



Migranti in attesa di sbarcare nel porto siciliano di Pozzallo. Credit Alessandro Rota/Oxfam

LA LOTTERIA DELL'ACCOGLIENZA IN ITALIA

Il Sistema dell'*emergenza permanente*

Il Sistema di accoglienza italiano è guidato da un approccio emergenziale che, pur non dovendo farsi carico di numeri “ingestibili”, lascia spesso al caso le sorti nel medio e lungo periodo di uomini, donne e bambini giunti nel nostro paese.

Questo dossier, attraverso un'analisi del fenomeno, evidenzia come si generino diritti “differenziati” in virtù dell'ingresso casuale in una delle tante porte dei 7mila centri di accoglienza. Quelli che dovrebbero essere dei diritti diventano troppo spesso una sorta di concessioni arbitrarie.

Oxfam richiama l'attenzione dei governi e dell'opinione pubblica affinché vengano formulate politiche per una gestione umana e responsabile dei flussi migratori.

SINTESI

L'analisi del sistema di gestione dell'accoglienza e della richiesta di protezione internazionale oggi operante a livello europeo e italiano, suffragata da interviste e dallo studio di un campione significativo di richiedenti asilo, dimostra che in molti dei passaggi chiave del loro percorso, i migranti partecipino, inconsapevolmente, a delle "lotterie dell'asilo e dell'accoglienza" che determinano, in modo casuale, il loro destino e le loro condizioni di vita immediate e di medio periodo.

Innanzitutto, i dati ci mostrano che il numero delle persone sbarcate o arrivate via terra in Italia, il numero di quelle che presentano richiesta di protezione internazionale o umanitaria e il numero di quelle che ottengono una forma di riconoscimento, vanno relativizzati rispetto alla popolazione migrante residente e alla popolazione in generale: le persone sbarcate in Italia rappresentano circa il 3,6% del totale degli stranieri presenti in Italia.

Siamo dunque un paese che si sente invaso dai richiedenti asilo e rifugiati mentre la realtà è ben diversa: nel 2016 le acquisizioni di cittadinanza da parte di cittadini stranieri sono state 201.591 mila contro i 181 mila sbarcati e i 176 mila inseriti nel circuito dell'accoglienza.

Il perno del nostro sistema di accoglienza è lo SPRAR "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati", ma dal 2014 si inaugura l'"Era dei CAS" (Centri di Accoglienza Straordinari). Queste strutture temporanee attivate dalle Prefetture per conto del Ministero dell'Interno reggono, nonostante l'ampliamento dei posti SPRAR, il sistema di accoglienza: il 78% di tutte le presenze, distribuite in oltre 7 mila strutture organizzative.

Un quadro che ha portato, in tutta la penisola, alla moltiplicazione di enti privati, cooperative, associazioni che hanno messo a disposizione posti letto in strutture di vario tipo (appartamenti, alberghi, agriturismi, ospizi, ostelli, ecc.).

Nato come sistema rispondente ad una logica emergenziale e per una permanenza di breve e brevissimo periodo, il sistema dei CAS è oggi attraversato da profonde storture: tempistica lunga (si protrae per anni); capitolati inadeguati, convenzioni a singhiozzo; assenza di un efficace sistema di controllo e monitoraggio; assenza di criteri di expertise tra i requisiti dei soggetti gestori; accoglienza senza integrazione.

Raccomandazioni

L'Unione Europea e i suoi Stati Membri, tra cui l'Italia, dovrebbero adottare queste misure:

1. **Procedere ad una riforma del Regolamento Dublino III in senso effettivamente europeo, cancellando l'obbligo di chiedere asilo nel primo Paese europeo di arrivo. Il richiedente asilo deve poter scegliere il paese nel quale intende**

presentare domanda di protezione.

2. **Gestire le frontiere esterne dell'Unione Europea con una visione mirata non a** bloccare ad ogni costo il movimento delle persone, esternalizzandone il controllo, ma a garantire l'apertura di canali legali e sicuri.
3. Garantire un maggior impegno nel **resettlement e nella relocation** dei rifugiati, allargando le esperienze come quella dei **Corridoi Umanitari**¹.

Al Governo, al Parlamento e alle Istituzioni Italiane chiediamo, nello specifico:

1. **Di rivedere, in modo organico, l'intera politica di gestione** dei flussi migratori sulla base di principi di umanità e responsabilità. Questo comporta una maggiore apertura di canali sicuri e legali per l'ingresso per lavoro, per ricongiungimento familiare, per studio e per richiesta di asilo. Questo è essenziale non solo per ridurre il ricorso dei migranti ad ingressi spontanei, spesso molto pericolosi, ma anche per acquisire una maggiore capacità di controllo e gestione delle migrazioni.
2. **Adottare un sistema di accoglienza equo e uniforme, superando la dicotomia CAS/SPRAR e adottando standard comuni e alti, che coniughino accoglienza (anche di breve/medio periodo) e integrazione.** Per garantire questo occorre per il sistema dell'accoglienza straordinaria:
 - a. Omogeneizzare i bandi delle Prefetture al fine di superare l'arbitrarietà delle prassi da territorio a territorio.
 - b. Istituire un albo dei soggetti gestori, al quale si accede con una domanda di accreditamento basata su criteri trasparenti di competenze.
 - c. Migliorare la conoscenza del fenomeno e la tracciabilità dei fondi anche attraverso una chiara rendicontazione dei medesimi.
 - d. Monitorare e valutare i progetti di accoglienza.
 - e. Garantire una regia e governance pubblica per un sistema di accoglienza integrata che non deleghi tutto alla buona disposizione ed expertise degli enti gestori e/o della comunità territoriale.
 - f. Creare reali percorsi di autonomia e integrazione che mettano al centro le specificità e i bisogni di ogni persona e che consentano loro, fin dalla prima accoglienza, di acquisire strumenti utili alla riconquista della propria autonomia, evitando che, sia coloro che ottengono qualche forma di protezione, sia coloro che non la ottengono, vadano ad ingrossare le fila della marginalità

sociale.

- g. Adeguare e rafforzare l'organico di tutti gli uffici connessi al sistema di accoglienza, nello specifico dei Tribunali, delle Questure, delle Prefetture, delle Aziende sanitarie e ospedaliere. In particolare, il servizio di mediazione linguistica culturale deve esser garantito a tutti.

- 3. **Di aumentare la propria capacità di comunicare all'opinione pubblica la complessità del fenomeno, lavorando sul piano culturale per farne conoscere le reali dimensioni, contrastando la narrativa dell'invasione e le letture che fomentano episodi di intolleranza, xenofobia e razzismo.** La cosiddetta "crisi migratoria" non è una emergenza: la vera emergenza sta nelle tante vite umane a cui non vengono garantiti i diritti umani fondamentali.

INTRODUZIONE

“The most important factor determining position in the hierarchies of inequality of the global age is opportunities for cross-border interaction and mobility” (Faist, 2013; Beck 2008) ²

Nella gerarchia delle disuguaglianze sociali dell'era globale le opportunità di attraversamento delle frontiere sono diventate il fattore più importante nella determinazione della posizione degli individui.

Il tema dell'immigrazione, della mobilità umana e più precisamente la regolazione politica del diritto a muoversi attraverso i confini degli Stati rappresenta una delle questioni fondamentali del ventunesimo secolo.

Come sottolinea il sociologo Ambrosini³, nelle nostre società si può parlare di *stratificazione del diritto alla mobilità*: quando si tratta di lavoratori altamente qualificati si dice *mobilità* e la si sollecita; nel caso invece di lavoratori a bassa qualifica si utilizza il termine *immigrazione* e si cerca di bloccarla. La mobilità comporta, solitamente, aspettative ottimistiche di vantaggi per gli individui e per gli Stati, mentre l'immigrazione può far sorgere domande di integrazione e controllo e sentimenti ansiogeni o difesa dell'identità nazionale.

A lungo marginale, la *“crisi dei migranti”* occupa oggi in Italia e Europa le prime pagine dei quotidiani e i telegiornali. Parallelamente, la regolazione degli ingressi da parte degli Stati riceventi è cresciuta d'importanza ed è diventata un elemento di forte attenzione politica e mediatica. Tale attenzione è cresciuta con l'incremento, osservabile negli ultimi anni, di un flusso migratorio verso l'Unione Europea dovuto all'esodo di popolazioni che fuggono da contesti bellici, persecuzioni di carattere politico o religioso, o che sono obbligate a trasferirsi a causa di catastrofi naturali che sconvolgono l'ambiente in cui vivono e le privano dei mezzi di sussistenza. In tal senso si parla - con un'accezione più ampia- di migrazioni forzate⁴.

La percezione pubblica è che si tratti di un fenomeno di proporzioni enormi e lo sfaccettato mondo delle migrazioni viene esclusivamente ricondotto agli arrivi dei profughi. I cittadini dell'UE considerano l'immigrazione come la principale problematica tra le questioni che l'Unione si trova ad affrontare in questo momento: l'indagine condotta nella primavera 2016 dal PEW Research Center⁵ su alcuni paesi europei mostra che in Italia, Germania, Paesi Bassi, Polonia e Ungheria oltre il 60% del campione associa la presenza di rifugiati ad un maggior rischio di attentati terroristici. L'Eurobarometro⁶ rileva che il 67% degli europei afferma di essere a favore di una politica europea comune in materia di migrazione, ma quasi sei europei su dieci (58%) sono favorevoli alla migrazione di sole persone appartenenti ad altri Stati membri dell'UE.

