto al passato, come la drastica riduzione del cofinanziamento da parte dei Comuni, che scende alla quota del 5%.

Il modello SPRAR

Secondo il Piano Nazionale di Accoglienza approvato nel 2014 il sistema SPRAR è destinato a diventare il modello di riferimento nazionale per l’accoglienza di profughi e richiedenti asilo. L’esperienza degli ultimi anni, infatti, ha fatto emergere diversi punti di forza di questo sistema:

1. Il coinvolgimento dei territori. Il sistema SPRAR rende responsabili le amministrazioni locali valorizzando la scelta volontaria di adesione, senza che la collocazione di un centro quindi sia vissuta come una imposizione. Questo significa che a livello locale si possono trovare risorse specifiche, si può valutare l’impatto dell’accoglienza e si possono prendere decisioni più in sintonia con un contesto economico, sociale e culturale. Questo tipo di accoglienze

prevede quindi programmazione e relazione stretta con la comunità locale, evitando le tensioni che possono derivare da accoglienze in emergenza non programmate e “non accettate” dai territori.

2. Modello di accoglienza integrata. L'accoglienza del sistema SPRAR non si esaurisce in un modello di “ospitalità”, ma prevede, oltre a garantire i servizi minimi materiali necessari, l'orientamento alla costruzione di percorsi di uscita in autonomia. Lo SPRAR non vuole essere un circuito assistenziale, ma un momento che facilita l'emancipazione e la ricostruzione di un progetto di vita della persona nel paese di arrivo.
3. Integrazione linguistica. La collocazione nei territori dovrebbe facilitare l'integrazione, anche se i tempi medi di accoglienza consentono solo l'avvio di un processo. In questo percorso l'apprendimento della lingua è cruciale. La lingua è vitale anche se la persona scegliesse di spostarsi in un altro paese, accompagna questa fase del progetto migratorio, dà voce ai suoi pensieri del “qui e ora”: segna la tappa italiana di un percorso e di un cambiamento che, per molto tempo, nelle vite dei rifugiati non saranno mai definitivamente chiusi.
4. La tutela sanitaria, psicologica, legale. E' un altro dei pilastri dello SPRAR, che pur nei tempi brevi assicurati, deve offrire quegli elementi di benessere che la rottura della migrazione forzata hanno incrinato. Si parla di riduzione dei rischi e di supporto alla ricostruzione di un soggetto portatore di diritti e doveri. Potrebbe essere qui ricompreso anche l'aiuto a comprendere la propria situazione e a ricostruire la propria storia anche al fine del riconoscimento dello Status.
5. L'utilizzo della mediazione specializzata, essenziale come canale comunicativo. La mediazione serve complessivamente per accompagnare all'orientamento e all'uso pienamente consapevole dei servizi: si pensi all'ospedale e, ad esempio, alla visite di screening per le malattie trasmissibili.
6. Il contratto di accoglienza. Un elemento che comparativamente risulta centrale nella vita di un centro è il rapporto fiduciario con ogni singolo ospite, in cui il beneficiario può sapere qualcosa sui tempi, sulle tappe, sui servizi a cui potrà accedere. Nell'esperienza dell'Emergenza Nord Africa, ad esempio, era mancata la definizione precisa di tappe e condizioni di reciproca intesa: le scadenze non erano certe, spesso prorogate e prorogabili. Nel contratto di accoglienza dovrebbero esserci le premesse per un accordo tra istituzioni e beneficiari, uno spazio di intervento ma anche di libertà e di pariteticità possibile.
7. Centri di accoglienza e professionalità. L'esperienza SPRAR ha creato o rafforzato una professionalità sull'asilo che in Italia era quasi sconosciuta, specia-

lizzando alcune professioni (assistenti sociali, educatori, psicologi, gestori di gruppi e comunità, personale sanitario, mediatori) in questa area, avviando ricerche e studi. Non è un caso che tra le condizioni prescritte dallo SPRAR per i bandi per la costituzione dei Centri, l'esperienza consolidata sia una caratteristica essenziale, superando quindi volontarismo e improvvisazione.

7 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Per minori stranieri non accompagnati si intendono “i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri” (D.lgs. 7 aprile 2003, n. 85 “Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario” pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 93 del 22 aprile 2003).

È necessario ricordare che la normativa sulla condizione del minore straniero non accompagnato in Italia assicura un alto livello di protezione e di tutela fin dal momento del primo contatto con le forze dell'ordine o con il servizio sociale territoriale che sono tenuti a collocarlo in luogo sicuro individuando la struttura più idonea ad accoglierlo: inizia in questo modo il percorso di tutela del minore straniero, che l'ordinamento giuridico vigente disciplina sancendo la piena parità con i minori italiani¹⁸.

Tuttavia, a fronte di un contesto normativo molto tutelante, considerato che tutte le forme di protezione previste per i minori italiani si applicano anche ai minori stranieri, la loro cospicua presenza nel nostro Paese pone una serie di problemi ai diversi attori istituzionali e non¹⁹, nonché al sistema dei servizi sociali in particolare, cui spetta il compito di tradurre in forme concrete di accoglienza ed inclusione sociale le tutele previste dalla legge. Innanzitutto va considerato che i minori stranieri non accompagnati sono soggetti non espellibili sulla base di norme nazionali ed internazionali che riconoscono e tutelano le vulnerabilità di cui sono portatori. Nel 1991 l'Italia ha infatti ratificato la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (legge n. 176 del 27 maggio 1991), introducendo nell'ordinamento giuridico italiano il pieno riconoscimento della specificità della condizione minorile e facendo proprio il principio per cui l'interesse superiore del minore debba essere considerato preminente, oltre ad assicurarne la non espellibilità attraverso il vi-

18 Codice civile, art. 403 (“Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione”); legge 4 maggio 1983 n. 184, “Diritto del minore ad una famiglia”, art. 37-bis (“Al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza”).

19 Save the Children, Rapporto 2015, *Piccoli schiavi invisibili. Le giovani vittime di tratta e sfruttamento*

gente Testo Unico sulla immigrazione (art.19) ed il conseguente diritto all'attribuzione di un permesso di soggiorno che ne regolarizzi la presenza sul territorio. La difficoltà, in certi casi, di accertare con sicurezza l'identità dei minori rappresenta un ulteriore elemento di vulnerabilità: un'identificazione certa è, infatti, elemento essenziale da cui dipende l'esito positivo di ogni tipo di presa in carico, sia essa rivolta al ricongiungimento familiare o all'integrazione stabile in Italia.

I dati relativi ai minori sono raccolti da una pluralità di attori, secondo differenti scopi e metodologie:

- secondo i dati del Dipartimento della Pubblica sicurezza, i minori stranieri (e coloro che si dichiarano tali) non accompagnati, sbarcati nel 2014, sono pari a 13.026, il 50% di tutti i minori sbarcati (26.122). Nel 2015 (fino al 10 ottobre) sono pari a 10.322, il 73% del totale dei minori soccorsi (pari a 14.109). E' straordinariamente significativa la variazione nella proporzione dei minori non accompagnati e meritevole di grande attenzione politica e amministrativa
- gli accolti nelle strutture del Ministero dell'Interno sono 1.688 (al 20 settembre 2015) nei 15 centri attivati in 9 regioni finanziati con fondi F.A.M.I. per la prima accoglienza e 1.318 accolti nel sistema SPRAR dedicato ai minori. Il numero di minori accolti dello Sprar è destinato a salire, considerando che il nuovo sistema - delineato dall'intesa in Conferenza Unificata del 10.7.2014 e confermato dalla legge di stabilità 2015 - elimina, ai soli fini dell'accoglienza, la distinzione tra MSNA richiedenti asilo e non richiedenti asilo
- i segnalati al 2014 dal Ministero del lavoro sono 14.243, di cui 3.707 considerati irreperibili. I segnalato al 31 agosto 2015 sono 14.378, di cui 5.434 irreperibili. Degli 8.944 presenti nelle strutture al 31 agosto 2015, il 95% sono maschi e l'81% appartenenti alla fascia di età 16-17 anni.

Quanto sopra esposto evidenzia la necessità di un coordinamento statistico che tramuti i numerosi dati sui minori in un sistema affidabile, tale quindi da assicurare non solo un riferimento conoscitivo certo, ma anche una sicura possibilità di gestione corretta, relativa ad un insieme di persone particolarmente vulnerabili e da seguire quindi con particolare attenzione.

La tabella 10 mostra la ripartizione dei minori per cittadinanza presenti nelle strutture di accoglienza censiti dal Ministero del Lavoro e il numero degli irreperibili - degno di nota - di nazionalità egiziana, eritrea, somala e afghana.

Tabella 10. Ripartizione dei minori segnalati per cittadinanza al 31 agosto 2015

CITTADINANZA	PRESENTI	%PRESENTI	IRREPERIBILI
EGITTO	1975	22,1	1183
ALBANIA	1137	12,7	78
ERITREA	953	10,7	1408
GAMBIA	868	9,7	142
SOMALIA	690	7,7	1266
NIGERIA	431	4,8	52
SENEGAL	406	4,5	55
BANGLADESH	375	4,2	53
MALI	366	4,1	104
AFGHANISTAN	326	3,6	580
REPUBBLICA DEL KOSOVO	212	2,4	15
MAROCCO	198	2,2	51
COSTA D'AVORIO	165	1,8	20
GHANA	161	1,8	25
GUINEA	100	1,1	11
TUNISIA	85	1	47
SIRIA	65	0,7	72
PAKISTAN	61	0,7	16
ALGERIA	28	0,3	20
ETIOPIA	26	0,3	17
SUDAN	24	0,3	25
BENIN	22	0,2	6
BURKINA FASO	20	0,2	0
CONGO	20	0,2	1
GUINEA BISSAU	20	0,2	5
REPUBBLICA MOLDAVA	18	0,2	3
IRAQ	17	0,2	18
UCRAINA	17	0,2	3
BRASILE	13	0,1	0
REPUBBLICA SERBA	12	0,1	34
TERRITORI PALESTINESI	11	0,1	8
BOSNIA-ERZEGOVINA	9	0,1	82
CAMERUN	8	0,1	1
LIBIA	8	0,1	2
SIERRA LEONE	8	0,1	4
TOGO	8	0,1	0
CIAD	6	0,1	4
EL SALVADOR	6	0,1	0
TURCHIA	6	0,1	1
ALTRE	63	0,7	22
TOTALE	8944	100%	5434

Fonte: Ministero del Lavoro

Al di là del dato numerico complessivo relativo ai minori stranieri non accompagnati, si evidenzia lo squilibrio creato dalla eccessiva concentrazione delle presenze in alcune zone del Paese, che non è sempre coerente con l'effettiva capacità di presa in carico da parte dei Comuni che su tali zone insistono in relazione alla dimensione dei servizi sociali ed alle capacità di spesa dell'amministrazione. In particolare, i minori stranieri risultano essere presenti in prevalenza nelle aree di sbarco e nei territori prossimi ai confini terrestri e marittimi così come nelle grandi città metropolitane, che spesso costituiscono una delle tappe del percorso dei minori dopo il loro arrivo in Italia. Oltre il 34% dei minori è concentrato sul territorio siciliano (tabella 11).

Tabella 11. Ripartizione dei minori per regione di accoglienza al 31 agosto 2015

RIPARTIZIONE DEI MINORI PER REGIONE DI ACCOGLIENZA		
REGIONE	PRESENTI	%PRESENTI
SICILIA	3052	34,1
CALABRIA	870	9,7
LAZIO	830	9,3
PUGLIA	760	8,5
LOMBARDIA	745	8,3
EMILIA ROMAGNA	565	6,3
TOSCANA	432	4,8
CAMPANIA	421	4,7
FRIULI VENEZIA GIULIA	319	3,6
PIEMONTE	283	3,2
VENETO	183	2
LIGURIA	123	1,4
BASILICATA	88	1
SARDEGNA	67	0,7
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	59	0,7
MARCHE	58	0,6
ABRUZZO	27	0,3
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	25	0,3
MOLISE	18	0,2
UMBRIA	17	0,2
VALLE D'AOSTA	2	0
TOTALE	8944	100

Fonte: Ministero del Lavoro

La presenza costante di minori stranieri non accompagnati all'interno dei flussi migratori non programmati dell'ultimo decennio ha evidenziato la necessità di

mettere a punto una organizzazione dei servizi e degli interventi di tutela che si dimostrassero adeguati ad affrontare le specifiche problematiche ed esigenze poste da questa particolare utenza. La complessità insita nell'intersezione tra obblighi di protezione della minore età e specificità socio-culturali dei minori stranieri non accompagnati e del loro percorso migratorio si sono scontrati talvolta con l'insufficienza di strumenti e risorse dedicate. È risultata evidente la necessità di intervenire tempestivamente con risorse dedicate e professionalità specifiche in maniera particolare nella fase della prima accoglienza, evitando interventi di bassa soglia altrettanto costosi ma senza alcuna ricaduta positiva sul successivo percorso di accoglienza e integrazione.

È proprio per l'insieme delle questioni appena descritte che con il Piano nazionale di accoglienza approvato il 10 luglio 2014 si è ritenuto necessario intervenire anche su questo specifico segmento di migranti inaugurando un nuovo approccio per l'accoglienza dei minori non accompagnati, attribuendo al Ministero dell'Interno la responsabilità dell'organizzazione anche della loro accoglienza ed andando perciò a supportare un sistema di accoglienza che nell'ordinamento vigente attribuisce ai Comuni l'approntamento di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, pari a quello previsto per i minori. Viene inoltre superato il precedente regime che distingueva i minori non accompagnati richiedenti asilo da quelli non richiedenti asilo

Il Piano prevede l'attivazione di una rete di centri governativi di prima accoglienza ad alta specializzazione nei quali i minori soli appena giunti in Italia possono permanere per un massimo di 90 giorni e dove saranno espletate le procedure di identificazione e saranno assicurati i primi interventi a loro tutela (screening sanitario, accertamento dell'età, ...)

Al termine del periodo di primissima accoglienza, qualora corrisponda al suo superiore interesse, il minore straniero non accompagnato verrà segnalato al Servizio centrale per proseguire la seconda accoglienza nell'ambito dei progetti SPRAR specificatamente destinati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Lo SPRAR si configura così progressivamente come il sistema nazionale di accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati (così come sancito dall'art. 1, c. 183 della legge 190/2014) che dovranno avervi accesso dopo il periodo di primissima accoglienza trascorso nelle strutture governative appositamente predisposte.

Con 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 (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) di minori stranieri non accompagnati*" - del 27 aprile 2015 pubblicato in G.U. lo

scorso 23 maggio, viene data attuazione al Piano Nazionale prevedendo l'ampliamento della rete dello SPRAR di un numero non inferiore a 1.000 posti di accoglienza destinati ai minori stranieri non accompagnati, anche richiedenti/titolari di protezione internazionale. I progetti presentati sono al momento in fase di valutazione. Tale disponibilità di posti si aggiungerà all'attuale capacità ricettiva della rete SPRAR destinata ai MSNA.

C'è infine da segnalare che alcuni rilievi, riportati nel box seguente e riguardanti la nomina dei tutori dei minori stranieri, sono stati mossi dalla Commissione europea all'Italia²⁰.

La Commissione riconosce che la legislazione nazionale in Italia fornisce un **quadro normativo** inteso a garantire un alto livello di protezione ai minori non accompagnati, compresa la rapida nomina di un tutore e la definizione prioritaria della necessità di asilo. Tuttavia, secondo i rilievi della Commissione:

- **nella pratica** l'accesso alle procedure di asilo per i minori non accompagnati è spesso ritardato a causa dei **lunghi tempi di attesa per la nomina dei tutori**, che possono arrivare **fino a 11 mesi**. In tal senso, si profila una violazione dell'art. 17, paragrafo 1 della direttiva "procedure", e dell'art. 19, paragrafo 1, della direttiva "accoglienza", in combinato disposto con il principio consolidato secondo cui le procedure per l'esercizio dei diritti garantiti dal diritto dell'UE devono essere facilmente accessibili;
- in molti casi viene nominato lo **stesso tutore** per un **gran numero di minori**, con **ripercussioni negative** sulla **possibilità di instaurare una relazione di fiducia** e un rapporto di tutela attento e curato;
- non vi è alcuna disposizione giuridica che precisi che i **tutori legali debbano essere formati** e debbano possedere un'apposita competenza in materia di asilo. A tale riguardo, la Commissione osserva che l'art. 19, paragrafo 4 della direttiva "accoglienza" dispone che le persone che si occupano di minori non accompagnati abbiano ricevuto o ricevano una **specifico formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi**. Inoltre, discende dall'art. 17, paragrafo 1 della direttiva "procedure" che i tutori siano in grado di fornire ai minori non accompagnati a loro affidati un'**adeguata assistenza individuale** e informazioni sulla procedura di asilo;

²⁰ La Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di costituzione in mora (procedura n. 2014/2171) relativa alla tutela dei minori non accompagnati richiedenti asilo contestando la violazione di obblighi imposti dal diritto dell'UE, previsti dalle direttive 2005/85/CE (direttiva "procedure"), 2003/9/CE (direttiva "accoglienza"), 2004/83/CE (direttiva "qualifiche"), e dal regolamento n. 343/2003 (regolamento "Dublino", recante i criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo, successivamente abrogato dal regolamento (UE) n. 604/2013).

- **non sembra esistere alcun sistema di controllo** per verificare in che modo i tutori legali agiscono e svolgono il loro mandato.

sito della Camera dei Deputati,

http://www.camera.it/leg17/465?tema=minori_stranieri_non_accompagnati

Le disposizioni dell'art. 19 del Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, riportate nel box seguente superano alcuni dei rilievi posti.

Disciplina per l'accoglienza dei minori stranieri. Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142

L'articolo 18 sancisce il carattere di priorità del superiore interesse del minore che costituisce criterio guida nell'applicazione delle misure di accoglienza. A tal fine il minore è sempre ascoltato, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità, anche per conoscere le sue esperienze pregresse e valutare il rischio che possa essere stato vittima di tratta nonché verificare la possibilità di ricongiungimento con familiari eventualmente presenti in un altro Paese UE. Nella predisposizione dei servizi di accoglienza sono previsti servizi specificamente indirizzati alle esigenze della minore età.

Gli operatori che si occupano di minori devono essere specificamente formati e sono soggetti all'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni concernenti i minori.

L'articolo 19 prevede che il Ministero dell'Interno istituisca e gestisca, anche in convenzione con gli enti locali, centri specializzati per le esigenze di soccorso e protezione immediata dei minori stranieri non accompagnati, per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, comunque non superiore a sessanta giorni. E' previsto il coinvolgimento dell'ente locale, nel cui territorio insiste la struttura, per l'attivazione di tali centri da parte del Ministero, in considerazione della finalità di questi centri, che vengono istituiti anche per sollevare i Comuni da una responsabilità a cui finora essi hanno fatto fronte direttamente.

La disposizione prevede che all'interno di tali strutture è garantito al minore un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva e stabilisce che gli standard di accoglienza e dei servizi da erogare vengano fissati con un decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Per la prosecuzione delle misure di accoglienza, i minori stranieri non accompagnati, che richiedano o meno asilo, hanno accesso ai servizi delle strutture del Sistema Sprar. In caso di temporanea indisponibilità nelle strutture l'accoglienza del minore è temporaneamente assicurata dal Comune.

Per tale finalità, i Comuni accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. L'articolo esclude poi che il minore non accompagnato possa essere trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione o in una struttura di accoglienza non specializzata. Della presenza del minore è data immediata comunicazione, da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, all'autorità giudiziaria competente per la nomina del tutore e per la ratifica delle misure di accoglienza, nonché al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a cui compete il censimento ed il monitoraggio della presenza di minori stranieri non accompagnati nel territorio nazionale.

Il tutore possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore. Il tutore può essere sostituito solo in caso di necessità.

Sono previste iniziative per rintracciare i familiari del minore, anche attraverso convenzioni che il Ministero dell'Interno stipula con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie. L'articolo 20 prevede l'attività di monitoraggio e controllo della gestione delle strutture di accoglienza. Tale attività concerne la verifica della qualità dei servizi erogati e il rispetto dei livelli di accoglienza fissati nonché le modalità di affidamento dei servizi di accoglienza da parte degli enti locali a soggetti attuatori.

8 GLI ATTORI DELL'ACCOGLIENZA

La *governance* dell'accoglienza è complessa e multilivello ed è costituita da:

1. Ministero dell'Interno
2. Regioni
3. Comuni
4. Anci
5. Organizzazioni internazionali e intergovernative
6. Organizzazioni del Terzo settore

1. MINISTERO INTERNO

La gestione ordinaria dell'accoglienza fa capo al Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che finanzia il sistema di accoglienza (Centri governativi, strutture temporanee e SPRAR) per migranti e richiedenti asilo.

Alcune delle attività

I migranti ai quali è necessario fornire il primo soccorso vengono ospitati in centri di accoglienza, attivati e gestiti dalla Direzione Centrale per i servizi civili dell'immigrazione e dell'asilo tramite le prefetture territorialmente competenti, per evitare la loro dispersione sul territorio e per consentire alle autorità la verifica della loro posizione giuridica. Tale controllo potrebbe sfociare in un provvedimento di allontanamento o nell'accesso alla procedura per la richiesta di protezione internazionale.

Coloro che sono destinatari di un provvedimento di espulsione vengono ospitati nei centri di identificazione e espulsione - pianificati e localizzati dalla direzione centrale e realizzati e gestiti a cura delle prefetture competenti - per procedere all'identificazione, alla convalida del trattenimento e al successivo provvedimento di espulsione.