Questi dati rivelano che quando si parla di rifugiati e richiedenti asilo il

senso di alterità e di minaccia raggiunge punte particolarmente elevate. Nei paesi che accolgono, come l'Italia, il tema dei costi e dell'utilizzo delle risorse del *welfare* pubblico nei confronti di questa popolazione a discapito degli autoctoni monopolizza un dibattito pubblico scarsamente accompagnato dalla reale conoscenza del fenomeno.

Innanzitutto, i dati ci mostrano che il numero delle persone sbarcate o arrivate via terra in Italia, il numero di quelle che presentano richiesta di protezione internazionale o umanitaria e il numero di quelle che ottengono una forma di riconoscimento, vanno relativizzati rispetto alla popolazione migrante residente e alla popolazione in generale.

Allo stesso tempo le caratteristiche di questa popolazione ci pongono delle sfide e ci sollecitano a ricercare delle modalità di accoglienza e d'integrazione in grado di garantire pari opportunità e ridurre i rischi di discriminazione ed esclusione, mitigando le tensioni sociali.

Per questo motivo è importante provare a farci delle domande: chi sono – e non solo quanti sono – coloro che intraprendono il viaggio verso l'Europa? Come e quanto l'Europa accoglie? Cosa succede loro quando arrivano in Italia? In che modo l'Italia ha organizzato la loro accoglienza, e con che risultati? Si potrebbero organizzare le cose diversamente?

L'obiettivo di questo rapporto è dare qualche risposta, sottolineando come, in molti passaggi chiave del loro percorso, i migranti partecipino, inconsapevolmente, a delle *lotterie dell'asilo e dell'accoglienza* che determinano in modo casuale il loro destino e le loro condizioni di vita immediate e di medio periodo. Qualche dato:

- Sulla rotta del Mediterraneo centrale, nonostante la diminuzione degli arrivi, la percentuale dei morti è cresciuta: 1,9% contro l'1,2% del 2016.
- Chi fugge da conflitti come quello siriano o da stati oppressivi come l'Eritrea ha molte possibilità di ottenere la protezione in Germania o in Finlandia, ma queste si dimezzano in Francia per gli eritrei e in Grecia per i siriani.
- Chi presenta domanda di asilo in Italia e viene trasferito nel territorio di competenza della sottosezione della Commissione Territoriale di Siracusa 1/Caltanissetta ottiene una decisione positiva nel 64% dei casi, mentre se la domanda viene presentata nel territorio di competenza della Commissione territoriale di Siracusa, a pochi km di distanza, le possibilità di ricevere una forma di protezione o permesso⁷ scendono al 35%.

Il rapporto intende partire da queste evidenze per definire come, invece, sarebbe possibile adottare politiche più coordinate e coerenti, a livello europeo, ma anche all'interno del territorio italiano. Politiche mirate a gestire l'accoglienza e l'integrazione dei migranti in modo da prevenire e mitigare alcune delle tensioni sociali scatenate dai flussi migratori e favorire un dibattito più sereno e obiettivo sul ruolo che queste persone possono giocare nel nostro paese.

Box 1: Nota metodologica

Dal punto di vista metodologico il paper è stato elaborato attraverso:

- analisi desk di documenti, ricerche, pubblicazioni e dati statistici ufficiali;
- 3 focus group con gli operatori dell'accoglienza di Oxfam Italia Intercultura;
- interviste in profondità a testimoni qualificati tra cui la Presidente del Tribunale di Firenze, funzionario UNHCR, coordinatori centri di accoglienza del Friuli Venezia Giulia, Toscana e Marche.
- analisi quantitativa sul profilo delle persone accolte nei centri di accoglienza straordinari gestiti dalla cooperativa Oxfam Italia Intercultura.

Il Sistema di Monitoraggio dell'Accoglienza (SIMA) di Oxfam è costruito su 4 schede (questionari a risposta chiusa) che seguono l'iter del percorso asilo: fase 1 Ingresso (arrivo in struttura e primo contatto con gli operatori) in cui viene somministrata la scheda A e vengono raccolte informazioni su dati socio anagrafici, conoscenza linguistica, stato di salute, etc.; fase 2 Richiesta di asilo (formalizzazione della domanda di asilo, presa in carico e definizione progetto individuale) vengono somministrate in momenti diversi due schede. Nello specifico la B1 rileva la composizione familiare, il livello di istruzione, la condizione lavorativa nel paese di origine, il processo di integrazione e bisogni della persona. Mentre la scheda B2 è incentrata sul viaggio, le motivazioni, il progetto migratorio e i luoghi di aggregazione; fase 3 Uscita dal progetto di accoglienza in questo caso l'ultima scheda C oltre alle motivazioni dell'uscita, rileva le aspettative, la condizione lavorativa attuale, le relazioni instaurate nel contesto di appartenenza e il processo di integrazione.

Le schede A compilate sono state 312, corrispondenti al numero di persone arrivate nei centri di accoglienza straordinari di Oxfam nell'arco temporale 1° luglio 2015-1° maggio 2017. Di questi 232 hanno compilato il questionario B1 e 190 anche il B2. Le schede C compilate sono invece 100. Nello specifico evidenziamo che le informazioni delle schede B riguardano solo le persone che hanno formalizzato la domanda di asilo.

1. CHI SONO I RIFUGIATI E I RICHIEDENTI ASILO?

I rifugiati e i richiedenti asilo sono una componente della popolazione migrante che è cresciuta negli ultimi anni, seguendo andamenti irregolari influenzati principalmente da guerre e conflitti. Le due categorie di rifugiato e richiedente asilo si distinguono per effetto della Convenzione di Ginevra (1951): il rifugiato è definito come una persona che risiede al di fuori del suo paese di origine, che non può e non vuole ritornare a causa di un ben fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale, opinione politica. Il richiedente asilo è invece una persona che si sposta attraverso le frontiere in cerca di protezione, ma non sempre le motivazioni che lo spingono rientrano nei criteri della Convenzione di Ginevra. Per queste persone le istituzioni internazionali e alcuni governi hanno dovuto prevedere nuove figure e nuove forme di protezione, come la protezione sussidiaria e quella umanitaria.

Box 2: Le persone in fuga nel mondo

Il numero dei conflitti, crisi e tensioni nel 2015 e nel primo semestre del 2016 sono aumentati e molte situazioni si sono cronicizzate, tanto che si contano nel mondo 35 conflitti e 17 situazioni di crisi⁸. La causa principale delle migrazioni forzate è costituita dalle situazioni di guerre e instabilità, ma vi sono altri fattori che agiscono spesso in concomitanza, come le disuguaglianze economiche⁹, le disuguaglianze nell'accesso al cibo, all'acqua, alla terra, il *Land Grabbing*, l'instabilità creata dagli attacchi terroristici e così via.

L'insieme delle cause ha portato, secondo i dati di UNHCR (al 2016¹⁰), a 65,6 milioni di persone sradicate dai loro luoghi di residenza e di vita, di cui 22,5 milioni di rifugiati fuori dal loro paese di origine, 40,3 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre e persecuzioni e 2,8 milioni di richiedenti asilo. Si tratta, come fa notare l'Alto Commissariato, del numero più alto mai contato dopo la seconda guerra mondiale.

L'84% dei migranti forzati, quasi 9 persone su 10, è accolto in paesi del cosiddetto Sud del Mondo. Tredici anni fa era il 70%. L'UE ne accoglie una parte esigua: 8,6% del totale. Esclusi i palestinesi, nel 2016 la Siria si conferma il principale paese di origine di rifugiati, seguono Afghanistan e Sud Sudan. Ma dove si trovano? È la Turchia ad accogliere il maggior numero di rifugiati (2,9 milioni), seguita dal Pakistan (1,4 milioni) e dal Libano (1,0 milioni). Se consideriamo il rapporto tra la presenza dei rifugiati e la popolazione rileviamo che è il Libano ad avere la maggior incidenza con 169 rifugiati ogni 1000 abitanti, seguito da Giordania (87) e Turchia (38). Per quanto riguarda i richiedenti asilo, la cui domanda alla fine del 2016 è ancora in corso, si nota che il primo paese di accoglienza è il Sudafrica (1,1 milioni di richieste), seguono Germania (587mila), Stati Uniti (542mila) e Turchia (245mila).

Il Global Trend 2016 di UNHCR evidenzia che le tre principali nazionalità dichiarate dagli identificati sono afgana (369mila richieste), siriana

(245mila) e irachena (273mila). Per quanto concerne le nuove domande di asilo presentate nel 2016 il rapporto conferma un andamento crescente (2milioni); il paese con il maggior numero di nuove richieste è la Germania (722,400), seguita dagli Usa (262,000), Italia (123,000) e Turchia (78,600).

L'instabilità internazionale e le accresciute possibilità di mobilità geografica sono tra le cause dell'aumento degli spostamenti di persone in cerca di asilo. Accanto a ciò va tenuto in considerazione che le diminuite opportunità di immigrazione per lavoro e riunificazione familiare hanno provocato indirettamente un maggior ricorso alla strada della richiesta di protezione internazionale come porta d'ingresso nei paesi a sviluppo avanzato¹¹.

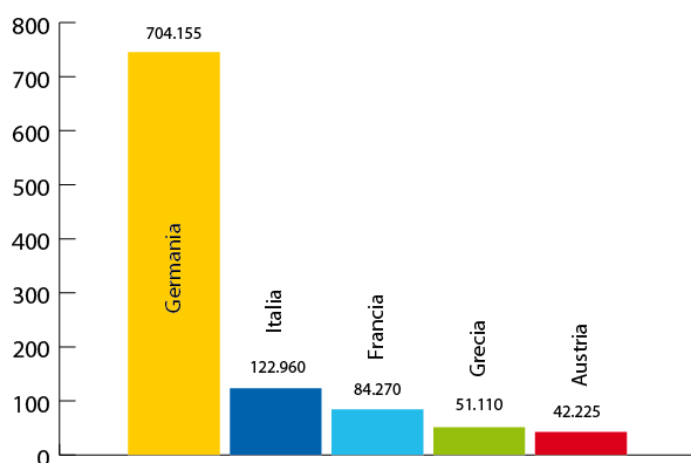
2. IN EUROPA: STATO CHE VAI, ASILO CHE TROVI

Il rapporto annuale dell'EASO (*European asylum support office*), l'Agenzia Europea di sostegno all'asilo, mostra che nel 2016 le domande di protezione internazionale presentate in tutti gli Stati membri dell'UE e in Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera (UE+) sono state quasi 1,3 milioni, in calo del 7% rispetto al 2015.

Siria, Afghanistan, Iraq, Pakistan e Nigeria sono i principali paesi di provenienza, mentre Germania, Italia, Francia, Grecia e Austria i principali paesi di accoglienza¹².

Principali paesi di accoglienza nell'UE+

Anno 2016



Nel 2016 le domande di protezione internazionale presentate in tutti gli Stati membri dell'UE e in Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera (UE+) sono state quasi 1,3 milioni

Fonte: nostra elaborazione su dati EASO 2016

Prima ancora di poter presentare la richiesta di asilo, occorre arrivare in Europa. Nel tentativo di raggiungere l'Europa, secondo i dati OIM¹³, quasi il 2% dei migranti sono morti. Il Mediterraneo continua ad essere la rotta più pericolosa del mondo, in particolare è il Mediterraneo centrale dove il passaggio dal Nord Africa all'Italia ha portato a 2.472 morti¹⁴. Rispetto all'anno precedente, il numero totale dei morti si è ridotto del 26% (erano 3.602 nel 2016), ma la percentuale dei morti, nonostante la diminuzione degli arrivi, è cresciuta: 1,9% contro l'1,2%

Box 3: Salvataggi in mare: una criminalizzazione della solidarietà?

La Convenzione internazionale di Amburgo sulla Ricerca e il Salvataggio in Mare (International Convention on Maritime Search and Rescue– SAR) del 27 aprile 1979 obbliga gli Stati aderenti, tra cui l'Italia, ad assicurare assistenza a chiunque si trovi in difficoltà, indipendentemente dalla nazionalità e da qualsiasi altra condizione personale, e a provvedere alle cure mediche primarie unitamente ad altri bisogni di tipo materiale, fino alla consegna in un luogo sicuro.

Nel Mediterraneo agiscono, sotto il coordinamento della Guardia Costiera, unità navali che prestano soccorso alle imbarcazioni di migranti in difficoltà e accolgono questi ultimi a bordo.

La presenza delle Organizzazioni Non governative (ONG) nelle acque tra Libia e Italia, iniziata di fatto nel 2014 fu ulteriormente estesa nel 2015 e ancor più nel 2016 a causa dell'aumento dei decessi in mare. La decisione di chiudere a fine ottobre 2014 la missione italiana di ricerca e salvataggio Mare Nostrum, che era nata dopo i drammatici naufragi del 2013, per sostituirla con l'operazione europea Triton – ben più debole e con obiettivi, mandato, fondi e mezzi più limitati – ha provocato un aumento dei decessi. Le Organizzazioni Non governative hanno avviato le proprie missioni di soccorso nel drammatico tentativo di colmare questo vuoto e ridurre le vittime. Oggi le ONG vengono accusate di “collusione con i trafficanti” e di essere un “pull-factor” (“fattori di attrazione”). Ma quante persone hanno salvato e stanno salvando?

Il portavoce dell'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni a Roma, Flavio Di Giacomo, sottolinea come la maggior parte delle operazioni di salvataggio siano state operate dalle ONG presenti nel Mediterraneo centrale, seguite dalle navi della Guardia Costiera, di Triton, della Marina Militare italiana, di EunavforMed e dai numerosi mercantili che sporadicamente sono stati chiamati a salvare migranti quando necessario.

Nel corso del solo 2016 su un totale di 181.436 migranti soccorsi in mare, le *ONG hanno salvato 46.796 migranti*, la Marina Militare 36.084, la Guardia Costiera (incluse le navi finanziate da Frontex) 35.875, EunavforMed 22.885, le navi Frontex (escluse le navi italiane) 13.616, i mercantili 13.888 e le varie unità militari estere presenti nell'area 7.404¹⁵.

Dall'estate 2017 stiamo assistendo ad una *narrazione tossica* come è stata efficacemente definita dai ricercatori *Forensic Oceanography* nel rapporto “*Blaming the rescuers*” (2017). I ricercatori evidenziano come invece di parlare di veri o presunti “pull factor” si dovrebbe invece ragionare seriamente e a lungo termine sui ben più significativi “fattori di spinta” della migrazione: i conflitti e la povertà disperata nell'area sub-sahariana e le terribili condizioni dei migranti in Libia¹⁶.

Oggi la pressione esercitata dal Governo Italiano per la firma del Codice di Condotta per le ONG che conducono attività SAR, ma soprattutto l'autoproclamazione di una zona SAR libica hanno portato le ONG a ridurre le loro operazioni di ricerca e salvataggio. Ma finché non ci saranno canali d'accesso legali e sicuri per raggiungere l'Europa i migranti continueranno a imbarcarsi, probabilmente seguendo rotte ancor più pericolose, e quindi ci sarà bisogno di proseguire missioni di salvataggio in mare. Lo conferma il salvataggio, del 13 ottobre 2017, da parte dell'Aquarius di SOS Méditerranée di 606 migranti sulla rotta libica di cui 178 minori stranieri non accompagnati. Le testimonianze raccontano la presenza di persone con

gravi ferite, sintomi da malnutrizione, violenze e torture. Tra i soccorsi anche famiglie siriane che raccontano di aver dovuto pagare un prezzo più alto degli altri per riuscire a partire¹⁷.

Nel 2016 sono state prese nell'insieme dei 28 paesi dell'UE 1.106.405 decisioni¹⁸ (*first instance decisions*) in merito alle domande di asilo, di cui il 60,8% di riconoscimenti. L'analisi delle decisioni di primo grado, nonostante alcune cautele metodologiche dovute ai differenti profili dei richiedenti asilo appartenenti ad una stessa cittadinanza, ai cambiamenti nel tempo e alle diverse tipologie di riconoscimento (status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria), ci mostra grandi disparità di valutazione tra Stati Membri. Tra i primi 10 paesi per numero di domande presentate, le percentuali più elevate di riconoscimenti le troviamo nei Paesi Bassi (72%), Austria (71,6%), Svezia (69,5%) e Germania (68,7%). All'estremo opposto, sempre tra i primi dieci paesi in termini di domande presentate: Regno Unito (32%), Francia (32,8), Finlandia (34%) e Italia (39,3%).

Le disparità si rilevano anche in termini di riconoscimento rispetto alle singole nazionalità. Un siriano ottiene sicuramente una forma di riconoscimento in Finlandia (100%), in Germania nel 99%, in Austria nel 99,7%, nei Paesi Bassi nel 96% e in Svezia nel 96% dei casi, ma la *probabilità* si dimezza qualora la domanda sia presentata in Grecia (55%), fino ad arrivare all'Ungheria dove solo 1 persona siriana su 10 avrà una decisione positiva (10%). Un eritreo ha invece la certezza di ottenere il riconoscimento in Germania e Finlandia (100%), molta *probabilità* nei Paesi Bassi (96%) e Svezia (94%), ma non in Francia (47%). Per le persone nigeriane il tasso di riconoscimento è generalmente basso, ma con una variabilità sempre elevata: dal 33% della Finlandia, al 25% dell'Italia, 13% della Francia, fino all'8% dell'Austria.

La variazione dei tassi di riconoscimento evidenzia una mancanza di armonizzazione tra i paesi dell'UE in termini di prassi decisionali anche a causa di una diversa valutazione della situazione in un paese d'origine, di una diversa interpretazione dei concetti giuridici o a causa della giurisprudenza nazionale. Ad esempio in Germania, che ha emesso il 70% delle decisioni adottate nei confronti dei richiedenti siriani nell'UE+, il tasso di riconoscimento è rimasto molto elevato nel corso degli ultimi due anni, ma la quota dello status di rifugiato concessa è notevolmente diminuita, passando dal 99% di tutte le decisioni del primo trimestre 2016 al 32%. Parallelamente, la protezione sussidiaria è aumentata: da quasi zero all'inizio del 2016 al 67 % nel terzo trimestre.¹⁹

La profonda contraddizione tra i *successi* in termini di riconoscimento da parte di alcuni Stati membri e le pesanti *barriere* da parte di altri mostra l'assenza di una politica europea sulle migrazioni. Sempre più spesso nell'Europa "senza frontiere" si costruiscono nuovi confini, sia materiali che normativi e culturali.