I richiedenti asilo vengono accolti nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) ed, attualmente, anche nelle strutture temporanee. Nei centri vengono pienamente assicurati, oltre ai servizi occorrenti per il mantenimento e l'assistenza degli stranieri, i servizi sanitari essenziali, gli interventi di socializzazione, le libertà di culto e di corrispondenza. L'assistenza ai migranti viene anche assicurata tramite apposite intese che la direzione centrale stipula con organizzazioni internazionali e nazionali che si occupano della materia. La Direzione, inoltre, attiva e gestisce, attraverso la stipula di convenzioni tra prefetture e enti esperti nella materia, i servizi di accoglienza alle frontiere, i

quali, nell'ambito del potenziamento e coordinamento dei controlli di frontiera, forniscono informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di protezione internazionale.

Per mezzo del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, il Ministero dell'Interno ripartisce gli stanziamenti a favore degli enti locali, che abbiano attivato servizi di accoglienza e di integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale, che costituiscono il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Tra le competenze della direzione centrale rientrano le attività connesse all'applicazione del Regolamento di Dublino, con il quale vengono stabilite le procedure per determinare lo Stato responsabile, in ambito comunitario, a esaminare le domande di asilo.

Presso il Ministero è istituito un *Tavolo di coordinamento nazionale*²¹, tra le cui funzioni ci sono quelle di indirizzo e programmazione della gestione dei flussi migratori non programmati, di ottimizzazione dei sistemi di accoglienza di richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale e di coordinamento dei tavoli regionali istituiti e presieduti dal prefetto del capoluogo di regione allo scopo di attuare a livello territoriale, per quanto di competenza, gli obiettivi e gli indirizzi decisi a livello nazionale.

2. REGIONI

A partire dal verificarsi della cosiddetta "Emergenza Nord Africa" che nel 2011 ha comportato lo sbarco in Italia di circa 62.000 persone, le Regioni hanno assunto un ruolo di costante impegno con il Governo e gli Enti Locali, in un contesto di leale collaborazione tra i livelli istituzionali, nella consapevolezza della necessità di dare, da un lato, risposte immediate di accoglienza alle persone che arrivavano in numeri molto elevati sulle coste meridionali e, dall'altro, della assoluta necessità di costruire un sistema ordinario d'accoglienza nazionale rivolto ai richiedenti protezione ed ai minori non accompagnati.

Testimonianza di questo confronto inter-istituzionale è rappresentata dalla

²¹ Il tavolo è presieduto dal Sottosegretario del Ministero dell'interno con delega all'immigrazione e ne è componente con funzioni vicarie il Capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; è composta da un rappresentante del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, un rappresentante del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, un rappresentante del ministero del lavoro, un rappresentante dell'ANCI, un rappresentante dell'UPI, un rappresentante della conferenza delle regioni e province autonome ed è integrato con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante del' ACNUR, un rappresentante della Commissione Nazionale per il diritto d'asilo e, se del caso, integrato anche da un rappresentante del ministero della Salute, del MIUR, dell'OIM e di eventuali rappresentanti di altre amministrazioni o altri soggetti interessati in relazione alle materie trattate.

successiva condivisione dei seguenti Accordi nazionali:

- Accordo Stato-Regioni-Enti Locali per l'accoglienza diffusa a fronte emergenza umanitaria dal Nord Africa (aprile 2011)
- Accordo con Governo, Regioni, Enti Locali per superamento Emergenza Nord Africa (settembre 2012)
- Accordo Governo, Regioni, Enti Locali per passaggio alla gestione ordinaria dei flussi non programmati (luglio 2013).
- Intesa tra Governo, Regioni, Enti locali al fine di definire un Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati (luglio 2014) .

Una delle novità previste negli Accordi (già dal 2011) è stata la decisione di procedere ad una ripartizione regionale dei migranti richiedenti protezione internazionale, secondo criteri condivisi, al fine di perseguire una distribuzione omogenea sul territorio nazionale. In particolare, nel corso del 2014, a fronte di uno straordinario numero di arrivi, ciò ha consentito una migliore distribuzione territoriale alleggerendo la pressione sulle Regioni di sbarco. Tuttavia il meccanismo di redistribuzione non può considerarsi "un automatismo a regime", bensì necessita della costante collaborazione delle Regioni e degli Enti Locali, al fine di agevolare il lavoro di dislocazione delle Prefetture in ambito locale.

Nella fase di prima accoglienza, le Regioni hanno dunque svolto e continuano a svolgere un ruolo fondamentale di supporto alle Prefetture ed agli Enti Locali per addivenire ad una auspicata condivisione in ambito locale nella individuazione delle strutture di accoglienza e nell'invio dei migranti nel territorio regionale.

Inoltre è importante sottolineare la funzione strategica delle Regioni in ordine alla organizzazione di modalità omogenee, tempestive ed adeguate di assistenza sanitaria per le persone in arrivo.

L'Intesa del 10 luglio 2014, introduce anche ulteriori elementi innovativi del sistema di accoglienza che devono trovare sostegno da parte delle Regioni: in particolare è previsto che il Ministero dell'Interno, di concerto con Regioni ed Enti Locali, provveda all'attivazione di Hub di livello regionale e/o interregionale, per persone già foto segnalate che abbiano espresso la volontà di richiedere protezione. Si tratta di uno snodo fondamentale della prima accoglienza da cui dovrebbero uscire le persone con la domanda di protezione già formalizzata, per andare nella seconda accoglienza del sistema SPRAR. Su questo punto la individuazione degli Hub è ancora insufficiente e rappresenta un elemento di criticità del sistema nazionale sul quale le Regioni sono chiamate a contribuire alla individuazione della soluzione.

Oltre alla fase di accoglienza, le Regioni esercitano funzioni importanti relativa-

mente alla possibilità di attivare percorsi per una effettiva inclusione ed autonomia dei titolari di protezione internazionale: dalla programmazione regionale per la formazione e l'inserimento occupazionale, alla programmazione sociale, alla definizione di interventi per attività di volontariato finalizzate all'integrazione sociale, alla definizione degli standard di accoglienza per le strutture che ospitano i minori non accompagnati. Si tratta di provvedimenti ed ambiti che indirettamente incidono anche sulla qualità e sulla efficacia degli interventi di prima e seconda accoglienza. In questo senso, le nuove risorse europee in ambito lavorativo e sociale (FSE, FAMI 2014-2020) rappresentano davvero una occasione, per le programmazioni regionali, di coerente tessitura tra gli interventi governativi di accoglienza e quelli locali di integrazione.

I Tavoli regionali di coordinamento per i flussi migratori non programmati, istituiti e coordinati dalle Prefetture in ogni regione ai sensi del Decreto del Ministro dell'Interno n. 9225/2014, dovrebbero rappresentare in questo senso il luogo di confronto e di condivisione a livello territoriale tra tutti i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti.

3. COMUNI

In linea con la strategia indicata nel Piano Nazionale, l'accoglienza dovrà garantire una divisione sul territorio degli oneri e ciò richiede nel tempo una revisione dell'attuale sistema alla luce della necessità di adeguarlo alle mutate esigenze. Nell'ambito di ciascuna Regione, il Piano nazionale assegna ai Tavoli di coordinamento presieduti dal Prefetto del Comune Capoluogo le funzioni connesse alla successiva assegnazione concordata con gli enti locali ove vengono individuate le strutture destinate all'accoglienza temporanea. Nelle regioni di sbarco e limitrofe, il Piano nazionale prevede centri governativi di prima assistenza e soccorso nei quali verranno garantite operazioni primarie quali lo screening sanitario, le attività informative, l'individuazione di nuclei familiari e di eventuali vulnerabilità, le operazioni di foto-segnalamento. Si tratta di attività complesse che coinvolgono i Comuni interessati che si sommano al problema dell'accoglienza. Lo sbarco, infatti, implica assistenza e interventi diversi da quelli dell'accoglienza. Attualmente, la gestione dei flussi migratori ha il suo primo punto di snodo nei centri ubicati nei luoghi di sbarco, in particolare a Pozzallo (RG), Porto Empedocle (AG), Lampedusa (AG) (già funzionanti); ma anche Taranto, Augusta (SR) e Salerno che verranno approntati prossimamente. In questi centri sono concentrati gli arrivi per effettuare lo screening sanitario e, con l'aiuto delle organizzazioni internazionali, per effettuare una prima verifica per distinguere i richiedenti asilo dai migranti economici; in queste strutture le persone dovrebbero restare pochi giorni.

4. ANCI

La legge n.189/2002 ha previsto la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Attraverso la stessa legge il Ministero dell'Interno ha istituito la struttura di coordinamento del sistema - il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali - affidandone ad ANCI la gestione. Lo SPRAR è costituito dalla rete degli enti locali che - per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata - accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

5. ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E INTERGOVERNATIVE

– UNHCR

Il ruolo dell'UNHCR nella procedura di asilo in Italia nella fase amministrativa è di diretta partecipazione ed è disciplinato nel Decreto Legislativo n.25 del 28 gennaio 2008, di 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. La normativa stabilisce che l'UNHCR svolga - su richiesta del Ministero dell'Interno - attività di consulenza e di supporto a favore del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno, delle Commissioni territoriali e della Commissione Nazionale. Più in generale, la normativa italiana prevede che al richiedente asilo venga assicurata, in ogni fase della procedura, la possibilità di contattare l'UNHCR.

– OIM

La Missione dell'OIM di Roma esercita un ruolo di coordinamento per i paesi dell'area mediterranea. Interviene nel sistema di accoglienza attraverso attività di informazione e orientamento legale sui diritti e doveri dei migranti, supportando le forze dell'ordine nell'individuazione dei gruppi di persone vulnerabili, bisognosi di particolare assistenza (minori non accompagnati, vittime di tratta, migranti a rischio sfruttamento). Inoltre, contribuisce a monitorare il buon andamento delle procedure di accoglienza nei centri nel rispetto dei diritti dei migranti e gestisce le attività di rimpatrio. Altre attività dell'Organizzazione in Italia sono in collaborazione con il Ministero dell'Interno, il Ministero

degli Affari Esteri, il Ministero della Salute e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

6. ORGANIZZAZIONI DEL TERZO SETTORE

Un'ottica di partenariato tra pubblico e privato, ha visto intervenire, in maniera molto positiva, nel soccorso e nell'accoglienza anche numerose organizzazioni, piccole e grandi, del terzo settore, fra cui, volendo limitarci solo ad alcune citazioni, Croce Rossa Italiana, Save the Children, Emergency, Medici Senza Frontiere, Caritas, Arci, Terre des Hommes.

9 DALL'EMERGENZA AD UNA EMERGENZIALE ORDINARIETA': UN'ANALISI DEI COSTI

Il 2014 si chiude con la cifra record di 170mila immigrati arrivati via mare in Italia: quasi il triplo rispetto a quelli del 2011, anno della famosa "Emergenza Nord Africa".

Il massiccio di arrivo di migranti ha imposto una continua riorganizzazione del sistema di prima accoglienza articolato sull'asse Stato/Enti locali e più precisamente sulla sinergia tra Ministero dell'Interno, le Prefetture ed i Comuni.

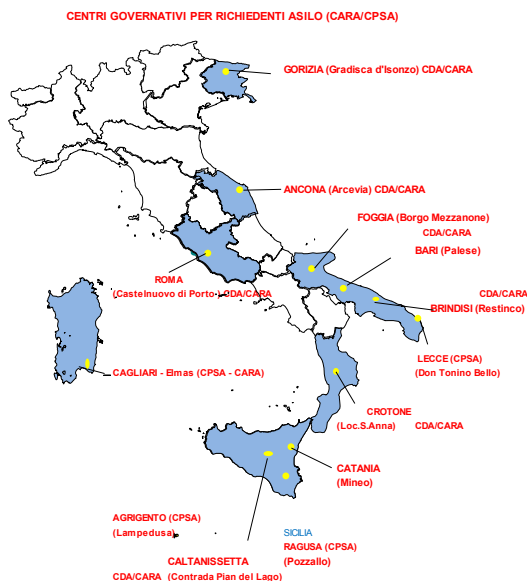
Accanto ai centri governativi (CPSA, CDA, CARA, figura 9), che al 31 dicembre 2014 vedevano la presenza di 9.627 persone, sono nate le strutture temporanee di accoglienza che alla stessa data accoglievano 35.562 persone ed è stato potenziato lo SPRAR fino ad arrivare a 20.752 posti in accordo a quanto sancito nella in Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 (figura 10).

I costi delle strutture governative e temporanee

Dalla rilevazione dei costi per i centri governativi (Cara/Cda, Cpsa e Cie) e dall'analisi dei bilanci preventivi dei progetti SPRAR si può ricavare il volume della spesa per l'accoglienza.

La gestione dei centri governativi (Cara/Cda, Cpsa e Cie) nel 2014 è costata circa 139 milioni di euro (compresi i costi delle strutture laddove non di proprietà demaniale).

Figura 9. Centri Governativi

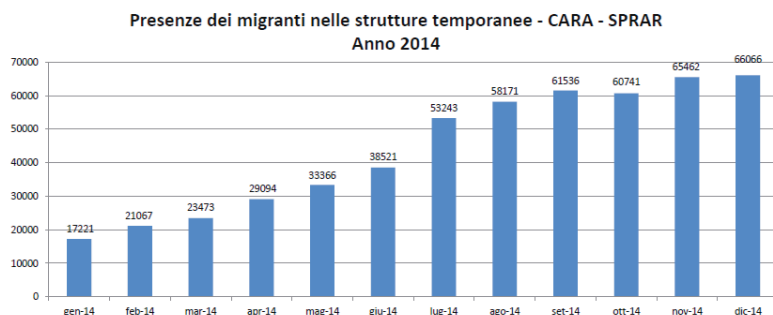


Le strutture temporanee, che al 31 dicembre 2014 accoglievano 35.562 persone, hanno comportato una spesa di circa 277 milioni.

A tali spese sono da aggiungere le spese di trasporto dei migranti verso i centri, i contributi erogati ai Comuni per l'accoglienza dei minori, le spese per utenze e per gli interventi straordinari al di fuori dei centri per un ammontare complessivo di circa 20 milioni.

La spesa complessiva per i migranti accolti nelle strutture di accoglienza diverse dallo SPRAR, comprese le spese funzionali ad esse collegate, si è attestata nel 2014 a 436 milioni complessivi con un costo medio giornaliero a migrante pari a euro 26,51. In realtà considerato che l'accoglienza è stata garantita in relazione agli sbarchi registratisi tutto l'anno, il costo medio giornaliero per migrante a cui far riferimento è pari a 30 euro oltre iva.

Figura 10. Andamento delle presenze nelle CAS – CARA – SPRAR. Anno 2014



Pertanto i costi della gestione ordinaria dell'accoglienza si attestano nel range di 30-35 euro per gli adulti e a 45 euro per i minori accolti dai Comuni, costi nettamente inferiori ai costi riconosciuti durante l'emergenza nord Africa pari a 46 euro per gli adulti e ai 75 euro per i minori.

Quindi in una situazione "ordinaria" come quella attuale, che ha avuto punte di emergenza assoluta quanto a persone sbarcate e accolte, i costi sono stati drasticamente ridotti rispetto all'emergenza del 2011.

Quella stessa esperienza è stata positivamente utilizzata per costruire un sistema strutturato di accoglienza che, negli ultimi due anni, ha potuto far fronte ad una ancora maggiore pressione.

Dalla audizione del Prefetto Gabrielli del 31 ottobre 2012 presso la COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI:

Per procedere all'assistenza che deve essere garantita, seppur con diverse modalità, anche alla categoria dei profughi e dei richiedenti asilo di cui alla seconda fase, è stato riconosciuto ai soggetti ospitanti, come previsto nel provvedimento di nomina dei Soggetti Attuatori, un contributo per migrante di 40,00 euro giornaliero. Inoltre, nella considerazione di particolari esigenze da documentare è stata autorizzata la possibilità di rendicontare una spesa giornaliera maggiore per un limite massimo di 46 euro a migrante per l'ospitalità accordata. A tal proposito l'articolo 5 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13 aprile 2011 autorizzava la corresponsione di un contributo ai Comuni per le spese relative all'accoglienza di minori non accompagnati, per complessivi 500 posti, ad un costo giornaliero pro capite non superiore a 80 euro.

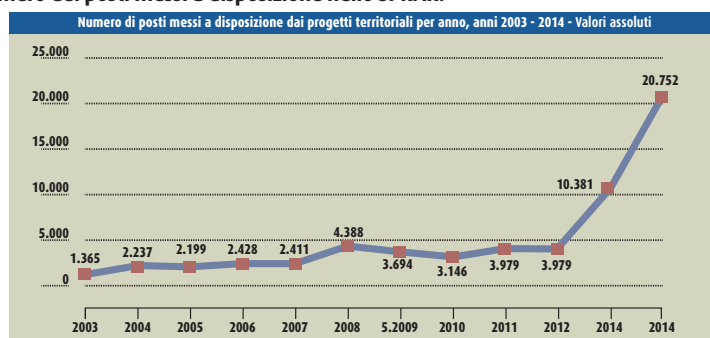
I costi nelle strutture SPRAR

La gestione dello SPRAR ha avuto nel 2014 un costo di euro € 197.499.225,63 (al netto della convenzione con l'ANCI) per un totale di n. 22.961 persone accolte.

I costi giornalieri per posto nei progetti SPRAR sono diversificati in relazione al grado di vulnerabilità delle persone. Si passa da una spesa media (al netto del cofinanziamento obbligatorio dell'ente locale) di euro 32,40 per i posti ordinari da bando, ad una spesa di euro 61,30 per i posti riservati ai minori e di euro 73,04 per i posti riservati a persone con disagio mentale. Inoltre la spesa media per i posti aggiuntivi è pari a euro 35,00. Il valore medio ponderato dei costi giornalieri di accoglienza nello Sprar è pari a 35 euro²².

Nella figura 11 è raffigurato il numero totale di posti messi a disposizione dai progetti territoriali di anno in anno, dal 2003 al 2014.

Fig. 11. numero dei posti messi a disposizione nello SPRAR.



22 Queste cifre sono state calcolate dalla fondazione Leone Moressa riprendendo i dati messi a disposizione da Anci e Servizio Centrale dello SPRAR relativi all'analisi dei bilanci preventivi dei progetti SPRAR. In particolare i dati elaborati dal Servizio Centrale riguardavano i piani finanziari preventivi relativi al 90% dei progetti complessivi (387 su 430) attivi e finanziati.

L'obiettivo di questa analisi è stato quello di analizzare le principali voci di costo per valutare l'impatto economico prodotto sul territorio. La spesa complessiva SPRAR analizzata è di 146 milioni di euro (cfr. tab.12), pari al 94,5% della spesa complessiva SPRAR nazionale (155 milioni di euro). Per quanto riguarda il costo giornaliero pro-capite oscilla tra 33,7 e 34,7 euro (a seconda del numero di progetti considerati, anche in presenza di Minori Stranieri non Accompagnati e soggetti con disagio mentale) (cfr. tab. 13).

Dato che la voce più consistente è quella del personale (38%), la prima considerazione è che **sui circa 35 euro pro-capite spesi per lo SPRAR, oltre un terzo va a coprire le retribuzioni di operatori e professionisti.**

La seconda voce in ordine di volume di spesa è "spese generali per l'assistenza", in cui rientrano il vitto e alloggio, l'abbigliamento, ecc. ma anche il cosiddetto *pocket money*, ovvero "un contributo in denaro da corrispondere a ogni beneficiario e destinato alle piccole spese personali, ulteriori rispetto ai beni e ai servizi garantiti dal progetto di accoglienza".

Da questa analisi emerge dunque come le strutture d'accoglienza producano un impatto positivo sul territorio, generando un indotto in termini di professionalità attivate, consulenze ed altri servizi.

Tabella 12. Struttura della spesa SPRAR in base ai bilanci preventivi del 90% dei progetti 2014

Voci di spesa	Spesa 2014 (euro)	Struttura
Costo del personale	55.625.564	37,9%
Oneri relativi all'adeguamento	18.185.695	12,4%
Spese generali per l'assistenza	34.853.051	23,8%
Integrazione	9.075.885	6,2%
Consulenze	5.546.084	3,8%
Costi indiretti	1.274.592	0,9%
Altre spese	22.041.895	15,0%
Totale	146.602.766	100,00%

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Ministero dell'Interno e ANCI

Tabella 13. Valore pro-capite giornaliero della spesa SPRAR (11.584 posti)

Voci di spesa	Spesa 2014 (euro)	Distribuzione
Costo del personale	13,16	37,9%
Oneri relativi all'adeguamento	4,30	12,4%
Spese generali per l'assistenza	8,24	23,8%
Integrazione	2,15	6,2%
Consulenze	1,31	3,8%
Costi indiretti	0,30	0,9%
Altre spese	5,21	15,0%
Totale	34,67	100,00%

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Ministero dell'Interno e ANCI

Oltre all'impatto sul territorio, è utile osservare quanto della spesa pubblica destinata alla gestione dello SPRAR ricada in progetti di integrazione rivolti ai migranti: secondo le elaborazioni dell'ANCI relative all'analisi dei costi del sistema SPRAR bando 2014/2016, la percentuale di risorse dedicate all'integrazione è pari al 27,3% del totale (15% personale impiegato nei progetti diretti all'integrazione + 7,3% strumenti diretti per l'integrazione + 5% servizi come l'inserimento scolastico o l'alfabetizzazione).

La stima dei costi complessivi 2015

Per fronteggiare i costi complessivi dell'accoglienza del 2015 il Ministero dell'Interno ha stimato in 918,5 milioni le spese relative alle strutture governative (CARA, CDA, CPSA) e temporanee, e in 242,5 milioni le spese relative ai centri SPRAR, per un totale quindi di 1.162 milioni (tab. 14).

Tabella 14. Stima dei costi dell'accoglienza 2015 sulla base delle previsioni di spesa*

	Stima del costo medio pro-capite giornaliero	Stima del costo totale 2015
CARA, CDA, CPSA, Strutture temporanee	30 -35	918,5 milioni
SPRAR	35	242,5 milioni
Totale		1.162,00 milioni

** I dati della tabella rappresentano una stima previsionale dei costi, soggetti a variazione in relazione all'andamento dei flussi migratori e alle presenze nei centri di accoglienza. Fonte: Ministero dell'Interno.*

Il costo per la gestione dell'accoglienza viene in gran parte riversato sul territorio sotto forma di stipendi ad operatori, affitti e consumi e, in ogni caso, rappresenta una piccolissima percentuale, quantificabile nello 0,14%, della spesa pubblica nazionale complessiva.

I COSTI DELL'ASILO IN EUROPA

Considerando la specificità dei diversi sistemi d'accoglienza a livello europeo e la diversità nella gestione finanziaria (con diverse voci di bilancio e diverse fonti di finanziamento), non è semplice confrontare da un punto di vista finanziario i sistemi di accoglienza in Europa. Un interessante confronto è stato realizzato nel 2012 dall'EMN (European Migration Network²³), che ha analizzato la spesa pubblica per i richiedenti asilo sostenuta dai paesi Ue. Il dato relativo all'Italia è fornito dal Ministero dell'Interno: nel 2011 il sistema dell'asilo ha assorbito circa 120 milioni di euro (CARA, CPSA, SPRAR e FER), a cui vanno aggiunti 740

²³ http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/whatwedo/networks/european_migration_network/reports/studies/results/asylum/index_en.htm. Oltre al rapporto di sintesi, consultare anche i singoli rapporti nazionali che riportano il dettaglio dei costi.

milioni per la gestione (straordinaria) della cosiddetta “emergenza Nord Africa”. Osservando il costo sostenuto nei diversi paesi nel 2011, emerge come la spesa sostenuta dall'Italia – pur in un periodo di particolare emergenza – non sia particolarmente superiore rispetto agli altri paesi UE. In termini assoluti, la Svezia ha speso oltre 1 miliardo di euro, e la Germania 789 milioni. L'Italia, in situazione di emergenza, 860 milioni. Rapportando questi valori al numero di richiedenti asilo, l'Italia ha speso mediamente 21 mila euro per ciascun richiedente asilo in accoglienza. Quasi 24 mila sono stati spesi dalla Germania, e oltre 38 mila dalla Svezia (tab. 15).

Tabella 15. Spesa pubblica per richiedenti asilo, dati 2011

Primi sei paesi	Spesa complessiva (milioni di euro)	Richiedenti asilo 2011	Spesa pro-capite (euro)
Germania*	789	33.035	23.884
Svezia	1.148	29.710	38.640
Italia	860	40.355	21.311
Francia	821	57.335	14.319
Regno Unito	400	26.940	14.848

* Dato riferito al 2009

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati EMN e Ministero dell'Interno

Analisi di alcuni costi e benefici economici dell'immigrazione regolare in Italia

Un tentativo di valutare i costi ed i benefici totali dell'immigrazione straniera è stato effettuato dalla Fondazione Leone Moressa. Dall'analisi della spesa relativa all'anno fiscale 2012²⁴, che ha stimato le entrate e le uscite relativamente agli oltre 4 milioni di stranieri regolarmente iscritti in anagrafe, si evince che il rapporto tra costi e benefici dell'immigrazione in Italia è in attivo di circa 4 miliardi di euro (cfr. tab. 16). Nell'analisi sono state considerate da un lato le entrate pubbliche dovute alla presenza straniera (gettito Irpef, Imposta sui consumi, Imposta sui carburanti, Lotto e lotterie, Tasse sui permessi di soggiorno e cittadinanza, Contributi previdenziali) e dall'altro lato la spesa pubblica riferita agli utenti stranieri (Sanità, Scuola, Servizi sociali, Casa, Giustizia, Ministero dell'Interno, Trasferimenti economici). In questo bilancio – esclusivamente finanziario – della presenza straniera sono incluse anche le spese per le politiche di accoglienza e contrasto all'immigrazione irregolare (all'interno della voce Ministero dell'Interno). Complessivamente, la spesa pubblica ammonta a 12,6 miliardi di euro, contro 16,5 miliardi di gettito

²⁴ Fondazione Leone Moressa, “L'impatto fiscale dell'immigrazione in Italia”, in Dossier Statistico Immigrazione, 2014.

fiscale e contributivo versato (per un saldo attivo di +3,9 miliardi). In questo computo, la voce «Ministero dell’Interno» (integrazione, accoglienza, contrasto all’immigrazione irregolare) rappresenta 1 miliardo di euro, pari al 7,9% della spesa per l’immigrazione. Complessivamente, la spesa pubblica per l’immigrazione (12,6 miliardi) rappresenta soltanto l’1,58% della spesa pubblica nazionale complessiva (circa 800 miliardi di euro).

Tabella 16. Stima delle entrate e delle uscite in miliardi di euro (costo standard) (2012)

ENTRATE	IMPORTO	USCITE	IMPORTO
Gettito Irpef	4,9	Sanità	3,7
Imposta sui consumi	1,4	Scuola	3,5
Imposta sugli oli minerali	0,84	Servizi sociali	0,6
Lotto e lotterie	0,21	Casa	0,4
Tasse e permessi	0,25	Giustizia	1,8
Totale gettito fiscale	7,6	Ministero degli interni	1,0
Contributi previdenziali	8,9	Trasferimenti economici	1,6
Totale entrate	16,5	Totale uscite	12,6
SALDO: +3,9 miliardi di euro			

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Ministero delle Finanze e Istat

10 ALCUNE EVIDENZE DEGLI EFFETTI INDIRETTI DEL SISTEMA SPRAR²⁵

La complessità degli aspetti interessati dall'accoglienza dei richiedenti asilo, e la contemporanea limitatezza di informazioni tempestive e dettagliate sul fenomeno, accrescono la difficoltà di inquadrare gli effetti indiretti del sistema SPRAR. L'esame di una serie di indicatori offre le prime indicazioni sulle dinamiche delle condizioni economiche e sociali delle province più coinvolte nel sistema SPRAR e di quelle prive di strutture. Questo esercizio si pone dunque in uno stadio intermedio tra lo studio degli effetti diretti e l'analisi di determinate variabili ad un livello territoriale più disaggregato quale i sistemi locali del lavoro. Per quanto riguarda gli effetti sul benessere economico dei territori interessati, la presenza di posti SPRAR non dimostra casi di penalizzazione per il territorio: durante gli anni della recente crisi, le province più coinvolte nel sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, pur in presenza di una quota di imprenditori individuali stranieri leggermente superiore, non hanno evidenziato differenze significative in termini di demografia d'impresa. Tali province hanno però presentato una maggiore capacità di tenuta occupazionale, anche a parità di incidenza di dipendenti con nazionalità extra-Ue. In termini di reddito pro capite non risultano esservi differenze significative.

L'analisi delle possibili ripercussioni delle migrazioni e degli investimenti si muove su un terreno di confronto estremamente vasto; la letteratura sull'argomento ha di volta in volta evidenziato singoli aspetti del problema, concentrandosi soprattutto sulle conseguenze sul contesto macroeconomico o settoriale (ad esempio effetti sui salari nei paesi ospitante e di origine, impatto sul gettito fiscale o sulla bilancia dei pagamenti, influenza sulla competitività dei settori produttivi), o sulle conseguenze di carattere prevalentemente diretto. Nel contesto italiano tale compito assume particolare delicatezza, stretto tra l'esigenza di fornire un'informazione utile a una pianificazione delle scelte governative e la difficoltà di disporre di dati dettagliati e tempestivi su un fenomeno le cui dimensioni, sociali ed economiche, risentono continuamente di sollecitazioni emergenziali, legate in primo luogo alla necessità di fronteggiare fenomeni migratori crescenti per frequenza e intensità. Da qui derivano anche le divergenti percezioni (apparentemente diffuse, a giudicare dai contenuti che risultano dai mezzi di comunicazione) delle varie fasce di popolazione: quelle che beneficiano dei vantaggi del sistema di accoglienza possono non essere le stesse che ne sopportano i costi; o in alternativa che i benefici

25 Questo capitolo riproduce integralmente il contributo di Stefano Costa.

si riflettano sostanzialmente sulle amministrazioni centrali (ad esempio in termini di gettito e di rimesse) ed i costi si sopportino invece a livello locale.

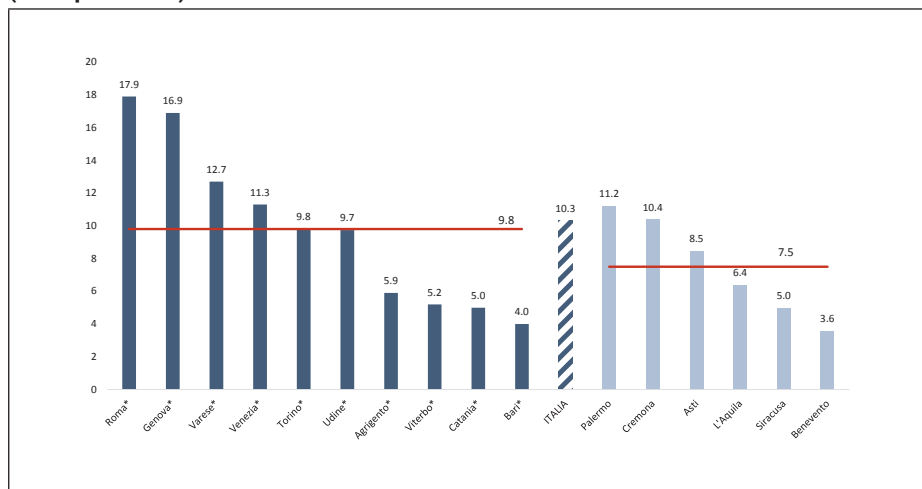
E' quindi assai complessa l'analisi dei possibili effetti economici e sociali di tipo indiretto legati al sistema di accoglienza SPRAR sulla base della documentazione statistica attualmente disponibile.

Per tenere conto della molteplicità degli aspetti interessati dal fenomeno, tra gli indicatori a disposizione vengono utilizzati quelli in grado di misurare il benessere economico e sociale (relativamente al lavoro, all'imprenditoria, alla sicurezza ed altro) delle aree coinvolte, nell'intento, in particolare, di confrontare le performance relative ai territori con maggiore presenza di strutture SPRAR quelli dei territori che ne sono privi.

Tutti gli indicatori sono riferiti al livello territoriale più circoscritto per il quale sono disponibili (generalmente quello provinciale), mentre in considerazione della singolarità dell'ultimo decennio, caratterizzato da una recessione economica di durata ed intensità eccezionali, dove possibile si è considerata la variazione della performance rispetto al periodo pre-crisi. Le province a maggiore presenza di posti SPRAR sono individuate sulla base della presenza di tali strutture nei rispettivi sistemi locali del lavoro e messe a confronto con quelle prive di posti SPRAR.

Con riferimento alle conseguenze sulle condizioni **economiche**, per gli ambiti provinciali coinvolti ed estranei alla gestione del sistema SPRAR si fornisce in primo luogo un'analisi descrittiva di come si siano evolute le principali componenti di domanda e di offerta di beni e servizi – esaminando elementi quali l'andamento dell'imprenditoria straniera, la ricchezza e le spese per consumi familiari – e le componenti della domanda e offerta del mercato del lavoro, attraverso una disamina dell'evoluzione occupazionale e del reddito disponibile delle famiglie consumatrici. Più in dettaglio, i dati a disposizione mostrano in primo luogo come la maggiore presenza di posti SPRAR non si accompagni, a livello provinciale, a differenze significative di propensione all'imprenditorialità, in termini sia di stock sia di flussi: nel 2014, nelle province più coinvolte nella partecipazione a tale sistema di accoglienza la quota di imprese individuali con titolare che ha cittadinanza di un paese extra-Ue (cfr. Fig. 12) era pari in media al 9,8% – con picchi pari o superiori al 17% nelle province di Roma e Genova –, un valore non dissimile dalla media nazionale (10,3%) ma lievemente superiore a quello delle province meno interessate dal sistema SPRAR (7,5%).

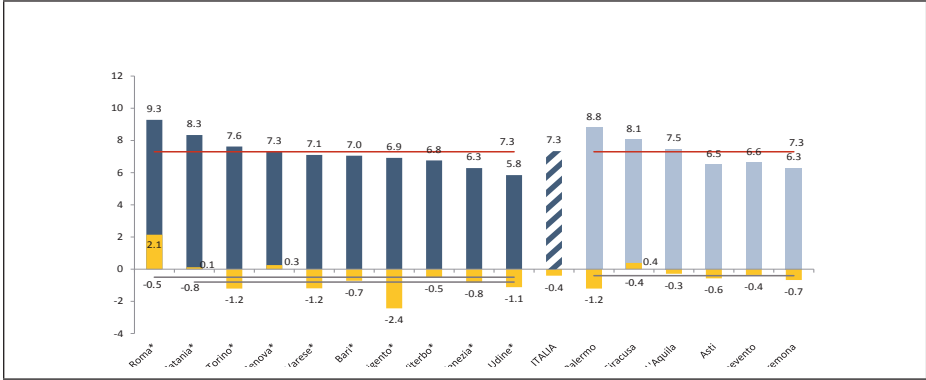
Figura 12. Quota di imprese individuali con titolare che ha cittadinanza extra-Ue - Anno 2014 (Valori percentuali)



(a) In blu scuro le province con maggiore presenza di posti SPRAR.
Fonte: Unioncamere.

Anche in termini dinamici le differenze nell'imprenditorialità sono contenute: nel difficile triennio 2011-2014, interessato dalla seconda fase della crisi e successivo all'affermazione del sistema SPRAR, le province coinvolte nel sistema SPRAR e quelle prive di posti assegnati hanno presentato lo stesso tasso medio annuo di iscrizioni di nuove imprese (7,3%, valore peraltro identico alla media nazionale) e una variabilità analoga, compresa tra il 9 e il 6% circa di iscrizioni annue. L'eccezionale ampiezza e intensità della recessione vissuta nel periodo considerato è all'origine del generalizzato segno negativo relativo alla differenza tra i tassi di iscrizione e cancellazione di imprese (turnover netto), con le sole eccezioni delle province di Roma e Genova tra i territori SPRAR e di Siracusa tra le aree prive di posti SPRAR. Anche in questo caso, tuttavia, la demografia d'impresa non mostra sostanziali diversità tra i risultati medi dei due insiemi di province, anche tenendo conto del risultato di spicco riguardante la provincia di Roma. In altri termini, la presenza di posti SPRAR non incide sulla *performance* della provincia in termini di imprenditorialità (figura 13).

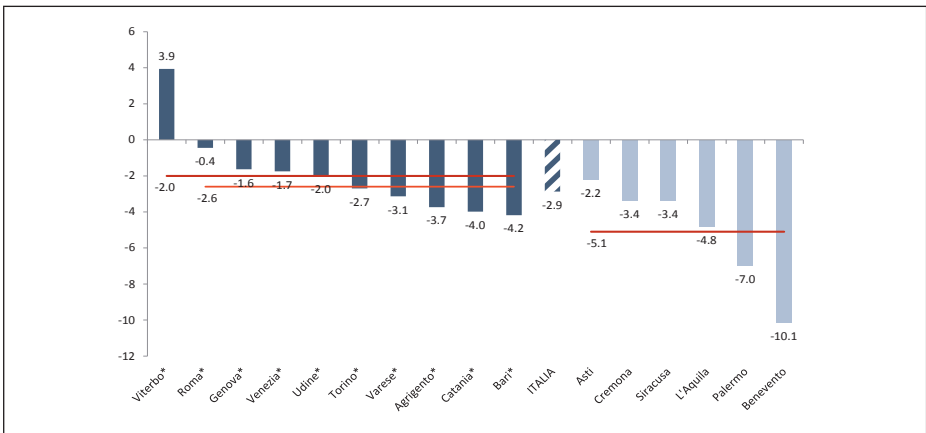
Figura 13. Tasso di iscrizioni nel registro delle imprese e turnover netto (tasso iscrizioni - tasso cancellazioni) – Medie annue 2011-2014 (valori percentuali nel caso delle iscrizioni, punti percentuali nel caso del turnover netto)



In blu scuro le province con maggiore presenza di posti SPRAR; le linee in rosso e in grigio indicano le medie per i due insiemi di province. Fonte: Unioncamere.

Differenze più ampie si riscontrano sull'andamento occupazionale tra il 2007 e il 2014 (Fig. 14): dal periodo pre-crisi all'ultimo anno per cui è disponibile la serie dei dati, le province a più forte presenza di posti SPRAR hanno evidenziato una maggiore tenuta dei posti di lavoro rispetto a quelle meno coinvolte nel sistema (rispettivamente circa -2,0% e -5,1%, a fronte di una media nazionale pari a -2,9%). Il divario, peraltro, permane pressoché invariato anche escludendo dall'insieme delle province SPRAR quelle di dimensione maggiore (quali Roma), o a maggiore presenza di attività manifatturiere, ovvero quelle più duramente colpite dalla crisi (quali Torino e Genova).

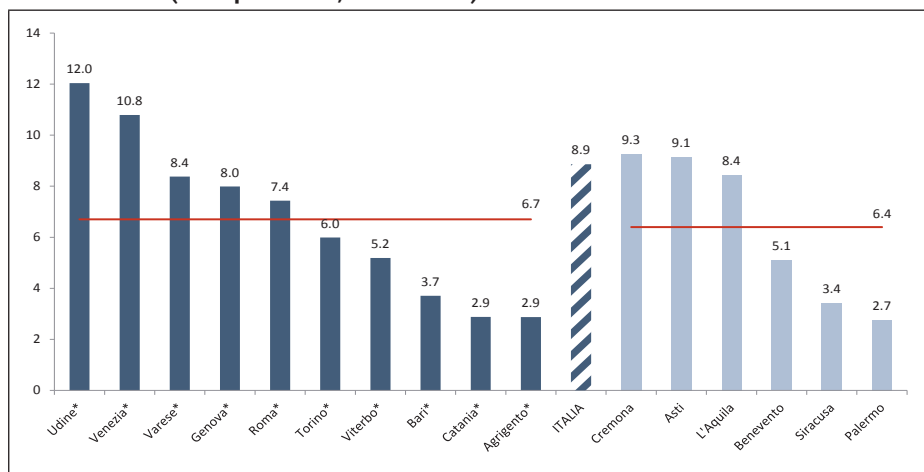
Figura 14. Variazione del tasso di occupazione tra il 2007 e il 2014 (punti percentuali)



(a) In blu scuro le province con maggiore presenza di posti SPRAR; le linee in rosso indicano le medie rispettivamente per i due insiemi di province. Fonte: Istat.

Tali risultati, tuttavia, non sembrano tradursi in differenze rilevanti in termini di presenza di lavoratori stranieri (Fig. 15): con riferimento alle unità locali delle imprese – ovvero alle unità produttive (stabilimenti, filiali, ecc.) dislocate sul territorio –, nel 2012 (ultimo anno disponibile) la percentuale di dipendenti con cittadinanza extra-Ue occupati nelle unità locali delle province a più elevata presenza di posti SPRAR era infatti solo leggermente superiore a quella media delle province prive di posti (6,7% contro 6,4), ma in questo caso il divario si amplia, a favore delle province SPRAR, se ci si limita a considerare le prime cinque province di ciascun insieme, suggerendo la possibilità di una (lieve) maggiore propensione all’inserimento degli stranieri nel mercato del lavoro.

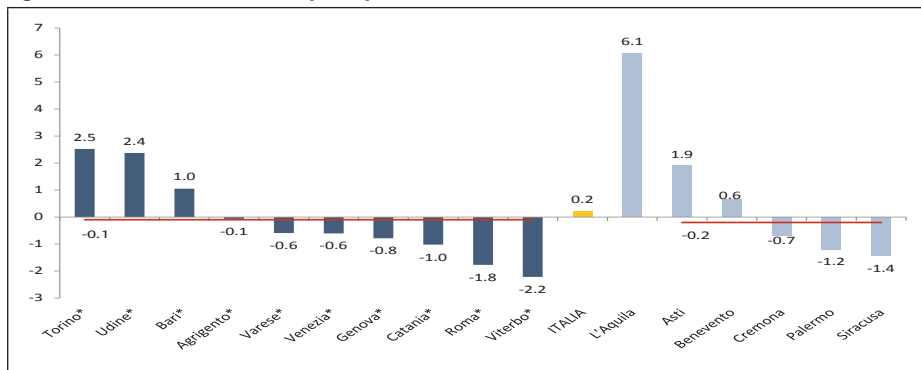
Figura 15. Quota di dipendenti con cittadinanza extra-Ue nelle unità locali delle imprese attive in Italia. Anno 2012 (valori percentuali; media annua)



(a) In blu scuro le province con maggiore presenza di posti SPRAR; le linee in rosso indicano le medie rispettivamente per i due insiemi di province. Fonte: Istat.