Ciò è evidente nel caso del Regolamento di Dublino (Regolamento CE 343/2003 e successivo UE 604/2013) che disciplina la competenza degli

Stati dell'UE nell'analisi delle istanze di protezione internazionale e nella conseguente presa in carico dei richiedenti protezione. Il Regolamento stabilisce quale paese europeo – il primo paese sicuro attraversato – debba essere responsabile della protezione del richiedente asilo, nonché di registrare le impronte di tutti i richiedenti asilo e i migranti irregolari identificati sul proprio territorio nella banca dati Eurodac²⁰. Dato che le politiche di visto e le sanzioni ai vettori rendono praticamente impossibile ai potenziali richiedenti asilo arrivare in Europa per via aerea, l'unico modo per fare domanda di asilo è attraversare un confine terrestre o marittimo. Ciò rende i paesi delle frontiere esterne dell'Unione anche, automaticamente, i primi paesi sicuri responsabili delle domande di asilo.

Teoricamente, una volta che le impronte digitali di un immigrato intercettato vengono introdotte in Eurodac, gli altri Stati europei potranno, se lo identificano entro un certo periodo e a meno che non ricorrano certe condizioni, rimandarlo nel paese dell'Europa Orientale o Meridionale che questi ha attraversato, oramai divenuto responsabile della sua protezione. Visto che per molti richiedenti asilo i paesi esterni sono paesi di transito, ne discende che la cosa migliore è evitare di essere “protetti” nel paese in cui sbarcano in modo da poter successivamente presentare domanda nei paesi in cui vogliono andare. Oppure trasferirsi irregolarmente in un altro paese e permanervi.

I tentativi di ripristinare la capacità dei richiedenti asilo di muoversi in Europa - con accordi di “condivisione di responsabilità” per affrontare i loro bisogni ed esigenze - sono stati bloccati a causa di disaccordi politici.

Il venir meno del diritto a spostarsi e magari a ricongiungersi con i membri della propria famiglia che sono già in Europa, determina - come denunciato nel nostro rapporto *Al di là della Fortezza Europa*²¹ – che molte persone stanno abbandonando il processo di asilo e intraprendono viaggi pericolosi tra Stati membri, da soli o attraverso trafficanti, con donne e ragazze particolarmente esposte a violenze e abusi. Le forze di sicurezza nei paesi lungo il percorso, come in Ungheria e in Croazia, usano tattiche brutali per respingere le persone nei paesi dai quali sono entrati.

Alla *refugee crisis* l'Europa nonostante i richiami al principio di solidarietà e alla necessità di salvare le vite umane contenute nella *European Agenda on Migration* non ha ancora trovato argomenti adeguati per rispondere, presa in mezzo tra la necessità di aumentare i controlli alle frontiere e la necessità di tenere aperto uno spazio comune europeo. La politica europea mostra i seguenti limiti:

- *Lo scarico dei costi e dei rischi sui paesi con frontiere esterne.* Ad oggi in Europa assistiamo ad un regime selettivo dove gli obblighi di visto risultano molto severi per le aree come l'Africa ed ampie parti dell'Asia, da cui derivano la maggior parte dei richiedenti protezione internazionale, mentre sono maggiormente flessibili per i paesi come l'America Latina o l'Europa Orientale, paesi che rivestono un ruolo importante dal punto di vista economico e geopolitico;

- *La riduzione del governo dei confini ad un tema tecnocratico*, valutato in termini di costi economici e di efficienza, per la quale l'aumento del numero delle persone che non raggiungono l'Italia e che vengono riportate sulla costa libica è celebrato come un successo a prescindere dalle ragioni per cui queste persone erano in fuga e dalle condizioni nelle quali ritorneranno;
- *La strategia di esternalizzazione* dei confini in Stati terzi, extra UE, esplicitata con gli accordi tra UE e Turchia, tra Italia e Libia e con paesi africani di transito e origine dei migranti, che ha finito col far prevalere l'esigenza di contenimento su quello di effettivo governo dei flussi e di rispetto e di tutela dei diritti umani.

Box 4: Libia, l'inferno al di là del mare

A luglio 2017 Oxfam ha diffuso il rapporto "L'inferno al di là del mare", assieme a Borderline Sicilia e MEDU (Medici per i Diritti Umani). Un dossier che raccoglie alcune delle centinaia di testimonianze di migranti aiutati in Sicilia attraverso le attività di Oxfam Italia negli ultimi 12 mesi.

Una fotografia della violazione sistematica dei diritti dei migranti in Libia in cui l'84% delle persone intervistate ha dichiarato di avere subito trattamenti inumani tra cui violenze brutali e tortura, il 74% ha dichiarato di aver assistito all'omicidio o alla tortura di un compagno di viaggio, l'80% di aver subito la privazione di acqua e cibo e il 70% di essere stato imprigionato in luoghi di detenzione ufficiali o non ufficiali.

"Sono stato arrestato da una banda armata mentre stavo camminando per la strada a Tripoli. Mi hanno portato in una prigione sotterranea e mi hanno detto di chiedere il riscatto alla mia famiglia (...) Mi hanno picchiato e ferito diverse volte con un coltello. (...) Un muscolo nel mio braccio sinistro è stato completamente lacerato (...) Stavo per morire a causa delle botte (...) Violentavano regolarmente gli uomini. Per spaventarci, in varie stanze amplificavano le urla per le violenze a cui gli altri detenuti erano sottoposti". H.R., 30 anni dal Marocco

"(...) C'erano circa 300 persone nella prigione (...). Mi hanno fatto fare qualsiasi tipo di lavoro (...). Ci davano da mangiare raramente. Mi picchiavano, a volte mi hanno torturato (...)" C.B., 28 anni, arrivato in Libia dal Gambia.

"(...) Ho lasciato il mio paese e ho raggiunto mio fratello in Libia. Un giorno un gruppo di soldati è entrato nella nostra casa. (...) Mi hanno picchiata e sono stata violentata davanti a mio fratello e mia figlia. Mio fratello ha cercato di difendermi ed è stato picchiato selvaggiamente (...)" ricorda K.M., 27 anni, originaria della Costa d'Avorio.

Secondo molte organizzazioni internazionali e ONG gli standard di vita nei centri di detenzione in Libia sono ben al di sotto di quelli accettabili dalla comunità internazionale. I progetti di monitoraggio internazionale di questi centri annunciati dal Ministro dell'Interno italiano sembrano difficilmente attuabili in un contesto nel quale non vi è nemmeno certezza sul loro numero effettivo (il rapporto di Unicef ne ha identificati 34, il Dipartimento del governo libico per la lotta all'immigrazione irregolare ne gestisce 24, gli altri sono gestiti da enti che includono alcune amministrazioni locali).

L'obiettivo di Italia e UE di rafforzare il controllo dei flussi migratori non passa solo per la stipula di accordi con la Libia (con la missione navale di

supporto della Guardia Costiera Italiana a quella libica, approvata dal Parlamento lo scorso agosto 2017), ma anche con paesi di transito come Niger, Mali, Etiopia, Sudan e Ciad. A questi Stati viene chiesta una maggiore collaborazione nel controllo delle frontiere e nelle procedure di rimpatrio e espulsione in cambio di finanziamenti ma senza chiedere loro di rispettare standard nella tutela dei diritti umani dei migranti.

Un complesso di misure che sembra tracciare un disegno volto a bloccare le traversate della rotta centrale del Mediterraneo, senza però che vengano predisposti meccanismi di ingresso regolari e sicuri verso l'Italia e l'Europa. Il rischio è quindi quello di creare così “nuovi inferni” per le persone in fuga da conflitti, abusi, violenze, fame e povertà.

3. IN ITALIA: LE REALTÀ DELL'ARRIVO

In Italia, pur se in maniera non lineare, gli sbarchi fino al 2016 sono radicalmente aumentati dalle 22.343 persone del 1997 alle 181.436 del 2016. È dal 2014 che i flussi si intensificano. I dati del 2016 mostrano un aumento del + 17,9% rispetto al 2015 e un + 6,6% rispetto al 2014²². La situazione per il 2017 è alquanto complessa: se per i primi sei mesi dell'anno gli sbarchi sulle coste italiane erano leggermente superiori al 2016, da luglio 2017 si assiste ad una drastica riduzione dei flussi, frutto dell'attuazione degli accordi di cooperazione con la Libia. Alla data del 12 ottobre 2017 le persone sbarcate sono 108.402.

Se incrociamo il dato di stock del 2016 delle persone sbarcate (181.436) con il numero degli stranieri residenti al 31/12/2016 in Italia (5.047.028 persone), si evince tuttavia, con le dovute cautele metodologiche, che gli arrivi via mare rappresentano *poco più dell'3,6% del totale degli stranieri presenti nel territorio*. Se poi consideriamo solo il numero di coloro che formalizzano la domanda di asilo, l'incidenza percentuale si riduce ulteriormente.

Nel diversificato sistema di accoglienza italiano sono presenti, al 22 marzo 2017, 174.356 persone, molte delle quali arrivate da tempo in Italia. Queste rappresentano il *3,5% della popolazione straniera in Italia e lo 0,29% dell'intera popolazione*.

Nel 2016 le acquisizioni di cittadinanza da parte di cittadini stranieri sono state di più: 201.591mila contro i 181mila sbarcati e i 176mila inseriti nel circuito dell'accoglienza.