La generale limitatezza di effetti visibili sul mercato del lavoro si rispecchia anche sul piano della variazione del reddito pro capite (Fig. 16), la cui variazione media tra il 2009 e 2012 non differisce molto tra i due gruppi di province (-0,1 e -0,2%), e sintetizza andamenti molto differenziati – e di entità simile – all’interno dei due gruppi, suggerendo dunque un’assenza di effetti visibili sul benessere economico individuale legati alla presenza di posti SPRAR.

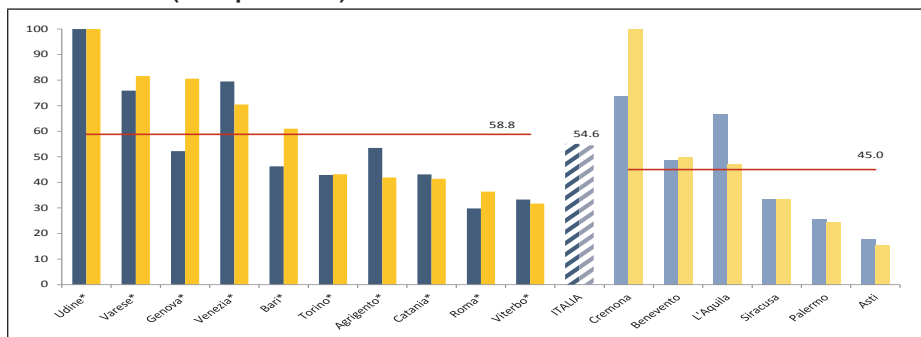
Figura 16. Variazione del reddito pro capite tra i 2009 e il 2012



(a) In blu scuro le province con maggiore presenza di posti SPRAR; le linee in rosso indicano le medie rispettivamente per i due insiemi di province. Fonte: Istat.

Analogamente a quanto visto sul piano economico, le ripercussioni dal punto di vista delle condizioni **sociali** vengono colte attraverso la descrizione degli andamenti degli indicatori disponibili a una disaggregazione territoriale almeno provinciale e relativi alla fornitura di servizi (ad es. quota di comuni della provincia che offrono servizi all'infanzia), e alla sicurezza sociale (quali l'incidenza di determinate tipologie di reati). In proposito, nel 2012 nelle province SPRAR era mediamente più elevata la percentuale di comuni che offrivano servizi socio-educativi per la prima infanzia (Fig. 17), sia rispetto a quelle prive di posti assegnati (58,8% contro 45%), sia nei confronti della media nazionale (54%), sebbene, anche a causa della altalenante congiuntura economica del periodo 2010-2012, questo indicatore mostri localmente differenze di andamento tra i due anni considerati. Detto altrimenti, tale evidenza prospetta la possibilità – indicata in altri contributi del presente rapporto – che le province maggiormente coinvolte nel sistema di accoglienza SPRAR presentino un capitale sociale generalmente più elevato.

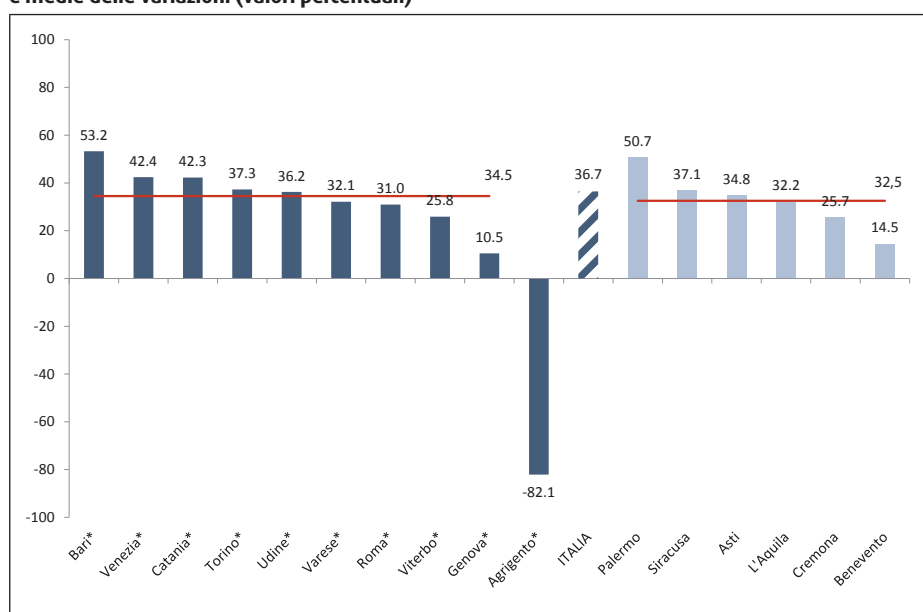
Figura 17. Quota di comuni che offrono servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anni 2010 e 2012 (valori percentuali)



(a) In blu scuro le province con maggiore presenza di posti SPRAR; le linee in rosso indicano le medie relative al 2012 rispettivamente per i due insiemi di province. Fonte: Istat.

Da ultimo, a livello provinciale non emergono elementi a favore del fatto che la presenza di posti SPRAR si accompagni ad una maggiore frequenza di reati (Fig. 18). La variazione dell'incidenza di furti e rapine per 100.000 abitanti tra il 2010 e il 2012 (ultimo anno per il quale sono disponibili i dati a livello provinciale), non è significativamente diversa tra i due insiemi di province: questo tipo di reati è cresciuto del 34,5% nelle province SPRAR (che, va ricordato, sono anche mediamente più grandi), al netto della drastica riduzione dei casi nella provincia di Agrigento, e del 32,5% in quelle meno coinvolte nel sistema, a fronte di una media nazionale pari al 36,7%. Nella misura in cui risultati analoghi (di entità molto più contenuta) si hanno in riferimento all'incidenza di casi di omicidio (non riportati in figura), si ha una prima indicazione – anche in questo caso da approfondire – a favore dell'assenza di effetti del sistema di accoglienza SPRAR sulla incidenza di reati e sulla delittuosità a livello provinciale.

Figura 18. Variazione dell'incidenza di furti e rapine per 100.000 abitanti tra il 2010 e il 2012 e medie delle variazioni (valori percentuali)



(a) In blu scuro le province con maggiore presenza di posti SPRAR; le linee in rosso indicano le medie relative al 2012 rispettivamente per i due insiemi di province. Fonte: Istat.

11 L'IMPATTO SOCIO-ECONOMICO DEI FINANZIAMENTI SPRAR²⁶

Per valutare ulteriormente i risultati di analisi statistica sugli effetti della presenza del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) sul territorio locale, si sono confrontati alcuni *outcome* – occupazione, disoccupazione, partecipazione al mercato del lavoro, valore aggiunto pro capite, e tassi di criminalità – nelle aree in cui sono stati attivati centri SPRAR e nelle aree non interessate dal programma.

I dati sugli SPRAR provengono dalle graduatorie per richiedenti asilo e rifugiati, disponibili presso il sito del Ministero dell'Interno, che si distinguono a seconda della loro categoria – ordinarie, vulnerabili, vulnerabili con disagio mentale – e riportano il numero di posti assegnati, il costo complessivo finanziato e co-finanziato, la valutazione totale del progetto e la posizione in graduatoria. Tali informazioni sono disponibili per gli ultimi due trienni (2011-2013 e 2014-2016). In questo lavoro utilizziamo solo i dati sul primo triennio, in modo da poter mettere in relazione la presenza di centri SPRAR con i possibili *outcome* di interesse durante il periodo successivo.

Il dettaglio geografico più rilevante per questo tipo di analisi sono i sistemi locali del lavoro, aggregazioni di comuni limitrofi definiti dall'ISTAT sulla base degli spostamenti giornalieri casa/lavoro. I comuni all'interno del medesimo sistema locale del lavoro fronteggiano lo stesso mercato del lavoro e si caratterizzano per limitati travasi verso le aree limitrofe. Le informazioni a livello di sistemi locali del lavoro sono purtroppo limitate all'andamento del mercato del lavoro per il periodo 2004-2013 e alla presenza della popolazione straniera residente. I dati sugli altri prodotti di interesse – valore aggiunto pro capite e tassi di criminalità – sono invece disponibili solo a livello provinciale.

I Sistemi Locali del Lavoro

Le figure 19 e 20 mostrano la distribuzione geografica del circuito di accoglienza SPRAR tra i sistemi locali del lavoro italiani. Complessivamente, 87 sistemi locali del lavoro (poco più di 1 su 10) ospitano almeno un progetto ammesso al finanziamento durante il periodo 2011-2013. L'incidenza degli ospiti sul totale della popolazione residente è maggiore nei sistemi locali del lavoro di minori dimensioni, mentre rimane estremamente limitata nei pressi dei grandi – e più densamente popolati – capoluoghi di regione.

26 Questo capitolo riproduce integralmente il contributo di Paolo Pinotti, contributo già pubblicato con lo stesso titolo insieme alla co-autrice Chiara Serra

Figura 19. Presenza degli SPRAR nei sistemi locali del lavoro

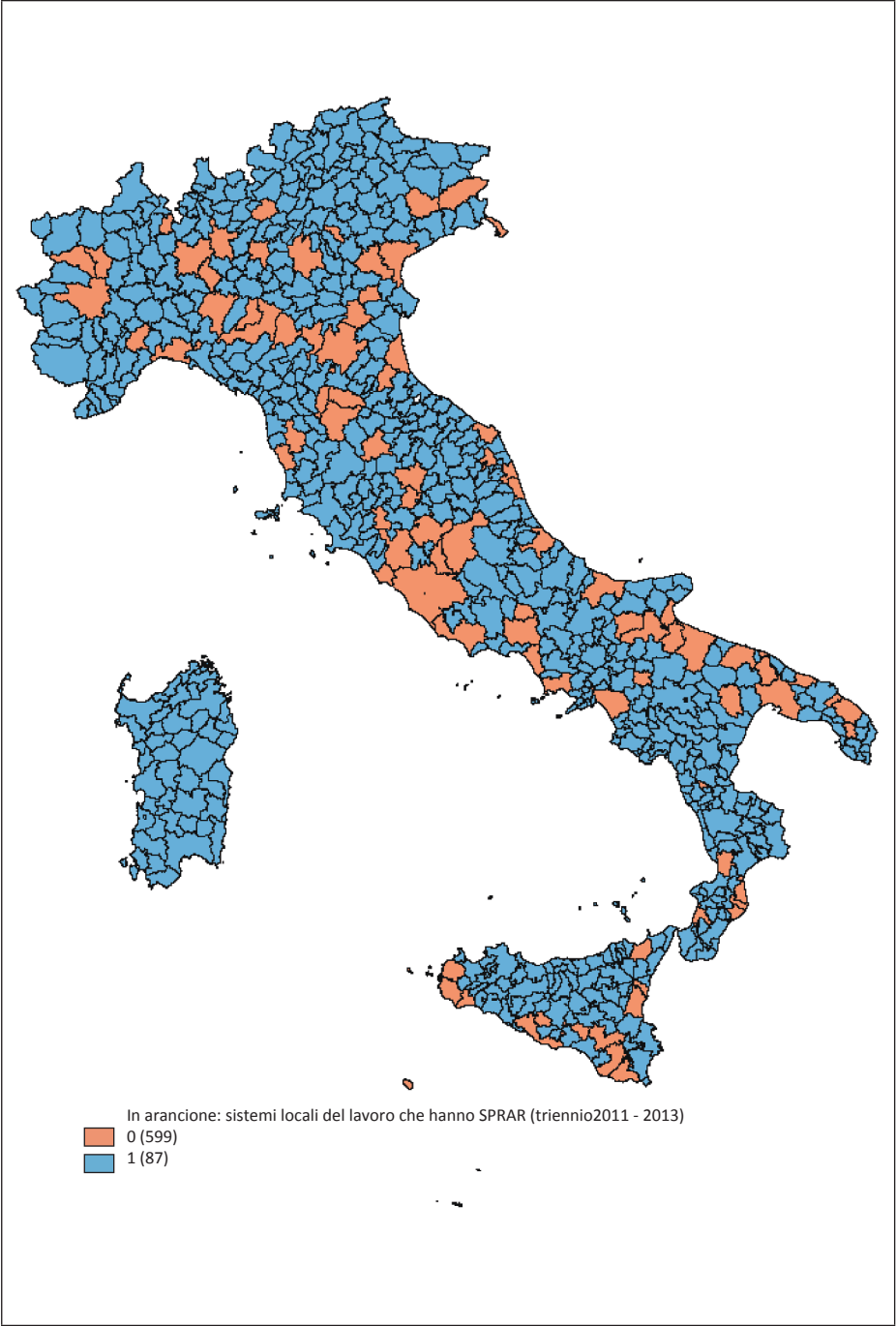
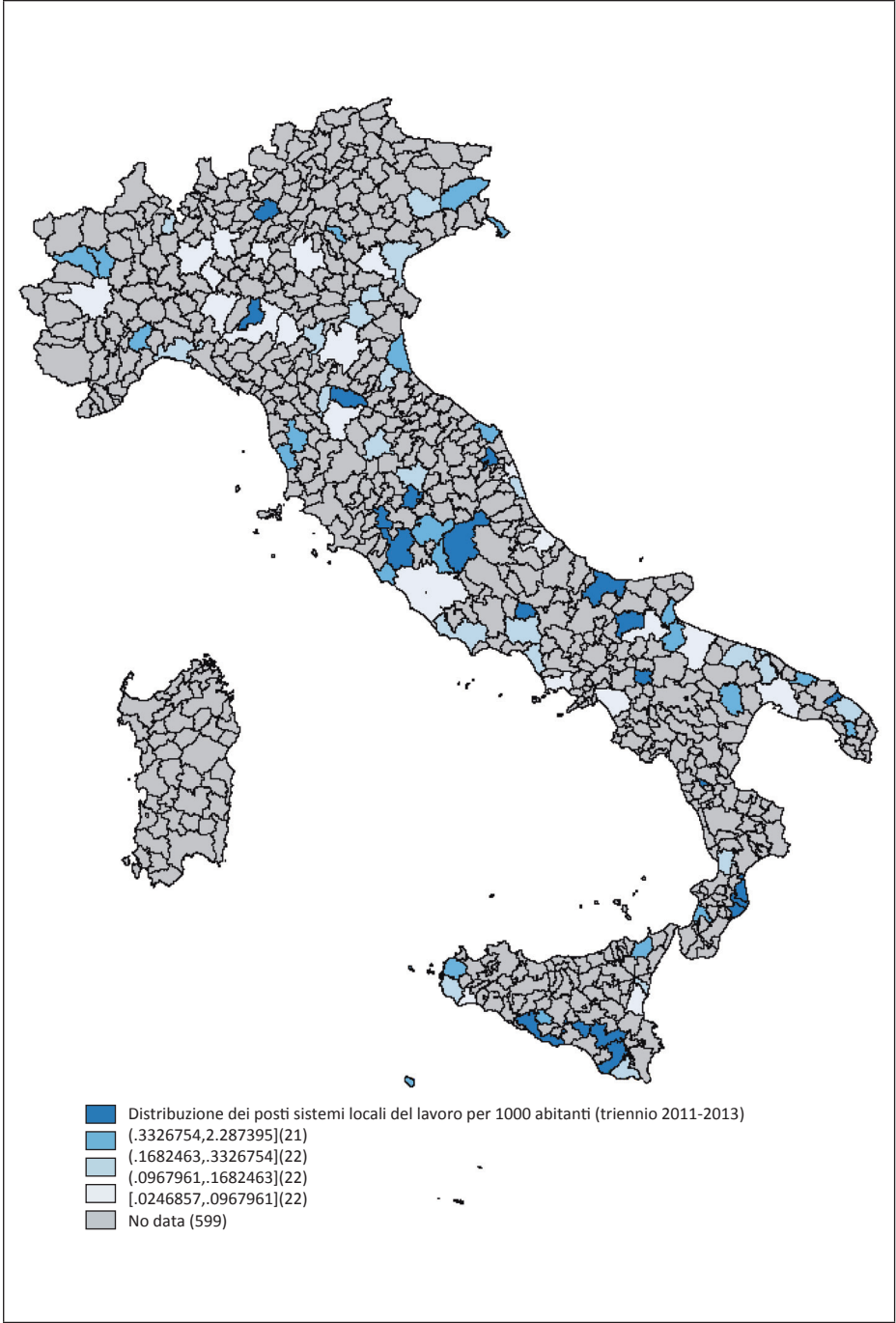
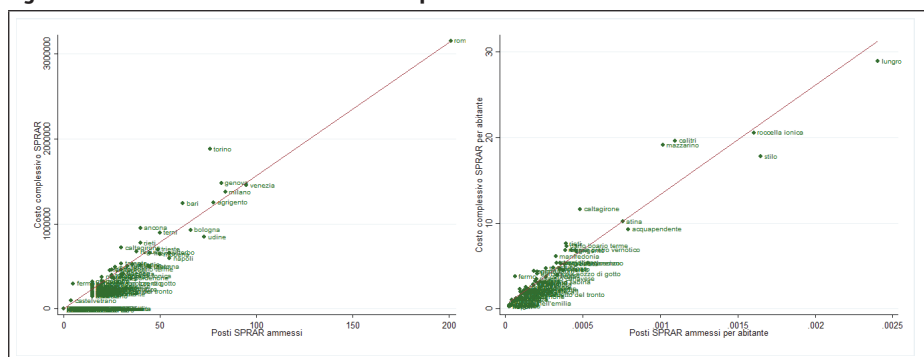


Figura 20. Incidenza dei rifugiati accolti nel sistema SPRAR sul totale della popolazione residente



La figura 21 mette in relazione i finanziamenti erogati ed il numero di posti attivati. Mediamente, l'attivazione di ogni posto è associata ad un finanziamento di 15 mila euro per l'intero triennio. Il finanziamento è inferiore per i posti ordinari (12 mila) e aumenta per i posti riservati agli individui vulnerabili e a quelli con disagio mentale (rispettivamente, 24 mila e 46 mila).

Figura 21. Finanziamenti SPRAR e numero di posti attivati



La tabella 17 confronta le caratteristiche dei sistemi locali del lavoro che ospitano un centro SPRAR con quelle dei sistemi locali che non ospitano centri SPRAR. Le caratteristiche considerate si riferiscono al 2010 (o periodi precedenti quando non disponibili per l'anno 2010), prima dunque dell'attivazione dei centri SPRAR. Eventuali differenze nelle caratteristiche non sono dunque imputabili alla presenza dei centri e sono da considerarsi come differenze pregresse tra le due aree. La tabella riporta la differenza standardizzata nelle medie come misura sintetica del bilanciamento di ciascuna caratteristica tra i due gruppi. Tale misura, largamente usata nella valutazione del bilanciamento delle caratteristiche, permette di rilevare - laddove tale misura superi la soglia di tolleranza del 10% - quali caratteristiche sono significativamente differenti tra i due gruppi oggetto di analisi.

Guardando tale indice è possibile concludere che, tra le caratteristiche osservabili i sistemi locali del lavoro che ospitano centri di accoglienza SPRAR sono paragonabili in termini di tasso di occupazione e di unità locali per abitante. Per contro, i sistemi locali del lavoro che ospitano centri SPRAR si caratterizzano per una maggior popolazione totale e densità di popolazione rispetto a quelle non interessate dalla presenza di centri SPRAR. Infine, le località che ospitano questi centri sono inoltre caratterizzate da un valore aggiunto pro capite e da un'incidenza della popolazione straniera sul totale superiori rispettivamente del 22% e del 23%.

Tabella 17. Le caratteristiche dei sistemi locali del lavoro con SPRAR e senza SPRAR

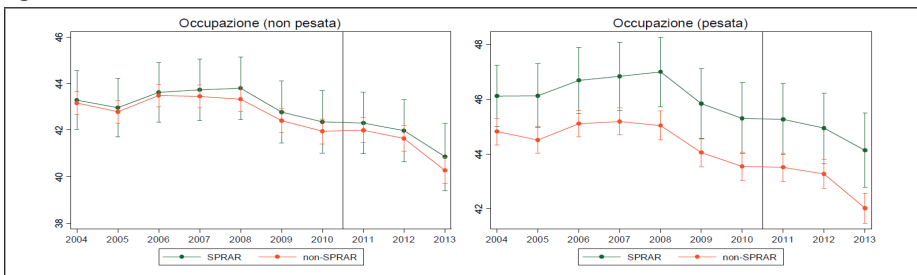
	SPRAR	Non-SPRAR	% bias ¹	t	p-value
Popolazione totale	321543	54401	62,2	10,31	0,000
Densità abitativa	373,02	165,84	51,7	6,21	0,000
Popolazione straniera sul totale abitanti	0,065	0,056	24,0	2,07	0,039
Occupati sul totale degli abitanti (≥15)	0,424	0,419	5,3	0,46	0,649
Valore aggiunto pro capite ²	19360	15867	52,8	4,83	0,000
Unità locali per abitanti ³	0,766	0,747	10,4	0,85	0,393

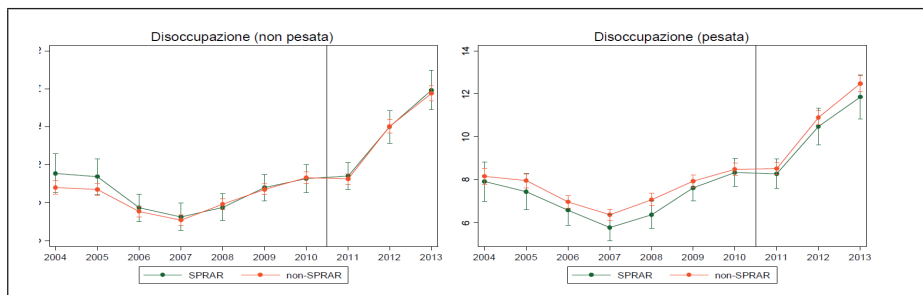
Nota 1: differenza standardizzata nelle medie (Rosenbaum & Roubin 1985) valori superiori al 10% sono considerati sbilanciati
Nota 2: ultimo dato disponibile al 2005
Nota 3: censimento 2011

Per riassumere, le località nelle quali sono stati attivati i centri SPRAR differivano dalle altre già da prima dell'attivazione dei centri. Un semplice confronto tra gli *outcome* rileverebbe dunque, insieme all'effetto causale dell'attivazione dei centri, le differenze pre-esistenti tra i due gruppi.

Al fine di trarre una qualsiasi conclusione sul possibile effetto causale della presenza degli SPRAR, si rende dunque necessario un approccio più rigoroso: assumendo che, se i centri SPRAR non fossero stati attivati, le variazioni osservate nei sistemi locali del lavoro sarebbero state mediamente uguali, è possibile fare un confronto tra le variazioni osservate nelle località interessate dai centri e quelle rilevate negli altri sistemi locali del lavoro (approccio *difference-in-differences*). Qualsiasi differenza nella variazione degli *outcome* considerati è, sotto l'ipotesi suddetta, imputabile all'attivazione dei centri. Nonostante tale assunzione di fondo non possa essere provata statisticamente, è tuttavia possibile verificarne la verosimiglianza osservando i trend degli *outcome* prima dell'attivazione dei centri. La figura 22 mostra infatti che occupazione, disoccupazione, e tassi di attività seguono un trend parallelo nei sistemi locali del lavoro che ospitano e non ospitano progetti SPRAR prima del 2011, e che, in seguito all'attivazione dei centri, i trend degli *outcome* tra i due gruppi hanno continuato ad essere molto simili. L'evidenza in Figura 22 suggerisce dunque che non ci sono state significative conseguenze, per i lavoratori che risiedono nelle aree che ospitano progetti SPRAR, dall'attivazione di tali progetti.

Figura 22. Variabili di interesse in sistemi locali del lavoro SPRAR e non-SPRAR, 2004-2013

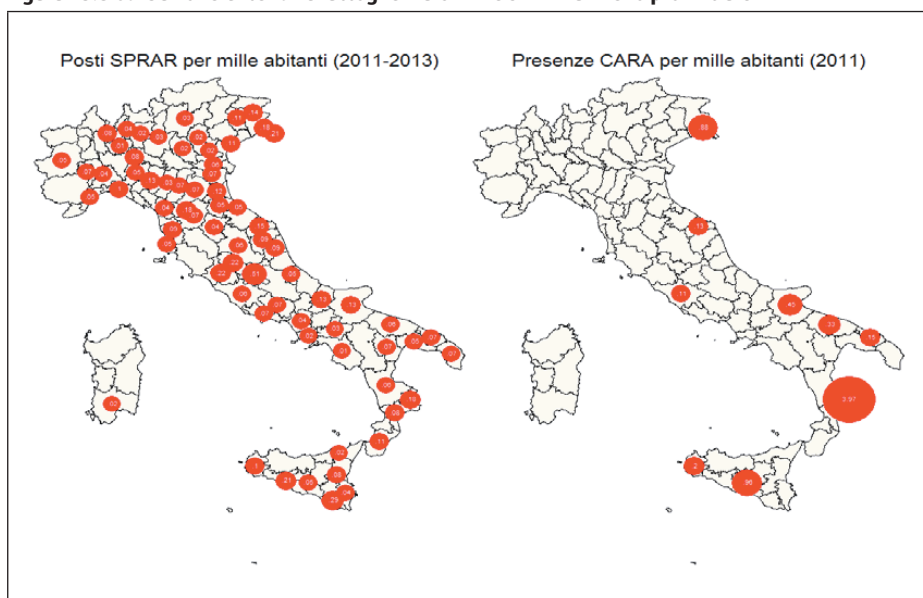




Evidenze a livello provinciale

Le mappe in figura 23 confrontano la *distribuzione a livello provinciale* di centri CARA e SPRAR, nonché il numero di posti attivi per mille abitanti per le due tipologie di accoglienza.

Figura 23. Distribuzione di centri di accoglienza CARA e SPRAR a livello provinciale²⁷



La Tabella 18 confronta le caratteristiche delle province che ospitano un centro SPRAR con quelle delle province che non hanno ospitato centri SPRAR nel triennio di riferimento. Le caratteristiche considerate si riferiscono al 2010 o a periodi precedenti. Come per le considerazioni sui sistemi locali del lavoro, anche qui gli sbilanciamenti nelle caratteristiche non possono essere imputati, nei limiti e con le approssimazioni che derivano dalla qualità e dalla quantità dei dati disponibili,

²⁷ Nella cartina a destra manca il centro di Mineo, in Sicilia, aperto il 24 marzo 2011

alla presenza dei centri e sono da considerarsi come differenze pregresse tra i due gruppi di province. Confrontando le caratteristiche delle province che ospitano e non ospitano progetti SPRAR, si nota come le prime si caratterizzano per un più alto livello di capitale sociale (misurato sulla base della presenza di associazioni di volontariato). In generale province nelle quali sono stati attivati i centri SPRAR differivano dalle altre già da prima dell'attivazione dei centri per popolazione straniera sul totale degli abitanti, numero di associazioni di volontariato, tasso di occupazione e crimini sul totale degli abitanti (considerati sia totali che suddivisi tra furti, rapine, omicidi e reati contro la normativa sugli stupefacenti). Tra le variabili considerate, solo il valore aggiunto pro capite non risulta essere sbilanciato tra le due aree.

Tabella 18. Le caratteristiche delle province con SPRAR e senza SPRAR

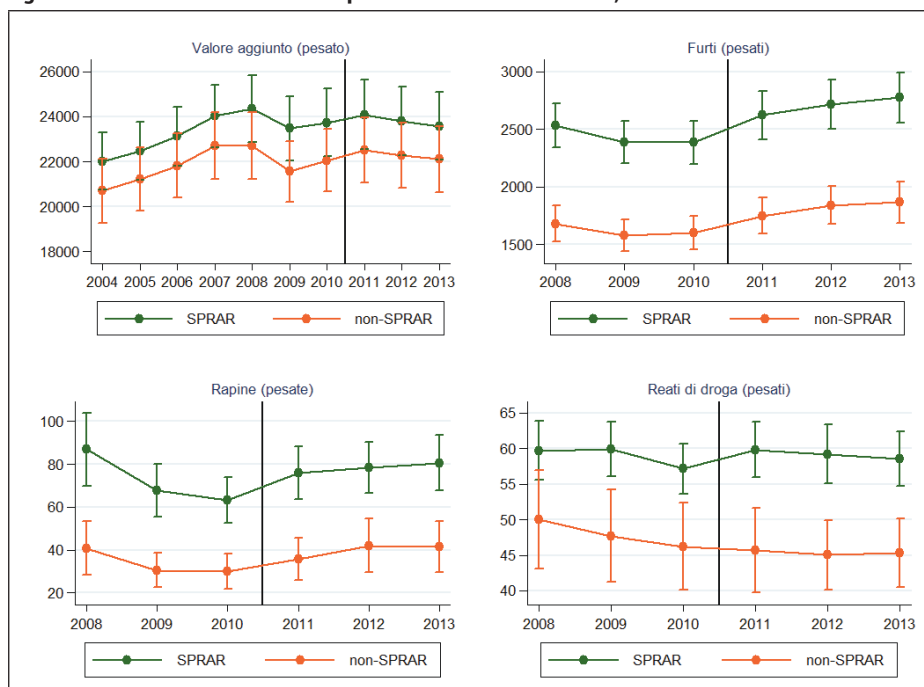
	SPRAR	non-SPRAR	% bias ¹	t	p-value
Popolazione straniera sul totale abitanti	0,071	0,064	20,2	0,94	0,351
Associazioni di volontariato	37.847	35.596	14,2	0,66	0,511
Tasso di occupazione	56,75	59,01	-24,4	-1,12	0,267
Valore aggiunto pro capite	21942	21779	3,0	0,14	0,891
¹ Per contro, le province che ospitano centri CARA mostrano livelli iniziali (pre-2011) di capitale sociale inferiori alla media.					
Furti sul totale abitanti	0.0199	0.0149	78.9	3.25	0.001
Rapine sul totale abitanti	0.0004	0.0002	64.3	2.77	0.007
Omicidi sul totale abitanti	0.00004	0.00005	-38.1	-1.98	0.051
Normativa stupefacenti sul totale abitanti	0.00052	0.00048	16.5	0.82	0.411
Crimini totali sul totale abitanti	0.04102	0.03494	63.1	2.83	0.006
Nota 1: differenza standardizzata nelle medie (Rosenbaum & Roubin 1985) valori superiori al 10% sono considerati sbilanciati					

Come per i sistemi locali del lavoro, anche in questo caso abbiamo seguito l'approccio *difference-in-difference* valutando le differenze tra le variazioni osservate nelle province interessate dai centri e quelle rilevate nelle province che non hanno ospitato SPRAR nel triennio di riferimento.

Per quanto riguarda il valore aggiunto per lavoratore e i tassi di criminalità (furti, rapine e reati di droga) pesati per la popolazione, non sembrano esserci effetti significativi derivanti dall'accoglienza di rifugiati all'interno del circuito SPRAR.

La figura 24 mostra che queste variabili seguono infatti un trend parallelo nelle province che ospitano e non ospitano SPRAR, anche dopo l'attivazione della rete SPRAR. L'evidenza in figura 24 conferma le conclusioni dell'analisi a livello di sistema locale del lavoro ed evidenzia che non ci sono stati significativi effetti nelle province che ospitano progetti SPRAR, dall'attivazione di tali progetti.

Figura 24. Variabili di interesse nelle province SPRAR e non-SPRAR, 2004-2013



12 IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA ITALIANO: LE BEST PRACTICE

Nel sistema di accoglienza italiano emergono tanti risultati positivi che non assurgono agli onori della cronaca perché costituiscono l'ordinarietà del funzionamento di un sistema che è andato crescendo rapidamente nel tempo e che soprattutto si è andato trasformando in un ordinario sistema multilivello, non più caratterizzato dal susseguirsi di ordinanze di protezione civile che guardavano al fenomeno immigrazione al pari di una emergenza.

Per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema, si ritiene di dover sottolineare tre obiettivi, in parte raggiunti, in parte da implementare, che costituiscono i pilastri di una visione complessiva finalizzata a costruire un sistema italiano di accoglienza.

- 1) Il primo grande obiettivo raggiunto, già accennato nei precedenti capitoli, è stato quello di strutturare il sistema in via ordinaria e flessibile, in considerazione di un fenomeno migratorio dalle caratteristiche ormai durevoli
- 2) La programmazione di un sistema ed il connesso contenimento dei costi rispetto a quelli propri di una fase emergenziale che necessariamente manca del preliminare momento programmatico
- 3) L'obiettivo, individuato nell'Accordo del 10 luglio 2014, di fare dello SPRAR il perno del sistema di accoglienza di secondo livello sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati.

Non potendo, per i limiti propri del Rapporto, trattare approfonditamente il tema dell'integrazione delle persone in accoglienza, si è scelto di dare conto di alcune delle numerose iniziative che sono state realizzate.

Questo per segnalare la opportunità di prevedere una rilevazione sistematica che venga a formare un codice delle buone pratiche da diffondere sul territorio e da utilizzare per rappresentare, nella comunicazione, un'immagine positiva del fenomeno della migrazione in Italia.

Ai fini dell'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, si auspica che il Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (di cui al Decreto legislativo n. 18 del 2014), adotti il previsto Piano nazionale, per il quale il tavolo tecnico ha già individuato le linee di intervento, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione.

Questa premessa introduce ad alcuni progetti di accoglienza, volontariato e integrazione, considerati meritevoli di attenzione e non esaustivi.

(Dal Rapporto Sprar – Atlante 2014)

Karalò, un laboratorio di sartoria nella Capitale per tessere il futuro di rifugiati e richiedenti asilo

L'accoglienza può avere diversi volti ma "vestire" anche diversi panni, come quelli di Karalò, il laboratorio di sartoria voluto dai rifugiati e richiedenti asilo del progetto Sprar di Roma. L'iniziativa nasce quando uno degli ospiti del progetto, tappezziere nel suo paese d'origine, comincia a frequentare un corso di cucito raggiungendo ottimi risultati. Una volta concluso il corso gli operatori dello Sprar, con il coinvolgimento di altri quattro rifugiati provenienti da Mali e Gambia, tutti con un passato alle spalle da sarti e tappezzieri, decidono di dare il via ad un laboratorio di sartoria. Inizialmente una sola macchina per cucire a disposizione ma, in poche settimane, grazie ad una vera e propria gara di solidarietà tra la cittadinanza e al passaparola sulla pagina Facebook del progetto, si riescono a riciclare cinque macchine per cucire in buono stato che permettono ai beneficiari di cominciare a lavorare alle proprie creazioni. Sono proprio loro, i rifugiati accolti nel progetto Sprar di Roma a dare il nome al laboratorio, scegliendo la parola "Karalò" che in lingua mandinga significa semplicemente "sarto" come a ricordare un passato che si intreccia con il presente.

Verde urbano, a Bergamo i rifugiati partecipano alla cura della città con l'orto botanico e il "progetto Astino"

Creare uno spazio in cui tessere una rete di relazioni, uno spazio che sia anche formativo e professionalizzante per riscoprire il rapporto con la terra. E' questo l'obiettivo del progetto Sprar di Bergamo che da diversi anni collabora con l'orto botanico della Città alta, una collaborazione che da quest'anno coinvolge anche un altro spazio verde, "La valle della biodiversità", nata in seguito alla riqualificazione dell'ex monastero di Astino in occasione di Expo 2015.

"La collaborazione tra progetto Sprar e Orto botanico è iniziata diversi anni fa con l'attivazione di un tirocinio per una persona proveniente dal Camerun, con l'obiettivo di riorganizzare la biblioteca dell'orto botanico ed è proseguita con un secondo tirocinio di un ivoriano con finalità terapeutica, per alleviare lo stato di sofferenza psicologica", spiega il referente del progetto Sprar. Un percorso che punta soprattutto al benessere psicologico dei rifugiati e richiedenti asilo "perché spesso - prosegue - i pensieri, le preoccupazioni, i ricordi dei traumi passati e i tempi burocratici legati alle procedure per la richiesta di protezione

internazionale, prendono sempre più spazio, immobilizzano e alcune volte impediscono anche semplicemente di frequentare scuole di italiano". Il progetto vede il coinvolgimento di quattro rifugiati e richiedenti asilo in attività di cura e manutenzione degli spazi e delle piante dell'orto botanico per un periodo di quattro mesi con un impegno di tre mezzette giornaliere a settimana affiancati da due operatori. Gli ospiti dello Sprar contribuiscono alla cura e valorizzazione dell'orto grazie anche alle proprie conoscenze e competenze pregresse rispetto alle tecniche di coltivazione, agli usi e alle proprietà delle piante dei propri paesi d'origine

I rifugiati fondano una start-up agricola tra le vigne dei migranti sfruttati

A Canelli (Asti) la cooperativa sociale Crescere insieme ha formato una decina di rifugiati accolti in due centri Sprar all'agricoltura biologica, affidandogli 11 ettari di vigne e frutteti. Verso la fondazione di un'azienda di produzione e vendita diretta.

"Maramao" è il nome di una nuova start up agricola che da queste parti sta cercando di creare una relazione più sana tra migranti e territorio: a impiantarla è stata la coop sociale "Crescere insieme" di Acqui Terme (Asti), che in provincia di Alessandria gestisce due progetti Sprar (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati) per migranti in età adulta e per minori non accompagnati. Proprio loro sono i destinatari degli undici ettari di terreno che la coop sta coltivando a Canelli e nella vicina Calamandra: "Abbiamo formato all'agricoltura biologica una decina di rifugiati" spiega Claudio Amerio, responsabile del progetto. "Al momento, con la formula del tirocinio formativo, sono loro a occuparsi della coltivazione dei terreni; ma l'anno prossimo parteciperanno alla fondazione di una vera e propria azienda agricola, che si occuperà di produrre e trasformare uva, nocciole, frutta secca e cereali"²⁸.

Corso gratuito d'inglese per gli italiani: gli insegnanti sono i rifugiati

L'iniziativa di due afgani ospiti del centro Sprar di Montalto Uffugo, in provincia di Cosenza. Un modo per dimostrare gratitudine alla comunità che li ha accolti. Durerà due mesi a partire dal 22 giugno 2015, dopo la giornata mondiale del rifugiato.

Lezioni d'inglese alla popolazione, offerte dai migranti ospiti nella struttura d'accoglienza di Montalto. Il progetto "Le note dell'accoglienza" nasce da un'i-

²⁸ Pubblicato il 17 giugno 2015 su Redattore sociale (AMS): <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/485908/I-rifugiati-fondano-una-start-up-agricola-tra-le-vigne-dei-migranti-sfruttati>

dea di Mosa e Mohamed, due giovani di origini afgane, ospiti nel centro Sprar (il sistema nazionale di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) di Montalto Uffugo, in provincia di Cosenza. Uno è un ingegnere meccatronico, che ha studiato e vissuto in Norvegia molti anni. L'altro è diplomato al professionale. Entrambi in fuga dal loro paese, sono approdati in Calabria, dove ad accoglierli è stata la struttura gestita dall'associazione "Promidea". Per dimostrare la loro gratitudine al territorio che li ospita, hanno proposto all'associazione di tenere **un corso d'inglese, completamente gratuito, indirizzato a tutta la popolazione, dai diciotto anni in su**. Autonomamente, hanno individuato il manuale che useranno per tenere il corso. E pensano già, per il futuro, a delle lezioni di lingua araba. "Questo corso è uno scambio" ci spiega Elisa De Nardo, educatrice e responsabile dell'équipe che gestisce lo Sprar. "Per i migranti è un'occasione di avvicinarsi ai cittadini montaltesi, perché oggi il dialogo è limitato alle iniziative o a incontri sporadici. In più gli **permette di soddisfare il loro bisogno di sentirsi utili alla comunità che li ha accolti**. Ai montaltesi permette di conoscere più da vicino i nostri ospiti e di imparare una lingua molto utile".

Richiedenti asilo in appartamento: il modello Trieste. "Costa meno e funziona"

Lontano da telecamere e palazzi di governo, la città sta sperimentando un'accoglienza di successo. Centri temporanei per brevissimo tempo, poi in casa affittate dai privati.

E' l'estremo confine orientale dell'Italia, luogo di passaggio, storico crocevia di culture e anche di migrazioni. **A Trieste la parola "emergenza" sul tema immigrazione è poco utilizzata**: i richiedenti asilo vivono in appartamenti diffusi in tutta la città, con costi minori di una gestione emergenziale e una capacità amministrativa che negli ultimi tre anni ha fatto sì che si potesse rispondere ad un aumento di oltre il 300 per cento dei migranti da accogliere. **Un sistema unico di accoglienza**, integrato e con uguaglianza di trattamento per tutti i beneficiari: in poche parole, un laboratorio a cielo aperto, lontano dalle telecamere e dai palazzi di governo.

Si segnalano poi alcune esperienze significative in termini di innovatività e trasferibilità riportate nel sito Sprar - sezione Buone prassi

Apprendimento lingua:

http://www.sprar.eu/images/attivita_e_servizi/Buone_prassi/SPRAR_BP_Apprendimento_lingua_form_scolastica.pdf

Formazione professionale:

http://www.sprar.eu/images/attivita_e_servizi/Buone_prassi/SPRAR_Formazione_scolastica_inserimento_lavorativo.pdf

Inserimento abitativo:

http://www.sprar.eu/images/attivita_e_servizi/Buone_prassi/SPRAR_Inserimento_abitativo.pdf

Costruzione della rete:

http://www.sprar.eu/images/attivita_e_servizi/Buone_prassi/SPRAR_Costruzione_della_rete.pdf

Attività di sensibilizzazione e comunicazione:

http://www.sprar.eu/images/attivita_e_servizi/Buone_prassi/SPRAR_Attivita_di_sensibilizzazione_comunicazione.pdf

Bergamo

Protocollo sul volontariato

Tra le criticità connesse all'accoglienza è stata più volte sottolineata quella dell'inattività del migrante, anche per lunghi periodi. La Prefettura di Bergamo si è fatta carico del problema ed ha coinvolto gli attori istituzionali operanti sul territorio della provincia. E' stato così sottoscritto, in data 2 ottobre 2014, un protocollo che detta le linee operative perché i richiedenti asilo possano di svolgere attività di volontariato a favore della collettività, al fine di favorire percorsi educativi di accoglienza ed integrazione che permettano al migrante di conoscere e fare qualcosa per il territorio che li ospita.

La prima valutazione degli effetti delle misure previste ha posto in luce i positivi risultati ottenuti con l'applicazione del protocollo, riguardo agli aspetti educativi e di possibile integrazione del migrante sia con riferimento all'impatto con la popolazione residente, in particolare riguardo l'interazione tra popolazione residente e cittadini stranieri.

Protocollo sulla formazione professionale

Sulla base della positiva esperienza descritta sopra sono state sviluppate ulteriori forme di progettualità, che, in una fase successiva all'esecuzione delle attività di volontariato, risultano idonee ad incidere sul binomio "integrazione – formazione", anche attraverso l'individuazione di moduli formativi teorico-pratici da realizzare con Istituti di Formazione facenti capo alla Provincia.