Siamo dunque un paese che si sente invaso dai richiedenti asilo e rifugiati mentre la realtà è che gli arrivi incidono in una percentuale minima rispetto alla popolazione italiana. Da dove arriva questa percezione quindi? Almeno tre i fattori sono da tenere presente:

1. la crescente attenzione che i media in Italia hanno dato a questo fenomeno a causa delle tragedie del mare, delle condizioni estenuanti del viaggio, della prossimità geografica;
2. l'intensità e la velocità con cui nel giro di pochissimo tempo il Sud Italia prima, e tutta la penisola poi, si è trovata a dover gestire un fenomeno relativamente "nuovo", con procedure e sistemi di accoglienza assai disomogenei;
3. le caratteristiche di questa tipologia di arrivi, che hanno dato luogo, nella società italiana, alla convinzione che per affrontare questo fenomeno siano necessarie risorse derivanti dal *welfare* pubblico, detratte da altri capitoli di spesa pubblica.



In **Italia** nel 2017
per ogni **1000 abitanti**
accogliamo **3 persone**
in fuga

174.356 persone inserite nel sistema
di accoglienza (al 22 marzo 2017)

Stranieri residenti in Italia = 5.047.028 (2016)
di cui 3,5% sono richiedenti protezione internazionale

Fonte: Min. Interno/Istat

È certo che il fenomeno continua a mostrarsi come strutturale anziché contingente. Nel 2014 le prime tre nazionalità dichiarate al momento dello sbarco erano: Siria, Eritrea e Mali. Nel 2015 cambia la composizione, anche per effetto dell'apertura della c.d. "rotta balcanica" ed al primo posto troviamo l'Eritrea, seguita dalla Nigeria e dalla Somalia, mentre nel 2016 la Nigeria supera l'Eritrea che ritorna al secondo posto a cui segue la Guinea. Nei primi sette mesi del 2017 le principali nazionalità dichiarate al momento dello sbarco sono: Nigeria, Bangladesh, Guinea e Costa d'Avorio²³. Sebbene le persone in arrivo siano prevalentemente uomini, nel 2016 si registra un incremento degli arrivi di donne e minori. I minori stranieri non accompagnati sbarcati che nel 2016 sono oltre 25mila, il doppio dell'anno precedente.

Il grande numero di giovani di origine africana che attraversa il Mediterraneo centrale e arriva sulle coste Italiane proviene da aree geografiche interessate da profonde crisi socioeconomiche, alti livelli di povertà, crescenti disuguaglianze e instabilità politica. Questi squilibri sociali, economici e demografici rendono il fenomeno migratorio dall'Africa verso l'Europa non solo inevitabile, ma anche strutturale.

Box 5: Gli accolti da Oxfam Italia Intercultura

Box Oxfam Italia ha raccolto i dati delle persone accolte (presenti, transitate e uscite) dalla cooperativa Oxfam Italia Intercultura nei propri centri di accoglienza straordinaria (CAS) in Toscana dal 1° luglio 2015 al 1° maggio 2017. Un monitoraggio pensato per poter fornire un quadro del

passaggio delle persone da una condizione giuridica all'altra e del cambiamento dei loro bisogni (da quelli primari di accoglienza, assistenza a quelli di successivi inserimenti sociali, lavorativi, etc.), ma che offre anche uno spaccato che ci aiuta a capire chi sono, oggi, coloro che accogliamo.

La maggioranza dei migranti intervistati sono giovani di origine africana che giungono in Italia dalla Libia. L'82% dell'intero campione (in termini assoluti 421 su 512 persone accolte, uscite e transitate nei CAS di Oxfam Italia Intercultura) è rappresentato da uomini che provengono dall'Africa. Le donne sono il 16,5% del campione. Le principali nazionalità sono: Nigeria, Pakistan, Mali, Eritrea, Senegal e Guinea. L'età media è di 24,6 anni e il 72,9% non è sposato. I migranti intervistati hanno una media di 8 anni d'istruzione alle spalle e un livello d'istruzione complessivamente medio basso, tuttavia parlano diverse lingue. Il 74,4% di loro è arrivato da solo.

La grande maggioranza dei migranti accolti ha raggiunto l'Italia via mare dal Nord Africa, in particolare dalla Libia. Una piccola percentuale è invece arrivata via terra dall'Austria, avendo attraversato il Mediterraneo dalla Turchia alla Grecia - utilizzando la cosiddetta "rotta balcanica". Le informazioni raccolte mostrano come i migranti provenienti dall'Africa occidentale arrivino in Libia dal Niger e poi continuino verso l'Italia. Una minoranza arriva in Libia passando per il Mali e l'Algeria. La Libia rappresenta il punto di partenza verso l'Europa anche per i migranti provenienti dal Corno d'Africa, che vi giungono attraversando il Sudan.

Le tre ragioni principali (per oltre il 55% del campione) che spingono alla migrazione sono: 1) sfuggire a problemi familiari (conflitti familiari discriminazioni, ecc.); 2) persecuzioni e restrizioni delle libertà; 3) conflitti e violenza. Ragioni economiche o di lavoro spingono all'emigrazione solo il 12,5% dei migranti intervistati. Questa categoria di persone è mossa, in particolare, dalla speranza di migliorare la propria vita altrove, o dalla volontà di lasciare condizioni lavorative difficili nei Paesi di origine. Il 75% delle persone accolte da Oxfam lavorava o nei loro Paesi di origine e in quelli di transito. I principali settori occupazionali erano: agricoltura, commercio e trasporto. Il 12,8% ha dichiarato che stava ancora studiando.

Molti dei migranti intervistati hanno lasciato la loro casa senza una destinazione precisa in mente. Solo una minoranza pianificava di emigrare in Italia già al momento della partenza, mentre quasi la metà aveva come destinazione o un altro paese dell'UE o del Nord Africa. Il viaggio, dal momento in cui hanno lasciato le loro case all'arrivo in Italia, è durato in media 16 mesi. Anche le rotte migratorie non sono pianificate in anticipo, ma cambiano di volta in volta e spesso sono decise da trafficanti. In alcuni casi, i migranti intervistati non erano neppure a conoscenza del paese nel quale si trovavano e sono stati costretti a continuare il viaggio verso altri Paesi, e infine verso l'Italia. Pochissimi avevano informazioni sull'Italia (13,6% del campione) ed il passaparola tra conoscenti è il principale canale di trasmissione.

Il 70% del totale degli usciti dai centri di accoglienza (51 su 72) lo ha fatto volontariamente e nelle prime due settimane. Le principali nazionalità rappresentate sono l'Eritrea e la Guinea. Nell'interpretare questi dati è importante tener conto delle caratteristiche dei flussi in arrivo (il concentrarsi in determinati periodi dell'anno), delle nuove procedure collegate all'approccio hotspot, ai tempi piuttosto lunghi degli esiti delle domande di asilo. Solo l'8% è uscito per inserimento nello SPRAR e il 14% è stato trasferito in un'altra struttura.

La maggioranza (80%) dei migranti accolti dichiara di avere un progetto

migratorio di lunga durata, e tra questi il 38% vorrebbe rimanere in Italia per sempre.

4. LE “SLIDING DOORS” DEL SISTEMA ITALIANO: UNA LOTTERIA DELL’ACCOGLIENZA

4.1. LE EVOLUZIONI DELL’EMERGENZA PERMANENTE

L’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, disciplinata in Italia dal D. Lgs. 142/2015 in attuazione della Direttiva 2003/9/CE, comporta l’obbligo giuridico per gli Stati membri dell’Unione europea di “garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri” (par. 7 preambolo). Questo diritto dei richiedenti protezione e questo dovere degli Stati - nello specifico di quello italiano - sono stati ripetutamente disattesi negli ultimi anni sia da un punto di vista quantitativo (numero di posti a disposizione spesso abbondantemente inferiore alle reali necessità), sia da un punto di vista qualitativo (scarso rispetto anche solo degli standard di accoglienza minimi previsti dalla legge).

Fin dalla sua nascita (2002), il sistema ordinario della gestione dell’accoglienza non si è mai consolidato a causa di una configurazione quantomeno sdoppiata tra i grandi Centri Governativi per Richiedenti Asilo (CARA) e i progetti territoriali del “Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati” (SPRAR). Dall’inizio del 2011, con l’Emergenza Nord Africa, l’Italia procede adottando soluzioni emergenziali che, se pur tra di loro diverse, danno luogo a situazioni per certi versi simili e impediscono di procedere in modo organico verso un sistema di accoglienza e protezione equo, coerente e rispettoso dei diritti di tutti.

Negli anni il sistema SPRAR si è consolidato e, anche se lentamente, ampliato sia in termini di posti che di enti locali coinvolti. Dai 1.365 posti finanziati nel 2003 si è passati 3mila posti nel 2009, fino agli oltre 23mila del marzo 2017.