Il nuovo protocollo, firmato il 9 settembre 2015, prevede la possibilità, per 200 persone, di partecipare a percorsi educativi e formativi gestiti dall'Azienda Bergamasca Formazione in vari settori (abbigliamento e confezione, acconciatura ed estetica; agricolo, alimentare e ristorazione, elettricità ed elettronica, informatica; legno ed arredo, meccanica). I requisiti per la partecipazione prevedono che il migrante abbia presentato istanza per il riconoscimento della protezione internazionale, che abbia partecipato positivamente alle attività di volontariato di cui al protocollo precedente; che abbia partecipato con esito positivo ai corsi di lingua italiano previsti nell'ambito dei servizi di accoglienza e che sottoscriva un apposito patto di formazione. Il progetto, considerato strategico anche per la migliore, possibile attuazione della cosiddetta accoglienza diffusa, non graverà sul bilancio del Ministero dell'Interno e della Prefettura, essendo finanziato interamente della Fondazione Bergamasca onlus.

Ragusa

Operazione "spiagge pulite" e assistenza nelle operazioni di sbarco

I Richiedenti protezione internazionale accolti nelle strutture temporanee ubicate in questo territorio sono stati coinvolti in varie attività:

- Operazione "spiagge pulite" realizzata con Legambiente nelle spiagge del litorale con il coinvolgimento dei migranti ospiti della struttura "Casa delle Culture" di Scicli nell'ambito del progetto "Mediterranean Hope" della Federazione Chiese Evangeliche Italiane.
- Organizzazione della partecipazione – su base volontaria e con adesione ai gruppi di volontari della protezione civile – di un contingente di migranti richiedenti asilo -opportunamente formato dal Dipartimento Regionale di Protezione Civile - per coadiuvare le Associazioni di Volontariato chiamate a concorrere alle operazioni di assistenza presso il porto di Pozzallo, in attuazione del correlato Piano prefettizio in emergenza sbarchi.

Regione Toscana

Coinvolgimento in attività volontarie di pubblica utilità

La Regione Toscana, sin dall'emergenza Nord-Africa del 2011, ha sperimentato

un modello di accoglienza diffusa e sul territorio regionale sono state realizzate importanti e positive esperienze di integrazione e inserimento sociale dei profughi presenti nelle diverse strutture di accoglienza. Dopo la circolare del 27 novembre 2014 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, con la quale si sollecitano gli enti territoriali e locali a porre in essere percorsi finalizzati a superare la condizione di passività dei richiedenti asilo e di coloro che sono in attesa della definizione del ricorso attraverso il loro coinvolgimento in attività volontarie di pubblica utilità svolte a favore delle popolazioni locali e finalizzate ad assicurare maggiori prospettive di integrazione nel tessuto sociale, con Delibera della Giunta Regionale del 25 maggio 2015 n. 678, è stato approvato lo schema di Accordo per favorire la realizzazione di percorsi educativi di accoglienza ed integrazione a favore dei migranti attraverso lo svolgimento di attività di volontariato finalizzate al raggiungimento di uno scopo sociale e di pubblico interesse.

Comune di Capannori (Lucca)

Le strutture di accoglienza non si limitano a garantire vitto e alloggio ma sviluppano percorsi e attività finalizzati ad integrare nella società italiana i migranti ospitati, per preparare le persone al termine del percorso di accoglienza, ad integrarsi nella società, acquisendo la conoscenza della lingua italiana, conoscenze professionali per trovare un impiego e rendendosi autonomi dal punto di vista economico e abitativo.

Nel processo di integrazione socio – culturale, la formazione professionale e gli stage lavorativi sono un aspetto chiave che viene attuato in collaborazione con l'Amministrazione e in sinergia con le agenzie formative del territorio e il Centro per l'impiego.

Gli ospiti sono coinvolti nei lavori di pulizia e di manutenzione ordinaria della struttura nella quale risiedono. Attualmente sono in corso attività di volontariato per la risistemazione di spazi esterni (parco, impianto sportivo) in collaborazione con le associazioni di volontariato.

Altre attività sono in fase di organizzazione, tra le quali si possono segnalare il progetto di pulizia e risistemazione del Parco Pubblico di Capannori in collaborazione con i comitati zonali dei genitori, progetti di riqualificazione di aree di pubblico interesse individuate nelle frazioni del territorio e realizzate con le associazioni locali, progetto di pulizia di cigli stradali e fossi in collaborazione con i Lavori Pubblici del Comune di Capannori.

Tutti gli ospiti sono stati dotati di una bicicletta acquistata usata per permettere la loro mobilità sul territorio. Per le riparazioni delle biciclette è stata attrezzata

una officina meccanica all'interno della Casa di Accoglienza di Lunata, ove i più esperti collaborano.

Dal 2012 ad oggi, circa sessanta persone sono state inserite in tirocini retribuiti e di queste circa venti hanno ottenuto contratti di lavoro in aziende ed esercizi del territorio.

Bari

Una nuova biblioteca

Il Comune e la Prefettura di Bari stanno portando avanti iniziative per il coinvolgimento dei richiedenti asilo presenti nella città in attività di pubblica utilità. Una delle proposte riguarda la realizzazione di una biblioteca in un centro per anziani, realizzando lavori che vanno dalla catalogazione dei libri all'allestimento dei locali, da affidare ad anziani e migranti. Sono in corso i contatti con gli attori istituzionali e sociali del territorio per definire le modalità operative.

Progetti finanziati dal Fondo Europeo Rifugiati 2007 -2013

RE-LAB: Start up your business

Il progetto è stato lanciato per favorire l'integrazione economica dei rifugiati, in particolare di quelli che vorrebbero realizzare una iniziativa imprenditoriale ma non hanno la necessaria conoscenza dei mercati e non hanno accesso ai servizi finanziari. Il modello di intervento prevede la sensibilizzazione del territorio, la formazione imprenditoriale, supporto all'avvio dell'attività e tutoraggio per 14 nuove iniziative di micro business, collegamenti con servizi finanziari e di mercato, la creazione di un gruppo di rifugiati tutor per aiutare nuovi migranti. **"Non solo asilo"** realizzato da dall'Organizzazione per la Ricreazione Sociale Società Cooperativa Sociale (O.R.SO. S.C.S.) nel corso di 4 annualità (Programmi Annuali 2009, 2010, 2011, 2012), a valere sull'Azione relativa a "Interventi di riabilitazione e integrazione socio-economica rivolti ai richiedenti/ titolari di protezione internazionale vulnerabili". Il progetto ha avuto come obiettivo principale il rafforzamento dei percorsi di inserimento socio-economico dei destinatari presi in carico attraverso la realizzazione di interventi volti al miglioramento delle competenze professionali e dello stato di salute dei destinatari con percorsi personalizzati di inserimento sociale e di accesso ai servizi sul territorio in autonomia. Il progetto ha infatti erogato servizi quali accoglienza, interventi specifici di riabilitazione e integrazione; contributi all'alloggio, cura e riabilitazione, orientamento al lavoro, alla formazione e sostegno alla ricerca attiva del lavoro, tirocini formativi. Elemento di successo del progetto è stato la messa in rete su scala territoriale ampia - Torino, Asti, Alessandria e Biella - in ordine

alle diverse competenze ed alla simultanea e specializzata presa in carico dei singoli casi, di enti pubblici (comune di Torino) e privati (es. ONG operanti nel settore della formazione e dell'assistenza medica) che hanno reso possibile garantire un'ampia offerta di servizi ed interventi necessari per il particolare target di riferimento dell'Azione.

A.M.I.C.I. (Accogliere, Mediare, Informare, Curare, Integrare) attuato dall'Associazione Italiana della Croce Rossa nell'ambito dell' Azione "Interventi di accoglienza, supporto ed orientamento rivolti in modo specifico ai soggetti, appartenenti a categorie vulnerabili, che vengono trasferiti in Italia in applicazione del Regolamento di Dublino dei Programmi annuali 2011 e 2012". Il progetto, nelle due annualità ha consentito l'erogazione a complessivi 269 richiedenti protezione internazionale, di servizi specializzati quali: accoglienza – per 28.523 giornate complessive – in strutture specializzate, cure mediche e psicologiche individuali, orientamento, piani personalizzati di cura e orientamento, corsi di lingua italiana e preparazione al trasferimento in seconda accoglienza nello SPRAR. Elemento di successo del progetto è stato l'accompagnamento, durante tutto il percorso di accoglienza, dei singoli casi sotto il profilo medico da parte di un'équipe pluridisciplinare specializzata messe a disposizione dall'Università Cattolica - Centro di Ricerca Universitario Health Human Care and Social Intercultural Assessments (H.E.R.A.) che ha curato la presa in carico globale dei destinatari – fra cui anche donne e minori - che presentavano talvolta sindromi particolari in conseguenza anche di episodi di tortura o disagio a seguito di traumi subiti nel corso del percorso migratorio. Per superare talune condizioni critiche riscontrate sono stati realizzati interventi riabilitativi che hanno previsto counselling psichiatrico/psicologico, consulenze mediche specializzate, percorsi di ludo pedagogia, laboratori teatrali.

Progetti finanziati dal Fondo Europeo Rimpatri 2007 -2013

Favorire il rimpatrio volontario dei migranti irregolari che hanno perso il lavoro a causa della crisi economica e decidono di tornare in patria. Questo lo scopo del progetto per contribuire ad una più efficace gestione dell'immigrazione in Italia.

Le attività previste vanno dalla formazione imprenditoriale alla organizzazione del rimpatrio e alla ricerca delle opportunità di micro credito nel Paese d'origine.

Il progetto Remploy realizzato dall'OIM a valere su 3 annualità (Programmi annuali 2011, 2012) dell'Azione relativa al "Supporto alla sperimentazione di percorsi per il rientro volontario di determinate categorie di immigrati", per complessivi 228 destinatari, che ha previsto la realizzazione di attività quali:

- counselling individuale e formazione per l'avvio e la gestione di micro-imprese;
- assistenza per l'elaborazione di business plan per l'elaborazione di progetti micro imprenditoriali, con particolare attenzione alla sostenibilità degli stessi e alla possibile ricaduta sociale nell'area di provenienza ;
- organizzazione dei viaggi di ritorno ed assistenza alla partenza;
- indennità di prima sistemazione e contributo in beni e servizi per la realizzazione del piano di reintegrazione/attività micro-imprenditoriale da avviare;
- assistenza ai destinatari finali all'arrivo nel Paese di origine anche per l'attuazione dei piani di reintegrazione – avvio d'impresa - elaborati in Italia prima della partenza e concordati con gli uffici OIM di riferimento nei Paesi di origine;
- monitoraggio in loco del processo di reintegrazione

Elementi di successo del progetto sono stati: la capillare presenza del soggetto attuatore nei paesi di origine dei destinatari, che ha consentito un costante accompagnamento sul territorio ed il monitoraggio dei percorsi di reintegrazione intrapresi dai destinatari, nonché la formazione ad hoc pre-partenza mirata alla maturazione di competenze trasversali i cui contenuti sono stati formalizzati nella pubblicazione "Ritorno Produttivo - Guida alla creazione e gestione di una micro-impresa per i migranti che rientrano nel proprio paese di origine" .

Il progetto Rirva – Rete Italiana per il Rimpatrio Volontario Assistito – finanziato per cinque annualità (Programmi annuali 2009-2010-2011-2012-2013), teso alla creazione di una rete di riferimento nazionale per la promozione del Rimpatrio Volontario Assistito, anche mediante la cooperazione con le autorità dei paesi di origine presenti in Italia. Obiettivo principale del progetto è stato quello di rafforzare la comprensione dei benefici dell'opzione del Ritorno Volontario Assistito, coinvolgendo operatori territoriali e i potenziali destinatari dei ritorni volontari assistiti.

In particolare il progetto ha realizzato:

- una piattaforma informatica, quale punto di riferimento on line sia per gli operatori del settore che per i migranti interessati alle misure di RVA;
- sessioni di informazione e formazione rivolte anche a personale delle Prefetture - competenti, insieme alle Questure, per l'autorizzazione al rimpatrio volontario -, nonché ad operatori pubblici e privati al fine di migliorare la capacità di segnalazione dei migranti in possesso degli idonei requisiti di accesso ai progetti di RVA finanziati nell'ambito del Fondo;
- una rete di Focal Points Regionali RVA&R e territoriali (punti di sensibilizza-

zione e punti di informazione, ovvero enti pubblici e ONG nel 2015 hanno superato i 300 aderenti) a supporto dell'informazione, promozione e sensibilizzazione dei territori e dei potenziali enti segnalanti i casi dei migranti interessati all'adesione ai progetti di rimpatrio assistito;

- incontri con i rappresentanti di Ambasciate e Consolati dei paesi di origine dei rimpatriati, presenti in Italia;
- iniziative di sensibilizzazione per informare sulle possibilità e sui progetti di RVA&R;
- un "numero verde" rivolto ad operatori e migranti, potenziali destinatari dei progetti di rimpatrio assistito;
- materiale di promozione (brochure, poster, opuscoli, video spot diffuso su media nazionali) nelle principali lingue dei soggetti inseriti/da inserire nell'opzione RVA&R, diffuso tra i potenziali destinatari;
- la « Guida operatori (Come informare, orientare ed accompagnare il migrante al RVA, frutto della formalizzazione delle procedure di lavoro con l'Ordine Nazionale Assistenti Sociali) » e la « Guida orientamento ai media » con l'obiettivo di qualificare l'accesso e l'accompagnamento al ritorno e l'informazione sullo stesso.

13 L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE [IN CONTINUO DIVENIRE]

Il gruppo di studio sottolinea l'importanza dell'adozione, il 13 maggio 2015, dell'agenda europea sulla migrazione, adottata dalla Commissione Europea che sviluppa una serie di iniziative mirate a migliorarne la gestione. La prima parte dell'agenda stabilisce misure immediate per impedire tragedie umane ed affrontare le emergenze, mentre la seconda definisce un nuovo approccio strategico per gestire meglio la migrazione a medio e lungo termine.

Misure immediate:

- Triplicare le capacità ed i mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon, nel 2015 e nel 2016
- Attivare il sistema di emergenza a norma dell'articolo 78, paragrafo 3, del trattato per distribuire meglio i richiedenti asilo in Europa
- Un nuovo metodo basato sui "punti di crisi": con il coordinamento della Commissione, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Frontex ed Europol lavoreranno sul terreno negli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo e per coordinare le attività di rimpatrio.
- Mobilitare 60 milioni di EURO aggiuntivi in finanziamenti di emergenza per gli Stati membri in prima linea
- Un programma di reinsediamento da 50 milioni di EURO per trasferire 20.000 persone in Europa in maniera sicura e legale
- 30 milioni di EURO per i programmi di sviluppo e protezione regionale, a cominciare dall'Africa settentrionale e dal Corno d'Africa, nel 2015-2016
- Raccolta di informazioni centralizzata tramite Europol, con il contributo di tutte le agenzie dell'UE, per smantellare le reti criminali. Elaborazione, da parte di Frontex ed Europol, di profili delle imbarcazioni che potrebbero essere usate dai trafficanti
- Organizzare operazioni di Politica di Sicurezza e di Difesa Comune nel Mediterraneo per fermare e distruggere le imbarcazioni utilizzate per i trasferimenti irregolari
- Fare della migrazione una componente specifica delle missioni di politica di sicurezza e di difesa comune già in corso in Niger e in Mali, che saranno rafforzate sotto l'aspetto della gestione delle frontiere
- Creare un centro pilota multifunzionale in Niger, in collaborazione con l'OIM e l'UNHCR
- Distaccare funzionari di collegamento europei per la migrazione presso le delegazioni dell'UE in paesi di transito strategici

Il nuovo approccio strategico fondato su quattro pilastri:

1. Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare

- Piano d'azione per potenziare le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti, contribuire a smantellarle, consegnare i colpevoli alla giustizia e sequestrarne i beni.
- Manuale sul rimpatrio destinato ad armonizzare le prassi di tutti gli Stati membri.
- Partenariati più forti con i paesi terzi in materia di traffico di migranti e rimpatrio.
- Un maggiore coinvolgimento delle delegazioni dell'UE nei paesi-chiave.
- Rafforzamento del ruolo di Frontex nelle operazioni di rimpatrio.

2. Salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne

- Revisione della proposta sulle "frontiere intelligenti" immaginate per agevolare l'attraversamento regolare dei cittadini di paesi terzi e di contro rafforzare la lotta contro l'immigrazione irregolare.
- Iniziative finanziarie per rafforzare le capacità dei paesi dell'Africa settentrionale di intervenire e salvare i migranti in pericolo.
- Riflessione sulla creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera.
- Rafforzamento del ruolo di Frontex.

3. Una politica di asilo forte

- Piena applicazione del sistema europeo comune di asilo tramite un nuovo meccanismo di monitoraggio.
- Valutazione del sistema Dublino entro la metà del 2016 in vista della sua revisione.
- Iniziative risolutive per combattere gli abusi del sistema di asilo.
- Riflessione sull'istituzione di un unico processo decisionale in materia di asilo per garantire la parità di trattamento dei richiedenti asilo in tutta Europa.

4. Una nuova politica di migrazione legale

- Revisione della direttiva sulla Carta blu.
- Istituzione di un'apposita piattaforma di cooperazione con gli Stati membri, le imprese e i sindacati sulla migrazione economica.
- Trasferimenti delle rimesse più economici, più veloci e più sicuri.
- Riflessione sullo sviluppo di un "sistema di manifestazione d'interesse" che usi criteri verificabili per effettuare automaticamente una selezione iniziale dei potenziali migranti.
- Massimizzare l'impatto positivo della migrazione per lo sviluppo dei paesi d'origine.

14 L'APPROCCIO ITALIANO NELL'AGENDA EUROPEA

La situazione di crisi nel Mediterraneo e l'azione dell'Italia nelle varie sedi europee hanno indotto le istituzioni dell'Unione a riconoscere l'eccezionalità dei flussi migratori in tale regione ed a formulare misure concrete di solidarietà per alleviare la forte pressione sul sistema di asilo di Italia e Grecia. Per gestire adeguatamente i flussi migratori, ed in linea con quanto previsto dall' Agenda Europea²⁹ sulla Migrazione, si stanno realizzando le condizioni per l'applicazione pratica delle misure concordate.

Tre sono gli aspetti chiave presi in considerazione dall'Agenda, che dovrebbero avanzare di pari passo per una gestione efficace dei flussi migratori: ricollocazione/reinsediamento internazionale, rimpatrio/riammissione/reinserimento nazionale, cooperazione con i paesi di origine e di transito.

1) Ricollocazione/reinsediamento internazionale

a) Ricollocazione

L'attivazione del sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»)³⁰ ha portato all'adozione della Decisione (Ue) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 e della Decisione (Ue) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 con le quali vengono istituite misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, al fine di aiutare tali Stati membri ad affrontare meglio una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi nel loro territorio.

Entrambe le decisioni prevedono un meccanismo temporaneo per la distribuzione delle persone in evidente bisogno di protezione internazionale, la cosiddetta ricollocazione, al fine di favorire la partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri allo sforzo comune per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Tale misura comporta una deroga temporanea alla norma³¹ in base alla quale l'Italia e la Grecia sarebbero state altrimenti competenti per l'esame delle domande di protezione internazionale.

²⁹ Vedi pg. 18

³⁰ Conformemente all'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE, qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati.

³¹ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, cosiddetto Dublino III, 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.

Con la Decisione (Ue) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 si è stabilito che nell'arco di due anni, 24.000 persone dovrebbero essere ricollocate dall'Italia verso gli altri Stati membri (e 16.000 persone dalla Grecia). Questo numero corrisponde a circa il 40% del numero totale di cittadini di paesi terzi in evidente bisogno di protezione internazionale entrati irregolarmente in Italia o in Grecia nel 2014 e rappresenta un'equa ripartizione degli oneri tra l'Italia e la Grecia, da un lato, e gli altri Stati membri, dall'altro.

Con la successiva Decisione viene prevista la ricollocazione di 120.000 richiedenti, dei quali 15.600 dall'Italia verso gli altri Stati membri (ovviamente Grecia esclusa). Gli Stati membri, a intervalli regolari ed almeno ogni tre mesi, indicano il numero di richiedenti che sono in grado di ricollocare rapidamente nel loro territorio e qualsiasi altra informazione pertinente.

Riguardo i criteri da applicare per decidere quali e quanti richiedenti ricollocare dall'Italia e dalla Grecia, senza pregiudicare le decisioni a livello nazionale relative alle domande di asilo, si è stabilito che è soggetto a ricollocazione solo il richiedente appartenente 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.

La tabella 19 mostra i dati Eurostat riferiti ai 28 Stati Europei (Italia compresa) del primo trimestre 2015 e le nazionalità per le quali la percentuale di riconoscimento è superiore al 75%.

Tab. 19. Numero di richieste di asilo esaminate e percentuali di riconoscimento di protezione internazionale superiori al 75% nell'UE. Primo trimestre 2015

Cittadinanza	Numero delle richieste di asilo	Totale esaminati*	Totale dei riconoscimenti (Status rifugiato e protezione sussidiaria)	Percentuale riconoscimenti
Totale	202.715	119005	41015	34%
Di cui:				
Siria	29.990	27600	20585	75%
Iraq	8.100	5485	4385	80%
Eritrea	3.385	4750	3850	81%
Sud Sudan	20	10	10	100%
Bahrain	10	5	5	100%
Swaziland	5	15	15	100%

* esaminati nel trimestre, indipendentemente dall'anno della richiesta d'asilo
Eurostat. Primo trimestre 2015

La tabella 20 mostra invece i dati Eurostat del primo trimestre 2015 riferiti all'Italia e le nazionalità per le quali la percentuale di riconoscimento è superiore al 75%.

Tab. 20. Numero di richieste di asilo esaminate e percentuali di riconoscimento di protezione internazionale superiori al 75% relative all'Italia. Primo trimestre 2015

Cittadinanza	Numero delle richieste di asilo	Totale esaminati ^{**}	Totale dei riconoscimenti (Status rifugiato e protezione sussidiaria)	Percentuale riconoscimenti
TOTALE	15428	10627	2883	27%
Di cui:				
Afghanistan	992	679	628	92%
Somalia	164	305	283	93%
Iraq	116	145	127	88%
Eritrea	112	200	172	86%
Siria	83	50	39	78%
Iran	60	63	47	75%
Libia	44	29	23	79%
Cina	39	11	9	82%
Repubblica democratica del Congo	33	21	19	90%
Etiopia	13	30	30	100%
Moldova	11	3	3	100%
Repubblica Centro Africana	7	11	9	82%
Macedonia	3	1	1	100%
Myanmar	3	2	2	100%
Uganda	3	4	4	100%
Madagascar	2	1	1	100%
Nicaragua	2	1	1	100%
Swaziland	2	2	2	100%
Bielorussia	1	1	1	100%
Israele	1	2	2	100%
Tajikistan	1	1	1	100%
Cambogia	0	1	1	100%
TOTALI	1692	1563	1405	90%

^{*} esaminati nel trimestre, indipendentemente dall'anno della richiesta d'asilo
Eurostat. Primo trimestre 2015

Importante è il sostegno operativo all'Italia e alla Grecia fornito dagli Stati membri attraverso l'EASO, Frontex, altre agenzie competenti e, ove opportuno,

esperti nazionali, per le seguenti attività:

- a) screening dei cittadini di paesi terzi che arrivano in Italia e in Grecia, compresi l'identificazione, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione, nonché, se necessaria, la registrazione delle loro domande di protezione internazionale;
- b) informazioni ai richiedenti o potenziali richiedenti suscettibili di ricollocazione e predisposizione dell'assistenza specifica di cui possono avere bisogno;
- c) preparazione ed organizzazione di operazioni di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che non hanno chiesto protezione internazionale o il cui diritto di rimanere sul territorio è cessato.

Per ciascuna persona ricollocata lo Stato membro di ricollocazione riceve la somma forfettaria di 6.000 euro, mentre l'Italia o la Grecia ricevono la somma forfettaria di almeno 500 euro.

b) Reinsediamento

Il programma nazionale di reinsediamento³² avviato dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, coinvolgerà 500 rifugiati all'anno nel corso del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 e viene finanziato con le risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

Rappresentanti del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero del Lavoro, dello SPRAR, dell'OIM, dell'UNHCR e del CIR hanno partecipato alla definizione degli aspetti operativi del programma.

Per **la prima sessione**, che si concluderà entro il 30 giugno 2016, il programma coinvolgerà 500 cittadini di Paesi terzi, in condizione di vulnerabilità, individuati dall'UNHCR e che verranno trasferiti dal Libano e dal Sudan a cura dell'OIM, che organizzerà le attività di orientamento pre-partenza, effettuerà lo screening sanitario e provvederà al trasferimento in Italia, dove saranno inseriti in strutture dello SPRAR fino ad un massimo di 12 mesi, salvo esigenze legate alla necessità di cure mediche o altre vulnerabilità³³.

2) Rimpatrio/riammissione/reinserimento nazionale

L'Agenda europea sulla migrazione adottata il 13 maggio 2015 dà atto che nell'UE il sistema di rimpatrio degli immigrati irregolari e di coloro le cui domande

32 Cittadini di Paesi terzi o apolidi che possono essere trasferiti da uno Stato terzo ad un altro Stato, nel caso specifico ad uno Stato membro, in virtù del loro status di rifugiati.

33 Alla loro integrazione provvederanno i progetti SPRAR ed il Ministero del Lavoro, in particolare attraverso il progetto INSIDE, che prevede la possibilità di inserimento socio-lavorativo per 15.000 titolari di protezione internazionale con fondi FAMI.

di asilo sono rifiutate non è soddisfacente e ciò costituisce una delle cause che incentivano l'immigrazione irregolare e lo dimostra la percentuale relativamente bassa delle decisioni di rimpatrio effettivamente eseguite: nel 2013 solo il 39,2% delle decisioni di rimpatrio emesse è stato effettivamente eseguito e nel 2014 meno del 40% dei migranti irregolari a cui era stato ingiunto di lasciare l'Unione sono effettivamente partiti. Sulla base di questa constatazione l'Agenda europea, per aumentare il tasso di esecuzione dei rimpatri, sottolinea la necessità che venga incentivato da parte dei paesi terzi l'obbligo internazionale di riammettere i propri cittadini che soggiornano irregolarmente in Europa e contestualmente dà atto della volontà di aiutare i paesi terzi a rispettare i loro obblighi offrendo assistenza, come lo sviluppo delle capacità di gestione dei rimpatri, le campagne di informazione e sensibilizzazione e il sostegno alle misure di reintegrazione, riesaminando inoltre l'approccio agli accordi di riammissione e dando priorità ai principali paesi di origine dei migranti irregolari. Al fine di pervenire ad un miglioramento dei meccanismi di rimpatrio, l'Agenda preannuncia l'adozione di un "manuale sul rimpatrio", poi adottato insieme al Piano d'azione dell'UE sulla stessa materia, che assisterà gli Stati membri con orientamenti comuni, buone pratiche e raccomandazioni.

Il Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio

Il piano di azione sul rimpatrio formulato dalla Commissione Europea il 9 settembre 2015 sottolinea come, per migliorare l'efficacia del sistema europeo per il rimpatrio dei migranti irregolari, siano necessarie volontà politica e definizione di priorità.

La Commissione, con il sostegno delle agenzie competenti dell'UE, si è posta l'obiettivo di rafforzare il sistema di rimpatrio, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie per un rimpatrio dignitoso.

Per arrivare a questo risultato la Commissione, da un lato, attiverà procedure di infrazione qualora sia riscontrata una non corretta attuazione della direttiva rimpatri, dall'altro, cercherà di individuare le carenze dei sistemi nazionali di rimpatrio per contribuire al loro superamento. E' prevista inoltre un rafforzamento del ruolo di Frontex con la creazione di un apposito **ufficio rimpatri** per intensificare in misura significativa l'assistenza in materia di rimpatri con operazioni congiunte organizzate e coordinate da Frontex.

In particolare, Frontex coordinerà un sistema integrato di gestione dei rimpatri a livello operativo con task force mobili inviate rapidamente per agevolare l'identificazione dei migranti e il rilascio dei documenti di viaggio per il rimpatrio sperimentando e diffondendo le migliori pratiche. Funzionari di collegamento

europei per la migrazione saranno inviati nelle delegazioni dell'UE presso i paesi di origine o di transito strategici per facilitare la cooperazione con le autorità locali per la riammissione dei loro cittadini la cui presenza nell'UE sia irregolare. La Commissione presenterà inoltre proposte legislative per rafforzare i sistemi d'informazione dell'Unione europea, al fine di consentire un più celere scambio di informazioni riguardo alle decisioni di rimpatrio, agevolando la loro attuazione in tutta l'area Schengen.

Per attuare un sistema di rimpatrio efficace che richiede la **priorità delle riammissioni** dei migranti irregolari attuata nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi, la Commissione intensificherà gli sforzi per consentire ai paesi di origine di attuare l'obbligo di riammettere i loro cittadini, attraverso il dialogo politico, lo sviluppo delle capacità e il sostegno alla reintegrazione e, se necessario, negoziando nuovi accordi di riammissione.

Attualmente, gli accordi di riammissione conclusi dall'EU sono 17 (con Russia, Ucraina, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia e con i paesi dei Balcani occidentali, nonché con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Pakistan e Capo Verde). Secondo il Piano di azione sui rimpatri l'azione prioritaria di concludere negoziati di riammissione con i paesi dell'Africa subsahariana allenterà la pressione anche sui paesi di transito, in quanto gli immigrati irregolari sarebbero rimpatriati direttamente nei loro paesi d'origine. Ciò dovrebbe facilitare la conclusione di accordi con i paesi dell'Africa settentrionale.

Il Rimpatrio in Italia prima dell'adozione dell'Agenda Europea: risultati e criticità.

Due sono le tipologie di rimpatrio: il Rimpatrio Volontario Assistito (RVA) ed il Rimpatrio forzato.

Il Rimpatrio Volontario Assistito (RVA) è una possibilità di rientro nel Paese di origine offerta ai migranti presenti nel territorio italiano prevista e realizzata nell'ambito dei progetti finanziati dal Fondo europeo Rimpatri (FR) 2008-2013 che sino ad oggi ha finanziato 60 progetti di Rimpatrio Volontario Assistito per complessivi 3.875 rimpatri al 31 maggio 2015, con un stanziamento complessivo di 23,5 milioni di euro (dati al 15 marzo 2015).

Il supporto alla reintegrazione del cittadino straniero rimpatriato ha compreso l'erogazione di sussidi di prima sistemazione, da un minimo di 200 euro a un massimo di 400 euro, e contributi alla reintegrazione, per singolo capofamiglia, compresi tra i 1.000 euro e i 3.000 euro in beni e servizi per la realizzazione di piani individuali mirati all'inserimento economico e sociale nel Paese di origine. Questi ultimi importi sono comparabili con la media dei sussidi erogati in Euro-

pa, e secondo una indagine dell'EMN su 96 programmi di RVA attuati da 26 Stati membri e dalla Norvegia, **è stata registrata una media di 1.790 euro (si va da un contributo minimo di 500 euro della Bulgaria, a 5.000 euro di Spagna e Germania, 6.000 euro massimo in Norvegia).**

Con il medesimo Fondo sono state finanziate alcune operazioni di rimpatrio forzato che hanno consentito il rientro di oltre 24.000 migranti nel periodo 2009-2015. Se solo si pensa a tutti gli irregolari, ai richiedenti asilo denegati e comunque a chi non è più in possesso di titolo di soggiorno per la permanenza sul territorio, si comprende come sia urgente rivedere forme efficaci di rientro nei Paesi terzi di origine, anche a fronte del mancato rispetto - nella maggior parte dei casi - dell'obbligo di lasciare il territorio italiano. I necessari accordi di riammissione potrebbero essere sottoscritti congiuntamente dall'Italia e dai Paesi UE coinvolti maggiormente dai flussi migratori. Va anche dato impulso ad una nuova attività di comunicazione nei Paesi terzi fornendo le informazioni sui rischi correlati ai viaggi che vengono intrapresi per raggiungere l'Europa, nonché sulle reali opportunità di trovare una sistemazione economica nei Paesi di destinazione.

Pur non sottacendo la difficoltà di realizzare efficaci politiche di rimpatrio nel quadro di esponenziali arrivi di migranti, va segnalato, comunque, che il regolamento istitutivo del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (reg. 516/2014/CE art.11 lettera B) ha ampliato l'ammissibilità del rimpatrio volontario assistito ai cittadini di paesi terzi che godono del diritto di soggiorno, di soggiorno di lungo periodo e/o di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE o di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE in uno Stato membro.

3) Cooperazione con i paesi di origine e di transito

È fondamentale rafforzare la nostra cooperazione globale con i paesi di origine e di transito, sia per arginare i flussi migratori irregolari sia per affrontare le cause profonde della migrazione, al fine di ridurre gli incentivi alla migrazione illegale e contrastare le reti dei trafficanti.

Un autentico partenariato tra i Paesi europei e africani, che lavorino insieme per affrontare la migrazione illegale in modo integrato, è essenziale. Il prossimo vertice di La Valletta cercherà in particolare di ottenere, insieme ai partner africani, i seguenti risultati:

- a) assistenza ai paesi partner nella lotta ai trafficanti;
- b) una cooperazione rafforzata in merito a una politica di rimpatrio efficace;
- c) un approccio più mirato alla cooperazione allo sviluppo ed il potenziamento degli investimenti in Africa al fine di affrontare le cause profonde della migrazione e di fornire opportunità economiche e sociali.

Attuazione in Italia dell'Agenda Europea

Le decisioni del Consiglio prevedono che Italia e Grecia presentino al Consiglio ed alla Commissione una tabella di marcia (*Roadmap*) che comprenda misure adeguate nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori per una adeguata attuazione delle decisioni. La tabella di marcia è stata ufficialmente presentata il 1 ottobre 2015.

Tenendo conto degli importanti risultati già raggiunti e di cui questo rapporto dà conto nei capitoli precedenti (nuova *governance* dell'accoglienza basata su una gestione ordinaria e condivisa tra il livello centrale di governo e quelli territoriali, aumento della capacità ricettiva generale, previsione di un meccanismo di flessibilità per assorbire flussi che spesso cambiano caratteristiche, distribuzione il più possibile omogenea dei migranti sul territorio, aumento del numero delle Commissioni territoriali per l'esame delle richieste d'asilo, nuovo approccio per i minori stranieri non accompagnati, recepimento delle ultime Direttive in materia di accoglienza), le azioni contenute nella Roadmap presentata dall'Italia, sia riguardo il funzionamento della ricollocazione che del correlato approccio *Hotspot*, testimoniano dell'ulteriore e profondo impegno per la costruzione di un sistema comune di asilo basato sul principio di solidarietà.

La prima parte della *Roadmap* presentata dall'Italia espone la capacità relativa alla prima accoglienza, l'approccio *Hotspot* e le misure da attuare per la ricollocazione; la capacità in termini di rimpatri, che è legata anche all'attivazione degli *Hotspot*; la descrizione del sistema di accoglienza di secondo livello e le previsioni per l'aumento della sua capienza a lungo termine (sistema SPRAR).

La seconda parte esamina invece le questioni più procedurali in materia di qualità ed efficienza della procedura di asilo a partire dal lavoro delle Commissioni territoriali, evidenziando le nuove disposizioni in materia di minori non accompagnati, i miglioramenti negli strumenti per il funzionamento del sistema d'asilo ed infine le questioni relative alla procedura di ricollocazione ed al processo di integrazione.

Gli *Hotspot*

Quello che viene definito "Approccio *Hotspot*" prevede la concentrazione degli arrivi dei migranti in porti determinati, dove sono presenti strutture d'accoglienza chiuse, all'interno delle quali effettuare lo screening sanitario, la pre-identificazione, il foto-segnalamento, l'avvio alle procedure per l'accoglienza o delle procedure per il rimpatrio. Nella figura 25 vengono raffigurate in modo schematico le attività previste.

L'Italia ha anche messo a disposizione la struttura per ospitare l'ufficio della task force regionale dell'UE a Catania, dove le agenzie dell'UE, in collaborazione congiunta supportano le attività degli *Hotspot*.

Attualmente, a settembre 2015, quattro porti sono stati già individuati come *Hotspot*: Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e l'isola di Lampedusa, tutti in Sicilia.

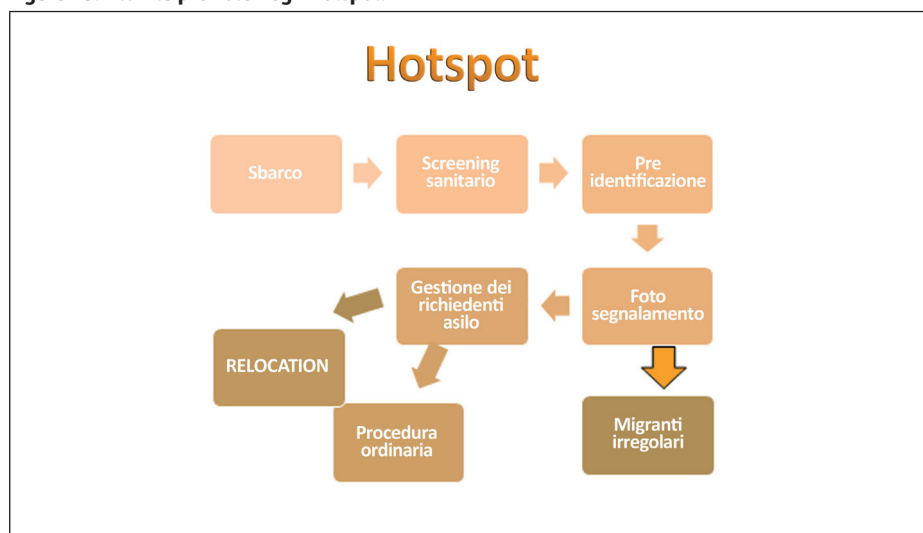
In ciascuno di questi sono disponibili strutture di prima accoglienza, la cui capacità ricettiva totale è di circa 1.500 persone.

Entro fine anno saranno operativi altri due centri chiusi, Augusta e Taranto.

L'obiettivo è quindi quello di aumentare la loro capienza totale fino a poter accogliere almeno 2.500 persone.

Le attività saranno coordinate dal Ministero dell'Interno con il supporto di FRONTEX, EASO, UNHCR e gli ufficiali di collegamento di altri Stati membri, così come previsto nelle decisioni del Consiglio più volte richiamate.

Figura 25. Attività previste negli Hotspot.



Fonte: Ministero dell'Interno

Sistema di prima accoglienza. *Hub* regionali

Il sistema di prima accoglienza, composto dai Centri governativi (CARA/CDA e CPSA), è in via di trasformazione per farli diventare *Hub* regionali, strutture concepite come punti di snodo fondamentali per facilitare la gestione di un gran numero di arrivi. Sono strutture aperte in cui saranno ospitati i migranti, già foto-segnalati ed identificati mediante impronte digitali, che devono fare richiesta di asilo. E' previsto un periodo di permanenza di 7 – 30 giorni per assicurare un

rapido turn-over, dopo il quale il richiedente, la cui richiesta è già stata presentata, sarà trasferito nel sistema di seconda accoglienza.

La realizzazione del sistema di *Hub* regionali è ancora in corso: allo stato attuale, alcuni ex strutture governative sono già state trasformate in *Hub* regionali, mentre altre strutture idonee, come ad esempio le caserme, sono state individuate in quelle regioni che desiderano implementare tale progetto. Le opere necessarie per il necessario adeguamento sono state avviate.

Il sistema regionale che dovrebbe essere completato entro la fine del 2016 con, possibilmente, un centro per ogni regione.

Seconda accoglienza. SPRAR e CAS

Il sistema di seconda accoglienza è composto dalla rete SPRAR e dalle strutture di accoglienza straordinarie, di cui si è parlato ampiamente nei precedenti capitoli del rapporto.

15 CRITICITA' E PROPOSTE

Alla luce delle analisi effettuate sulle procedure di accoglienza, sui flussi di arrivo e sulle strutture di accoglienza del nostro Paese, il gruppo di studio ha ritenuto utile evidenziare le criticità di seguito elencate e suggerire alcune proposte per tentare di migliorare la situazione complessiva. Il gruppo è consapevole che tanto l'elenco delle criticità, quanto quello delle proposte non sono esaustivi e potranno quindi essere integrati e/o migliorati.

CRITICITA'

- L'equa distribuzione sul territorio nazionale dovrebbe tener bene in conto che il peso delle operazioni di soccorso e primissima accoglienza è maggiormente a carico delle regioni meridionali, in particolare Sicilia, Calabria e Puglia;
- Dall'inevitabile necessario ricorso alle strutture temporanee derivano problematiche legate, al monitoraggio degli standard di accoglienza, fino alla gestione dei possibili conflitti con le comunità locali;
- I tempi di formalizzazione delle richieste di protezione internazionale, di audizione da parte delle commissioni territoriali, nonché i tempi di decisione in caso di ricorsi devono essere abbreviati fino a ridursi drasticamente, sia per garantire il rispetto del diritto individuale al rapido riconoscimento della protezione internazionale e poi anche per favorire il turn over nei centri di accoglienza e nello SPRAR, a fronte di un flusso di arrivi sempre molto consistente;
- Si evidenzia la necessità di organizzare un vero e proprio sistema informativo, capace fra l'altro, di tracciare la presenza e gli spostamenti dei richiedenti asilo;
- L'obiettivo necessità di un potenziamento ed ampliamento della rete dei comuni coinvolti nell'accoglienza affinché si raggiunga maggiore omogeneità di distribuzione a livello territoriale e nazionale, ed aumentino sostanzialmente i comuni che aderiscano alla rete SPRAR;
- Andrebbe verificata la effettiva attività concertativa dei tavoli di coordinamento a livello regionale³⁴, organismi importanti in quanto necessari all'assunzione di decisioni che implicano responsabilità condivise nel quadro di una *governance* territoriale incisiva e partecipata, in particolare riguardo l'attivazione degli *Hub* regionali;
- Applicazione dello strumento dei rimpatri. Il volume dei flussi e le nazionalità dei migranti da rimpatriare presuppongono la stipula di numerosi accordi di riammissione che si ritiene debbano essere negoziati non come Italia ma come Unione Europea, anche al fine di poter usufruire di un potere negoziale maggiore;

34 Previsti dall'Intesa del 10 luglio 2014

- La necessaria revisione dell'Accordo di Dublino alla luce di una inefficiente distribuzione a livello europeo rispetto all'aumento dei flussi.
- Liste "Paesi sicuri". Nel 2014 il 55% delle domande di asilo ha dato luogo a decisione negativa e per alcune nazionalità è stata respinta la quasi totalità delle domande. La Commissione Europea intende elaborare orientamenti ad "hoc" per il trattamento rapido delle domande infondate ed il rafforzamento delle disposizioni su paese di origine sicuro. Il tema è di grande complessità, ha un notevole impatto e non può prescindere dalla necessità di garantire sempre la valutazione individuale, l'esercizio e la fruibilità del diritto soggettivo.
- La necessaria e urgente attenzione da dare ai dati sui minori la cui realtà è solo parzialmente conosciuta; si sottolinea quindi la assoluta esigenza che vi sia un coordinamento anche metodologico che tramuti i numerosi dati sui minori in un sistema statistico affidabile, tale quindi da assicurare non solo un riferimento conoscitivo certo ma anche una sicura possibilità di gestione corretta, relativa a un insieme di persone particolarmente vulnerabili e da seguire quindi con particolare attenzione.