L’idea dello SPRAR come perno del sistema è stata confermata nell’intesa raggiunta il 10 luglio 2014 in sede di Conferenza unificata sul Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati. In questo testo si propone un piano operativo che si articola in tre distinti livelli:

1. Soccorso e prima assistenza (hotspot)²⁴, con identificazione e primo screening sanitario in centri governativi, che costituiscono il primo livello di assistenza e assegnazione delle persone nei centri regionali/hub.
2. Prima accoglienza in centri regionali denominati anche hub che dovrebbero offrire l’accoglienza successiva al primo soccorso. In

questi centri governativi di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) come previsto dall'art. 9 D.lgs. 142/2015 vengono espletate le operazioni necessarie all'identificazione e definizione della posizione giuridica, la verbalizzazione della domanda e l'avvio della procedura di esame della domanda, nonché l'accertamento dello stato di salute volto anche a verificare, sin dal momento dell'ingresso del richiedente nelle strutture, la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità. La gestione dei centri governativi di prima accoglienza è affidata ad Enti locali, anche associati, unioni o consorzi di comuni, ma anche ad Enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza dei richiedenti protezione internazionale o nell'assistenza sociale.

3. Sistema SPRAR, che si configura come seconda accoglienza e passo decisivo per l'integrazione.

La strategia del Piano Nazionale è confermata nella nuova disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo, che recepisce le ultime direttive europee in materia di procedure di accoglienza (direttive UE 2013/33 e 2013/32). Si afferma che lo SPRAR è il perno del sistema di accoglienza di secondo livello sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati e che eventuali *soluzioni attivate in via d'urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR*.

Nonostante questo, dal 2014 con l'*Era dei CAS* (le strutture temporanee di accoglienza attivate delle Prefetture per conto del Ministero dell'Interno) il sistema di accoglienza si configura sempre più come bicefalo e sbilanciato in favore dell'"emergenza" e a scapito del "sistema".

I CAS sono stati istituiti con Circolare del Ministero dell'Interno n° 104 dell'8 gennaio 2014, redatta su riunione del Tavolo Nazionale di Coordinamento, per rispondere al crescente afflusso di cittadini stranieri nel nostro paese. I CAS nascono quindi come strutture per loro stessa definizione "provvisorie", messe a disposizione su tutto il territorio nazionale per ospitare i richiedenti asilo a fronte dell'eccezionalità degli arrivi e della conseguente saturazione dei centri governativi e dei centri garantiti dagli enti locali nell'ambito del sistema SPRAR.

È interessante interrogarsi sugli effetti dell'introduzione dei Centri di Accoglienza Straordinaria, soprattutto considerato che l'eccezionalità di questi provvedimenti risulta nei fatti smentita, come abbiamo visto, dal loro protrarsi nel tempo, tanto da assumere quasi un carattere di regolarità. Come è stato osservato da Giuseppe Campesi,²⁵ «nel corso degli ultimi dieci anni, il controllo delle frontiere e l'arrivo di migranti irregolari sulle coste italiane sono stati gestiti nel contesto di quella che può essere descritta come *un'emergenza permanente*».

È evidente (vedi box 7 qui sotto) come il sistema italiano dell'accoglienza si regga, nonostante l'ampliamento dei posti SPRAR e nonostante quanto scritto nel Piano Nazionale, sull'accoglienza straordinaria che gestisce il 78% di tutte le presenze, distribuite in oltre 7mila strutture organizzative. In tutta la penisola si sono moltiplicati enti privati,

cooperative, associazioni che hanno messo a disposizione posti letto in strutture di vario tipo (appartamenti, alberghi, agriturismi, ospizi, ostelli, ecc.) per una spesa media di circa 30/35 euro al giorno per persona ospitata.

Box 6: Il sistema di accoglienza italiano: le principali tappe

1951 Convenzione Ginevra: Italia la firma e vi aderisce nel **1954** con il vincolo di “limitazione geografica” (secondo la quale potevano chiedere asilo solo gli stranieri di provenienza europea, anche se le crisi internazionali hanno portato a dover fare delle eccezioni) che durerà fino al **1990**.

- Dal 1945 al 1989 circa 23.800 domande complessive d’asilo o di accoglienza transitoria, ma nel 1989 avevamo soltanto 11.500 rifugiati di cui meno di 5000 extraeuropei. Tre grandi Centri di Assistenza Profughi e Stranieri (CAPS): Padriciano (Trieste), Capua e Latina
- 1999-2001 Progetto azione comune (finanziato dal Ministero e Commissione europea) in due anni accoglie 2000 persone
- 2001 PNA - programma nazionale asilo con 58 centri accoglie 2970 persone. Esperienza positiva che si trasforma in SPRAR

2002 Nascita dello SPRAR con 2500 posti iniziali che arrivano a 3000 posti ordinari nel 2012

2005-2006 “ritorno” dei CARA-CPSA-CIE che si vanno ad unire ai CDA (centri di prima accoglienza che già esistevano dal 1995) per l’aumento dei flussi.

2007-2008: Aumentano i flussi: aumentano posti CARA e CDA (5000 posti), CPSA + creazione Centri polifunzionali in alcune città metropolitane (2500 posti sparsi tra Firenze, Milano, Roma, Torino e Napoli) + Apertura strutture private finanziate da convenzioni con le prefetture (8.000 posti) + aumento posti SPRAR (2541 ordinari + 1947 aggiuntivi).

2010-2012 ENA (Emergenza Nord Africa) vengono attivate quasi 1.000 strutture d’accoglienza per un totale di 25.000 posti e il 28 dicembre 2012 viene dichiarata ufficialmente chiusa l’emergenza Nord Africa.

2014 si istituiscono i CAS (centri accoglienza straordinari) “Era dei CAS”

Oggi (22/03/2017) cosa abbiamo?

SPRAR: 23.682

CAS: 136.477

HOTSPOT: 895

Centri di prima accoglienza (CARA, Centri polifunzionali): 13.302

Tra poco a seguito della legge n.46 del 13 aprile 2017 ci sarà un allargamento della rete dei Centri per il Rimpatrio e gli attuali Centri di identificazione ed espulsione²⁶ (Cie) si chiameranno Cpr (Centri permanenti per il rimpatrio). Si passerà da quattro a venti centri, uno in ogni regione, per un totale di 1.600 posti.

Numeri del sistema di accoglienza in Italia, 2017



Fonte: Min. Interno

Il Piano nazionale per l'Accoglienza straordinaria prevede che, dopo il primissimo livello di soccorso, identificazione e assistenza, i migranti vengano destinati agli hub provinciali o regionali (laddove esistono) o direttamente ai CAS: spesso vengono accompagnati in pullman fino ai caselli delle autostrade, dove gli stessi enti gestori delle strutture vanno a prenderli. L'analisi dei dati sui migranti ospitati da Oxfam Italia Intercultura dal 2015 al 2017 indicano che per il 41,9% dei casi sono arrivati direttamente dallo sbarco e invece, nel 38,8% da un'altra struttura temporanea, ovvero dagli hub provinciali per Arezzo e Siena. Alcuni poi provengono dalle procedure hotspot. Una significativa parte di loro afferma di non sapere da dove è arrivato.

Nel caso dell'arrivo direttamente dallo sbarco l'iter si svolge, nelle descrizioni degli operatori di Oxfam Italia Intercultura, con: «*telefonata prefettura, generalmente con brevissimo preavviso e con questa comunicazione "L'autobus con a bordo tot. persone di cui n. in carico ad Oxfam Italia Intercultura, in funzione della disponibilità di posti, partirà verso le ore 6 di mattina da Messina e sarà guidato da Tizio e Caio", generalmente uno o due autisti. Da lì in poi il problema è tuo, quindi gli operatori che si sono presi l'impegno sanno che devono chiamare ad oltranza l'autista che verrà massacrato da centinaia di telefonate da parte di altre organizzazioni per sapere l'orario preciso di arrivo*».

La decisione di assegnare una persona ad un centro rispetto ad un altro è totalmente casuale. Gli operatori dichiarano di avere, in alcuni casi, dovuto fare loro direttamente la scelta: «*è una cosa tragica! Tu puoi sapere che hai 2 posti vuoti in una casa di anglofoni, sali nell'autobus,*

cosa che non dovresti fare ma che ti fanno fare perché loro non scendono e nessuno va a farli scendere. Sali e dici vorrei due persone senza moglie, senza figli che parlino inglese. Due si alzano, non capiscono che succede e vengono con te, ma non sanno che sta succedendo, dove sono e chi sei». I migranti frequentemente sono identificati con un numero. Come riporta un altro intervistato: «dico sbarcare perché a volte li hanno fatti scendere dalla nave, identificati sulla passerella e caricati sull'autobus, quindi a volte hanno le tutine da imbianchino e basta. Nudi sotto e hanno il sale e la sabbia addosso». Sulla base dell'analisi del nostro campione, il 57,4% di loro, all'arrivo, non indossava un abbigliamento adeguato.

In questo sistema, *«l'indicazione è di accogliere tutti, di non lasciarli in strada»*, come afferma la referente di un'azienda sanitaria friulana, e l'accoglienza è in qualche modo garantita a tutti ma senza garantire standard adeguati e senza che le persone accolte abbiano, nella maggioranza dei casi, la possibilità di intraprendere dei reali percorsi di integrazione. Esempificativi i casi delle ex caserme, aperte in Friuli Venezia Giulia (due a Udine ed una a Pordenone), per trovare una sistemazione di accoglienza al flusso costante di persone che arrivavano via terra e si accampavano nei sottopassaggi e nei parchi cittadini. Molti rapporti pubblicati recentemente²⁷ hanno evidenziato e denunciato le condizioni in cui si trovano a vivere i migranti di alcuni centri di accoglienza.

L'attività di monitoraggio a livello nazionale dei centri di accoglienza (sia governativi che delle strutture temporanee) svolta da UNHCR in partnership con IOM²⁸ evidenzia che: *«l'accoglienza cambia moltissimo anche da gestore a gestore e di conseguenza la qualità e i servizi. Gli standard sono molto diversi in base alla: tipologia di struttura, regione, servizi disponibili sul territorio, tipologia di bando, a volte c'è affidamento diretto a volte è un bando partecipato, etc. etc»*.

Per i migranti in arrivo è una lotteria: la permanenza nei CARA può protrarsi per mesi, coinvolgendo anche soggetti con status diversificati, e lo SPRAR accoglie sia richiedenti asilo che titolari di protezione²⁹. I CAS accolgono una platea molto eterogenea di beneficiari in maniera assai disomogenea: alcuni sono gestiti in modo da offrire loro servizi, attività di integrazione, assistenza legale per la preparazione del colloquio con la Commissione di valutazione della richiesta di protezione internazionale, altri danno loro solo cibo e alloggio. Alcuni vivono in appartamenti piccoli e medi all'interno di centri abitati, altri in grandi strutture, come ex alberghi, isolati. Alcuni discutono le loro domande d'asilo di fronte a Commissioni formate da persone competenti in materia, altri no. Una richiesta d'asilo respinta può portare il richiedente a fare ricorso, con diverse probabilità di successo a seconda dei territori, come vedremo, oppure a vivere senza documenti e nell'illegalità.

Box 7: La storia di due fratelli gemelli

IDRISSA e DAJE



Idrissa e Daje³⁰ sono due fratelli gemelli della Guinea, nati nel 1998. Entrambi hanno problemi di salute (miopatia in corso di definizione).

Partenza e arrivo

Idrissa parte per primo e grazie all'aiuto dello zio arriva il 26 maggio 2015 a Taranto.

Allo sbarco gli viene dato del cibo e le ciabatte. Lo stesso giorno sale su un pullman e senza nessuna informazione arriva all'una di notte al casello dell'autostrada di Firenze.

Di notte, al casello, incontra per la prima volta Andrea e Francesco, due operatori del centro di accoglienza straordinario di Oxfam e viene trasferito a Vicchio (FI).

Ha paura. È buio e la struttura è situata in aperta campagna. Lui si immaginava l'Europa delle grandi città.

Accoglienza

A causa dei problemi di salute dopo 2 settimane viene trasferito nella struttura da 30 posti di San Casciano

Partenza e arrivo

Nonostante i problemi di salute, Daje decide di partire. Informa il fratello gemello quando è in Algeria. Idrissa è preoccupato dalla situazione nel paese di transito e dallo stato di salute del fratello, lo aiuta come può.

Il 1° dicembre 2016 arriva a Trapani.

Non riceve nessuna visita medica e viene trasferito il giorno stesso in una grande struttura a Palermo.

Accoglienze

Daje rimane nella struttura di Palermo per 5 giorni. Riceve: cibo, vestiti molto più grandi della sua taglia e un foglio

in Val di Pesa (FI), più vicina all'Ospedale di Careggi. Gli operatori presentano subito la richiesta per la formalizzazione della domanda di asilo alla Questura competente ed ottiene l'appuntamento il 19 novembre 2015. Riceve come da convenzione con la Prefettura: il pocket money (2,5€ al giorno), il vestiario, una camera che condivide con 1 persona, cibo che si cucina, la possibilità di frequentare corsi di italiano L2. È seguito da un operatore legale supportato dal mediatore linguistico culturale ed ha una relazione continua con gli operatori della struttura. Sta facendo gli accertamenti presso l'Ospedale di Careggi, Malattie Infettive e Neurologia.	per il trasferimento presso un centro governativo del Sud Italia. Per due mesi vive nel CARA di Foggia. Non riceve informazioni sul diritto di asilo e non viene fatta la domanda di asilo. All'inizio dorme in una camera con quasi 100 persone, poi a seguito di episodi di violenza tra gruppi di nazionalità diverse ottiene un cambio di stanza. Viene trasferito in una stanza molto più piccola, 28 posti letto che condivide con persone dalla Guinea e Senegal. Passa le giornate ad aspettare l'ora del cibo, ma a causa della pessima qualità del medesimo, assieme a molte altre persone lo acquista "fuori" dal CARA. Lo cucinano direttamente nelle stanze allestendo piani cottura elettrici "di fortuna". Nei bagni non c'è acqua calda, non riceve il pocket money. Ma ogni due giorni riceve una tessera telefonica oppure un pacchetto di sigarette. Si genera così il business delle schede telefoniche e sigarette che vengono barattate con denaro o cibo "fuori" dal centro. Va spesso dal medico lamentandosi per i problemi di salute, non viene prescritta nessuna visita specialistica ma gli vengono dati dei medicinali (pasticche) e gli viene consigliato di bere più acqua. Il 30 gennaio 2017 (dopo due mesi dallo sbarco) arriva, grazie all'intermediazione del fratello nei confronti degli operatori di Oxfam e grazie alle Prefetture competenti, nel centro di accoglienza di San Casciano.
<i>Oggi (23 maggio 2017)</i> Dopo due anni dal suo arrivo Idrissa va a ritirare in Questura il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria.	<i>Oggi (23 maggio 2017)</i> Daje vive con il fratello, ha gli stessi standard d'accoglienza del fratello ed è in attesa della data per audizione della Commissione Territoriale. Come il fratello sta facendo gli accertamenti presso l'Ospedale di Careggi, Malattie Infettive e Neurologia.

4.2. LE DEBOLEZZE DEL SISTEMA STRAORDINARIO

Nato come sistema rispondente ad una logica emergenziale e per una permanenza di breve e brevissimo periodo, il sistema dei CAS è oggi

attraversato da profonde storture, che lo rendono inadeguato a rappresentare una soluzione per l'accoglienza di coloro che vi sono ospitati. I principali punti deboli del sistema possono essere identificati in:

1. Debolezza gestionale: capitolati inadeguati, convenzioni a singhiozzo, proroghe che si accavallano.

I CAS sono stati aperti con accordi diretti tra organismi di varia natura e Prefetture locali, con caratteristiche molto spesso di informalità nel progetto di accoglienza che si limita a garantire il vitto e l'alloggio, anche se con il passare del tempo le "convenzioni tipo" prevedrebbero oltre l'erogazione del pocket money giornaliero di 2,50 euro anche i servizi per l'integrazione (informazione sulla normativa concernente l'immigrazione e assistenza linguistica e culturale).

Il meccanismo dei bandi di gara per l'affidamento degli appalti dei servizi di accoglienza dei migranti e il diffuso sistema di affidamento diretto rendono il mondo dei CAS estremamente differenziato ed eterogeneo. La mancanza di strumenti uniformi di disciplina: dalle modalità di affidamento della gestione alla mancanza di una convenzione e regolamento unico per le diverse tipologie di strutture si ripercuotono sulla qualità dei servizi e pertanto sull'assistenza fornita ai richiedenti protezione in accoglienza.

I bandi per la gestione dei CAS si rifanno, spesso in maniera letterale, ai bandi dei CARA, per cui mal si adattano al modello di accoglienza ordinaria, previsto dallo SPRAR. Inoltre i requisiti del bando si intrecciano con l'interpretazione degli stessi che viene fatta, dalla Prefettura, a livello territoriale, generando una situazione nella quale agli enti gestori viene richiesto di adottare un modello che abbia, da un lato, elementi tipici del centro di accoglienza di grandi dimensioni e, dall'altro, elementi tipici dell'accoglienza diffusa. Nell'esperienza degli operatori intervistati, richieste di gestione delle strutture con servizi ed orari ben precisi - dalla sveglia mattutina, alla fornitura dei pasti con catering o alla fornitura della spesa, al servizio di pulizie - si affiancano a richieste di sviluppare, con gli ospiti, percorsi di autonomia e integrazione sociale e lavorativa che presuppongono la loro auto-organizzazione. Com'è possibile far conciliare questi approcci?

Un altro nodo critico è costituito dall'**assenza di un efficace sistema di controllo e monitoraggio che verta sull'esistenza e sulla qualità dei servizi erogati** e che vada oltre l'aspetto economico. Oggi agli enti gestori viene chiesto di produrre a fine mese la lista delle presenze giornaliere corrispondente al registro del pocket money, ma sporadiche sono le valutazioni sui servizi erogati. Dalle esperienze raccolte, le Prefetture sembrano maggiormente orientate ad effettuare attività di monitoraggio e controllo sulla pulizia delle stanze e la conservazione corretta del cibo acquistato, anziché sulla qualità dell'assistenza fornita.

Questo rende i servizi erogati diseguali e non sistematici. Ad esempio nei capitolati si parla genericamente "di informativa legale e orientamento al territorio", ed ognuno la modella in base alle proprie capacità, competenze e disponibilità anche finanziarie. Un albergatore che magari

appalta i servizi alla persona a una cooperativa di un territorio di una provincia particolarmente isolata, ha sicuramente capacità limitate rispetto ad una organizzazione specializzata in servizi sociali ed educativi. L'insegnamento dell'italiano come lingua seconda (L2) è uno dei servizi che negli ultimi bandi CAS delle 4 province in cui OII lavora viene esplicitamente richiesto, specificandone il monte ore settimanale. Tuttavia non esiste un sistema di valutazione dell'apprendimento univoco né una verifica sulle competenze e i titoli degli insegnanti. Mancano dei percorsi programmati e chiari che conducano i soggetti alla completa autonomia: l'accoglienza sembra progettata per offrire soluzioni transitorie, spesso di mero "vitto e alloggio", che lasciano i migranti disorientati, in una sensazione di immobilismo e apatia.