PROPOSTE

- **Misure compensative per i comuni direttamente interessati dagli sbarchi e per quelli coinvolti nel sistema dell'accoglienza**

La necessità di adeguare l'attuale sistema di accoglienza alle esigenze di ordinarietà e flessibilità di una migrazione che cambia consistenza, caratteristiche e rotte, impone di supportare il processo di accoglienza nei Comuni ove vengono individuate le strutture.

Fra l'altro si possono prevedere misure compensative differenziate per i Comuni maggiormente interessati dal problema degli sbarchi e supporto finanziario in ragione del loro maggiore e differente coinvolgimento³⁵.

Inoltre misure compensative per i comuni coinvolti nel sistema di accoglienza potrebbero incentivare la partecipazione ai bandi SPRAR.

Il nuovo bando SPRAR va in questa direzione, prevedendo la diminuzione dal 20% al 5% della quota a carico dell'Ente locale.

- **Superamento dei CARA e trasformazione in Hub regionali. Riduzione delle dimensioni dei centri governativi più grandi e utilizzo alternativo delle strutture**

I centri CARA di maggiori dimensioni quali MINEO, BARI e CROTONE, sono strutture sovradimensionate che creano un notevole impatto complessivo sul terri-

³⁵ Come sottolineato anche dal sindaco di Pozzallo nella audizione al Senato del 5 maggio 2015

torio e costituiscono un ostacolo alla integrazione. Si auspica una più equilibrata distribuzione, adottando una strategia di riconversione che preveda una graduale riduzione delle presenze, da affiancare ad un aumento dei centri SPRAR nell'ambito territoriale.

Gli attuali centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) sono in progressiva trasformazione in *Hub* regionali, concepiti quale struttura fondamentale di snodo per gestire la prima accoglienza e la gestione programmata degli invii nei territori.

- **Centri temporanei e loro assorbimento nel sistema SPRAR**

Si potrebbe prevedere il riassorbimento graduale dei progetti di accoglienza attivati in via d'urgenza dalle Prefetture nel sistema SPRAR. Questa linea di intervento potrebbe essere immediatamente attivabile con bandi di ampliamento dei posti SPRAR sul territorio. Sarebbe utile prevedere anche un meccanismo di attribuzione di benefici e incentivi da concedere ai Comuni che garantiscono l'accoglienza entrando a far parte della rete SPRAR.

Sempre in riferimento alla logica del superamento della gestione emergenziale e dell'integrazione dei Centri temporanei nel sistema SPRAR, si ritiene che la partecipazione ai bandi di ampliamento del sistema di accoglienza le strutture ricettive turistiche, in particolare alberghi e simili, non debba essere prevista.

- **Tempi di permanenza certi**

Le consistenti presenze registrate nei centri governativi e nelle strutture temporanee di accoglienza, previste dagli art. 9 e 11 del Decreto Legislativo 142/2015, suggeriscono la diramazione di una Direttiva ai Prefetti con Linee Guida che consentano di individuare tempi certi di permanenza allineati a quelli dello SPRAR.

- **Aggiornamento del capitolato d'appalto per la gestione dei centri**

Come prevede il Decreto Legislativo 142/2015, con decreto del Ministro dell'interno sarà adottato il capitolato di gara d'appalto per la fornitura di beni e servizi nei centri governativi, al fine di assicurare livelli omogenei di accoglienza nel territorio nazionale. Il regolamento di attuazione prevedrà forme di coinvolgimento dei richiedenti nello svolgimento della vita nelle strutture di accoglienza.

Questo nuovo capitolato, da condividere con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, dovrebbe definire un approccio ai servizi ed ai beni che vengono erogati tenendo presente sia le differenti esigenze connesse al mutato fenomeno migratorio, sia la differente funzione delle strutture (assistenza e soccorso, prima accoglienza, seconda accoglienza ed integrazione). Il coinvolgimento degli ospiti consentirà di superare la situazione, più volte evidenziata dai mezzi di comunica-

zione, di inattività dei migranti e favorire l'inserimento nel tessuto sociale. Si potrebbero prevedere nel capitolato modalità di prestazione di lavoro volontario da parte dei migranti ospiti, in linea con la normativa che regola le attività di volontariato, al fine di favorire percorsi di integrazione che consentano al migrante di conoscere il territorio ed il contesto sociale nel quale vive e che promuovano la formazione di una coscienza della partecipazione. Nel capitolo riguardante le buone pratiche si dà conto della diffusa esperienza in materia in vari comuni italiani.

L'esperienza di altri paesi europei (ad esempio il Belgio) che prevedono per i migranti in accoglienza la possibilità di partecipare ad alcuni servizi di gestione dietro la corresponsione di una retribuzione può essere un utile riferimento per introdurre questa opzione anche nel nostro sistema.

- **Minori non accompagnati**

L'attuazione dell'insieme delle disposizioni richiamate al capitolo 7 richiedono innovazione per quanto riguarda i minori ed un attento monitoraggio dei processi di accoglimento e integrazione.

Il sistema nazionale dovrà assicurare servizi adeguati ai bisogni specifici dei minori accolti mirando ad una maggiore e progressiva omogeneizzazione degli interventi e delle procedure di accoglienza e tutela.

A tal fine dovrà necessariamente consolidarsi una strettissima collaborazione fra tutte le istituzioni a vario titolo coinvolte nelle diverse fasi di presa in carico e tutela del minore attraverso una precisa definizione delle competenze specifiche nei singoli passaggi (Questure, Prefetture, Tribunale dei Minori, Giudice Tutelare, Comuni, Regioni, ASL).

Sarà opportuno prevedere strutture di accoglienza particolarmente adatte a rispondere alle specifiche necessità di minori prossimi alla maggiore età promuovendo modalità di accoglienza adatte a ragazzi che devono completare il loro percorso verso l'autonomia, dove possa essere assicurata la necessaria protezione insieme a percorsi di preparazione graduale alla vita autonoma.

Inoltre, per i minori non prossimi alla maggiore età, si potrebbe prendere in considerazione il ricorso all'affido familiare.

- **Diritto alla salute e prestazioni sanitarie**

Interventi di collaborazione sono stati avviati dal Ministero dell'Interno per supportare la gestione delle attività sanitarie. Nel CPSA di Lampedusa, ad esempio, ad integrazione della assistenza sanitaria di base garantita dal locale poliambulatorio dell'Azienda sanitaria provinciale (ASP di Palermo), è stata sottoscritta una Convenzione con l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni

Migranti e il contrasto delle malattie della Povertà (INMP); insieme al Protocollo di collaborazione sottoscritto con Emergency per l'assistenza medica, socio sanitaria e di pronto intervento in occasione degli sbarchi a Porto Empedocle (AG) ed Augusta (SR), costituiscono esempi di supporto all'intervento di soccorso ed accoglienza.

Il contributo dato dalle ONG in sinergia con le strutture sanitarie costituisce una buona prassi di collaborazione tra pubblico e privato che può essere incentivata.

- **Commissioni territoriali**

Potrebbe essere un utile riferimento l'esperienza di altri Paesi europei (ad esempio la Germania) e quindi prevedere, con il forte aumento dei flussi, ampliamenti consistenti ed adeguati del numero degli incaricati delle audizioni, al fine di ridurre i tempi di istruttoria.

Può essere esaminata, ad esempio, la possibilità di affidare in via amministrativa le funzioni preliminari di istruttoria delle istanze a personale di supporto fornito della necessaria competenza in materia. Ciò potrebbe consentire di dare priorità alle domande manifestamente fondate, per le quali non viene ritenuto necessario il colloquio, aumentando l'efficienza e riducendo i tempi per l'adozione delle decisioni. Sono allo studio proposte di riforma della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, come quella avanzata da UNHCR che prevede la costituzione di un organismo dedicato.

- **Sistema giudiziario**

Un elemento fondamentale per il corretto funzionamento dell'accoglienza è il sistema "giustizia", che decide i ricorsi avverso i dinieghi della concessione della protezione internazionale, garantendo l'esito delle decisioni delle commissioni per il riconoscimento dello status.

Il rafforzamento degli organici degli uffici giudiziari maggiormente gravati dalla mole dei ricorsi potrebbe consentire di rispettare i tempi per la decisione, così come previsti dal d. leg.vo 142/2015, contribuendo a tenere sotto controllo i costi, considerato che i ricorrenti hanno diritto, nel frattempo, a rimanere in accoglienza nei termini stabiliti dallo stesso decreto.

Sarebbe opportuno considerare inoltre la fattibilità di una qualche innovativa procedura rapida, con sezioni specializzate, o con la previsione di un meccanismo di conciliazione senza giudici togati, per decidere sui ricorsi avverso i dinieghi della concessione della protezione internazionale.

- **Rimpatri**

La percentuale delle decisioni di rimpatrio effettivamente eseguite evidenzia

la difficoltà di utilizzare questa misura. Se solo si pensa a tutti gli irregolari - numerosi in tutti i paesi di immigrazione - si comprende come sia urgente rivedere questo strumento, anche a fronte del mancato rispetto - nella maggior parte dei casi - dell'obbligo di lasciare il territorio italiano. Questa soluzione non è facile da realizzare e, nelle condizioni attuali, non è risolutiva a fronte di numeri rilevanti di persone giunte irregolarmente in Italia e che non avranno titolo al riconoscimento della protezione internazionale.

Per favorire tempi di rimpatrio rapidi e certi, ove necessario, potrebbero essere rinegoziati gli accordi bilaterali già in essere e negoziati accordi "europei" di cooperazione con i paesi di transito e di origine.

- **Programmazione risorse economiche**

Fondamentale è la necessità di reperire le risorse necessarie in tempo utile ad attuare una attività di programmazione finanziaria.

Certamente va osservato che il trend incostante dei flussi non regolari non ha consentito una efficace opera di programmazione delle risorse necessarie, ma su questo modo di affrontare la programmazione finanziaria ha certamente inciso l'approccio di natura emergenziale al tema dell'immigrazione che ha comportato l'assegnazione di risorse con ordinanze di protezione civile, come nel caso dell'Emergenza Nord-Africa. Attualmente il meccanismo di assegnazione delle risorse è a ripiano di situazioni debitorie già assunte.

La programmazione dell'attivazione di ulteriori posti con le relative coperture finanziarie e tempi certi andrebbe sostenuta attraverso una assegnazione certa delle risorse.

- **Sviluppo dei presupposti dell'offerta di accoglienza**

Una buona accoglienza è il presupposto di una armoniosa convivenza e dell'inserimento del migrante; per questo è necessario che tutti i soggetti istituzionali, del terzo settore, e del volontariato possano partecipare alla definizione dell'accoglienza su un determinato territorio. Il potenziamento delle capacità individuali del singolo in accoglienza deve coniugarsi con il potenziamento dei territori dove sono realizzati i centri od i progetti SPRAR, in un'ottica di bilanciamento tra l'adempimento degli obblighi di protezione e il benessere delle realtà accoglienti.

Si potrebbe poi prevedere la definizione di un Piano Nazionale per l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale così come previsto dal D.Lgs 18/2014 al fine di costruire quel raccordo-ponte di politiche ed interventi (lavoro, formazione, salute, sociale, casa) tra la fase di accoglienza e quella successiva di effettiva stabilizzazione ed integrazione dei beneficiari di protezione in un dato territorio.

- **Campagne di comunicazione nazionali**

Il continuo susseguirsi di sbarchi ha impegnato le Prefetture, le Questure, le Forze di polizia, le strutture sanitarie, le organizzazioni umanitarie e il volontariato, oltre naturalmente gli uomini della Marina, della Guardia di Finanza, delle Capitanerie di Porto. La reazione dei media e dell'opinione pubblica si è limitata da una parte a encomiare l'eccellente lavoro svolto nei salvataggi a mare, ma dall'altro lato ha sottolineato le carenze del sistema di accoglienza italiano. Vanno evidenziate con un'attenta opera di comunicazione le buone prassi realizzate e anche lo sforzo straordinario di tutte le strutture coinvolte.

- **Campagne di comunicazione internazionali**

Promozione di azioni di comunicazione (TV, radio, video, ma anche internet, e social network) nei paesi sicuri, dirette a scoraggiare i flussi migratori irregolari e promozione di azioni di comunicazione nei paesi di origine sui rischi correlati ai viaggi che vengono intrapresi per raggiungere l'Europa, nonché sulle reali opportunità di trovare una sistemazione economica nei Paesi di destinazione.

- **Il ruolo dell'Europa ed i rapporti con i paesi di origine e di transito**

L'Unione Europea potrebbe prevedere altre forme di ingresso legale – come visti umanitari, possibilità di richiedere asilo dall'estero - che aiuterebbero a ridurre i flussi "irregolari" di richiedenti asilo.

Altro elemento di riflessione – come è stato rilevato più volte in varie sedi - è che nel mondo economicamente sviluppato sono obiettivamente poche le opportunità per i flussi legali. Ciò costringe all'irregolarità i flussi di migranti e richiedenti asilo e l'irregolarità costituisce l'humus di cui si alimenta l'attività dei «trafficienti di esseri umani» e il loro volume di affari. È da questo dato che occorre partire: i canali legali sono inaccessibili a chi non possieda un visto per varcare le frontiere europee.

La strada da intraprendere è quella di politiche nazionali e sovranazionali attraverso le quali pianificare e investire in cooperazione internazionale e accordi bilaterali, in progetti di partenariato e in corridoi umanitari, in piani di reinsediamento e di ammissione umanitaria.

Si tratta di una strada lunga e impervia che richiede necessariamente una linea europea comune.

16 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- 1) Nel 2012 sono sbarcati in Italia circa 13 mila rifugiati e migranti, mentre nel 2011, anno di emergenza in conseguenza della cosiddetta “primavera araba”, erano stati ben 63 mila. Nel 2014 ne sono arrivati 170 mila, un numero eccezionalmente elevato di persone – adulti, soprattutto uomini ma anche donne, bambini, infanti – stipati in maniera inverosimile in barconi, sopravvissute alla traversata del deserto e a quella del Mediterraneo. Nel 2015, in base ai dati dei primi 9 mesi, il numero di disperati approdati sembra essere di entità del tutto simile a quella del 2014.

Alla necessità di salvare in mare questa massa sofferente di persone gioca un ruolo di primissimo piano la stessa spinta insopprimibile che è in ognuno di noi quando si tratta di strappare al pericolo una persona che si trova in grave difficoltà. L'alternativa sarebbe quella di lasciar morire migliaia di persone che si aggiungerebbero alle tante migliaia che già hanno perso la vita nel Mediterraneo. Non si tratta peraltro della sola spinta individuale, che agisce in tutte le persone di buona volontà, ma anche del preciso dovere di una nazione – l'Italia - o di una collettività – l'Unione europea – di intervenire per salvare un gran numero di vite umane. Il Paese si trova quindi di fronte ad un impegno straordinariamente difficile e gravoso: salvare tutte le persone possibili, accoglierle nel migliore dei modi e ridistribuirle, nei limiti delle proprie capacità, all'interno fra tutte le regioni del Paese e all'esterno fra tutti i Paesi dell'Unione europea.

- 2) Una volta salvate, le 170 mila persone del 2014 e poi le 136 mila del 2015 (quelle arrivate fino al 10 ottobre) hanno dovuto essere accolte e sistemate in un qualche centro di accoglienza. Ci si può facilmente rendere conto di quanto, in una situazione di assoluta emergenza, sia difficile e gravoso accogliere e sistemare una tale quantità di persone. Il percorso per arrivare a una organizzazione quale quella che si ha attualmente in Italia non è stato facile né breve. Tralasciamo in questa sede l'immane, preziosissimo lavoro svolto dalla Marina Militare, e più in generale dalla marineria di tutto il mondo. Ma se si guarda soltanto all'accoglienza, una volta sbarcati profughi e migranti, ben si intende come si tratti di allestire campi nei quali dare ospitalità, provvedere alla loro identificazione (compito tutt'altro che semplice visto che in un non piccolo numero di casi, gli interessati si rifiutano di farsi identificare), riconoscere all'interno di coloro che si dichiarano rifugiati quelli che effettivamente lo sono, espellere dal Paese coloro che non lo sono (all'incirca il 50 per cento) e di rimpatriarli nel Paese di origine, sempre che questo li accetti. Insomma un

processo assai lungo, difficile e faticoso, oltre che molto costoso.

L'Italia era impreparata a un compito del genere, del tutto nuovo rispetto alla sua storia migratoria e di interventi umanitari. Bisogna risalire alla seconda guerra mondiale e ai profughi italiani espulsi dalla ex Jugoslavia per trovare una situazione umanitaria più o meno simile, ma allora il contesto era del tutto diverso. Bisogna quindi riconoscere che è stato un gran merito del Ministero dell'Interno, oltre che di tutte le strutture interessate sul territorio, essere riuscito a fronteggiare una situazione emergenziale di tali enormi dimensioni.

Né l'attenzione può calare, considerando la mutabilità di questi esodi nei percorsi e nelle quantità. Il fortissimo incremento di rifugiati e migranti nella rotta balcanica nei recentissimi periodi va sensibilmente cambiando il quadro dell'intero fenomeno e il potenziale coinvolgimento di regioni italiane diverse da quelle meridionali. Il monitoraggio continuo va quindi consolidato.

E nemmeno può essere trascurata la necessità per la comunità internazionale di trovare gli strumenti adeguati per affrontare e risolvere le controversie internazionali. Si tratta di un compito difficile e complicatissimo e pur tuttavia indispensabile.

- 3) Certamente ci sono stati e continuano ad esserci nel nostro Paese problemi di vario tipo legati al funzionamento non sempre ottimale di una macchina dalla straordinaria complessità e articolazione che è guidata dal Ministero, ma che coinvolge le autorità locali, le comunità dei territori di accoglienza, con le loro caratteristiche e con i loro problemi, e le decine e decine di diverse comunità dei migranti, anch'esse con le loro specifiche caratteristiche e con i loro problemi. Si tratta di un difficilissimo trapianto sociale, e quindi per assicurare la piena compatibilità economica e sociale, e non di meno politica, fra le due comunità, vanno assicurate gradualità, appropriatezza oltre che una sicura e definita organizzazione.
- 4) Altrettanto certamente è del tutto necessaria una forte e coordinata azione politica a livello europeo di medio e lungo periodo, oltre a quella di breve periodo. Quand'anche si riuscissero a trovare argomenti e strumenti per una piena redistribuzione dei rifugiati attuali e prossimi venturi fra tutti i Paesi della Unione, resta sullo sfondo il problema della straordinaria pressione migratoria che si avrà in Africa per molti decenni a venire. L'Africa conta, nel 2015, 1,2 miliardi di abitanti e nel 2050, secondo le più recenti proiezioni delle Nazioni Unite, dovrebbe contarne 2,5 miliardi (nonostante sia stata già messa in conto una emigrazione non trascurabile), il che significa che per fronteggiare l'incremento di questo 1,3 miliardi di persone, dovrebbe essere in grado di creare entro il 2050 ulteriori 8-900 milioni di posti di lavoro, oltre a quelli necessari

per recuperare il gap attuale. Un'impresa immane che appare quasi impossibile da realizzare se non si interverrà a favorire lo sviluppo del Continente con investimenti massicci e con una fortissima e continua cooperazione. Se ciò non avvenisse e lo sviluppo non fosse adeguato, dove potrebbe dirigersi la straordinaria pressione migratoria africana se non verso il Mediterraneo, considerando che a destra e a sinistra del Continente ci sono due oceani, impossibili da superare? E se di conseguenza ci fosse un continuo afflusso e accumulazione di migranti verso il Nord del Continente, come potrebbe ad esempio la Libia o un altro Paese fermarli e non favorirne la partenza verso l'Europa? Come si potrebbe arrestare la criminale azione dei trafficanti di esseri umani? Insomma l'Africa richiede una strategia illuminata ed una ferma e positiva azione di breve, medio e lungo periodo da parte dell'Unione europea, se non si vuole che altre grandi potenze – a partire dalla Cina – sfruttino il loro poderoso impegno nel Continente ricavandone il massimo ritorno, senza correre rischi di dover fronteggiare sfide e tragedie umanitarie quali quelle che si trova e si troverà di fronte l'Europa.

Il Rapporto si è avvalso anche di contributi scritti, di seguito elencati, forniti dai componenti del Gruppo di studio.

Quadro giuridico normativo internazionale, europeo e nazionale

– E. M. Le Fevre Cervini

Il sistema di accoglienza in Italia: una sfida in continuo divenire

– R. Scotto Lavina

Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

– L. Pacini

Gli effetti indiretti del sistema di accoglienza migranti e richiedenti asilo

– S. Costa

Analisi dei costi e dei benefici dell'immigrazione

– C. Tronchin

L'impatto dei finanziamenti SPRAR sul mercato del lavoro

– P. Pinotti