Forse la più grande lacuna del sistema CAS è l'**assenza di criteri di expertise tra i requisiti dei soggetti gestori**: l'effetto di questa mancanza di criteri su chi può applicare ha prodotto una platea eterogenea di soggetti gestori di cui si sa poco o nulla, le cui storie emergono, a livello nazionale, solo nei casi di note pratiche illegali del *business* dell'accoglienza. Come ricorda un responsabile dell'organizzazione Gruppo Umana Solidarietà delle Marche: *«una volta un soggetto che aveva appena vinto il bando per accogliere sessanta persone mi ha chiesto cosa sia il diritto di asilo»*.

Ma davvero non è importante avere dei soggetti qualificati nella gestione dell'accoglienza, specie in un contesto sociale nel quale questa attività è suscettibile di causare tensioni a livello territoriale? La definizione di criteri più stringenti in merito all'esperienza e al curriculum dei soggetti gestori permetterebbe di limitare quei soggetti che rispondono ai bandi CAS esclusivamente a fini di profitto e che non sono interessati, o in grado di garantire uno standard minimo neanche sul piano del vitto e dell'alloggio, né tanto meno di rispondere alla complessità dei bisogni di cui sono portatori i richiedenti asilo. Occorre costruire progetti individuali che non solo offrano un livello di vita dignitoso ma che accompagnino il richiedente protezione internazionale verso l'integrazione nel territorio in cui vive.

La mancanza di criteri stringenti sull'expertise dei soggetti gestori dei CAS impedisce inoltre di poter costruire una continuità nel percorso di quelle persone prima accolte, in qualità di richiedenti asilo, nei CAS e successivamente, dopo la concessione della protezione internazionale, accolte nel sistema SPRAR. In questo contesto, le buone prassi - che pure esistono - nella gestione integrata dell'emergenza e dell'accoglienza sono attive per la buona volontà di alcuni soggetti, ma restano sporadiche e confinate al contesto in cui agiscono: non vi è un disegno complessivo mirato ad incoraggiarle. Le scelte politiche si sono concentrate principalmente nel dare risposte di carattere quantitativo, attraverso l'aumento dei posti d'accoglienza disponibili senza immaginare i passi successivi. Per questo, spesso, l'accoglienza dei CAS è una **accoglienza senza integrazione**. Un'integrazione che non è, oggi, "obbligatoria" per gli Stati Membri e per l'Italia in base alla normativa ma che, tuttavia, non è un *optional*, vista l'importanza del tema per la società.

Anche la strategia contenuta nel recente Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale del Ministero dell'Interno (pubblicato il 26 settembre 2017) individua come potenziali destinatari di *“veri e propri percorsi d'inclusione sociale e integrazione di lungo respiro, con l'obiettivo finale di raggiungere l'autonomia personale”* solo i titolari di protezione (rifugiati e protezione sussidiaria) che secondo i dati del Ministero al 30 giugno 2017 sono 72.515.

Per la restante parte (secondo i dati pubblicati nel Piano sono 193.634 adulti e 17.864 minori stranieri non accompagnati inseriti nel sistema di accoglienza nazionale) sono previste *le attività di pubblica utilità a favore delle collettività locali* della recente legge Minniti (n.46 del 13 aprile 2017). Ad oggi assistiamo ad attività di volontariato che vedono i richiedenti protezione internazionale impegnati per lo più a pulire aiuole, parchi, e così via. La logica sottostante appare incentrata su un'azione “compensativa” dei benefici che questa popolazione “non richiesta” deve svolgere per ricambiare il “dono” dell'accoglienza ricevuta. Ma partecipare in attività di volontariato è un obbligo? Ed i benefici devono esser utili e visibilmente percepiti delle collettività locali? Senza dubbio far parte di associazioni favorisce il processo di integrazione ma al tempo stesso il rapporto con la società di accoglienza non deve esser fondato esclusivamente sulla logica del binomio diritti-doveri, ma su un concetto allargato di partecipazione sociale e un processo di integrazione che ci riguarda tutti.

Box 8: L'approccio Oxfam nella gestione dell'accoglienza

Oxfam Italia Intercultura opera nell'ambito del sistema di accoglienza straordinaria (CAS) fin dal 2011, con un approccio non orientato alla gestione dell'emergenza bensì al considerare *“ogni richiedente asilo come possibile futuro cittadino”*. Oxfam Italia agisce secondo un modello di accoglienza diffusa e integrata si impegna a sviluppare, per ogni richiedente asilo, percorsi di supporto e accompagnamento (non mera assistenza) il più possibile individualizzati, volti all'acquisizione dell'autonomia e all'integrazione nella comunità ospitante. I richiedenti asilo hanno accesso a servizi di facilitazione e alla mediazione linguistico culturale percorsi di assistenza legale (che tiene conto delle vulnerabilità, bisogni speciali, integrazione, inclusione sociale, ecc.). Oxfam Italia Intercultura garantisce sempre una corretta e completa informazione sui diritti e i doveri delle persone inerenti al loro status. Il personale di Oxfam Italia Intercultura è specializzato in questo tipo di interventi e usufruisce di formazione e aggiornamento continui.

Oxfam Italia Intercultura svolge l'attività di accoglienza nella convinzione che la pratica di accoglienza non sia solo responsabilità di un soggetto gestore, ma della comunità territoriale ospitante. Per questo anche nei progetti di accoglienza straordinaria viene ricercato l'attivo coinvolgimento dell'associazionismo locale e della cittadinanza, e viene offerto sostegno agli enti locali per stimolare la loro partecipazione. Gli interventi di Oxfam Italia Intercultura vengono monitorati, valutati e comunicati a livello locale e nazionale con l'obiettivo di promuovere una diversa narrativa sui temi dell'asilo e dell'accoglienza, e di promuovere raccomandazioni che possano orientare le politiche locali e nazionali in questo senso.

4.3. LA LOTTERIA DELLA RICHIESTA D'ASILO

In Italia il diritto d'asilo è garantito dall'articolo 10 della Costituzione ed è un diritto fondamentale. L'Italia aderisce alla convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 e riconosce di fatto diverse forme di protezione sulla base di una valutazione individuale della storia personale del richiedente asilo. Nella pratica il riconoscimento dell'asilo avviene con una procedura amministrativa che fa capo al Ministero dell'interno ed è gestita dalle Commissioni territoriali.

Nell'ultimo anno si assiste ad una crescita delle domande di protezione, che dall'essere il 38% di tutte le persone sbarcate nel 2014 arrivano al 53% nel 2015 ed al 61% nel 2016³¹. Uno scenario che delinea – anche a seguito dell'intensificarsi delle procedure di identificazione – un'importante riduzione nel fenomeno della “scomparsa” dei migranti approdati in Italia, e della prosecuzione del loro viaggio in altri paesi europei. Tuttavia un 35% degli sbarcati nel 2016 non hanno presentato la domanda di asilo e non sono inseriti nel programma di *relocation*. Dove sono e chi sono queste persone?

Confrontando i dati relativi alla nazionalità dei migranti sbarcati e alla nazionalità di coloro che fanno domanda di asilo (al primo semestre 2016) possiamo evincere che solo un numero ridotto di eritrei, somali ed egiziani effettuano richieste di protezione. Nel caso degli eritrei, anche se la percentuale delle domande presentate nel 2016 è cresciuta moltissimo (dall'1,9% del 2015 al 32,5% del primo semestre 2016) possiamo affermare che nella fase attuale il loro esodo³² non si dirige in Italia ma piuttosto in altri Stati membri, nonostante una storica ed importante presenza³³ nel nostro paese e un tasso di riconoscimento delle loro domande del 78%³⁴.

Come avviene la richiesta di asilo? Dopo l'arrivo nelle strutture, i migranti formalizzano la loro richiesta, con la sottoscrizione del modello C/3 negli Uffici Immigrazione delle Questure. I tempi di attesa variano da territorio a territorio. Dall'analisi dei dati sui migranti ospitati da Oxfam Italia Intercultura si evince una media di *30 giorni* tra l'ingresso in Italia e la formalizzazione della domanda.

La maggior parte degli operatori di Oxfam Italia Intercultura intervistati ha rilevato una sistematica presenza di disagi nella fase della presentazione della domanda, dovuti alla lunghezza dell'attesa e ad una generalizzata carenza di interpreti che può determinare errori nella compilazione del modello C/3 e dunque lesioni, anche gravi, dei diritti dei richiedenti.

Anche in questo caso la componente dell'*expertise* del *soggetto gestore* è fondamentale nel determinare il livello di assistenza di cui il migrante può avvalersi, e quindi il proprio posto nella "lotteria dell'asilo". Se un soggetto gestore ha un servizio di mediazione linguistico culturale interno e competente, potrà organizzarsi per garantire al meglio il servizio: se non lo possiede, il migrante dovrà avvalersi degli interpreti eventualmente (ma non sempre e non per tutte le lingue) disponibili in Questura.

Dopo la presentazione della domanda, i richiedenti devono poter sostenere un colloquio personale in sede di Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (articoli 14–15 della direttiva 2013/33/UE sulle procedure di asilo). Il colloquio deve svolgersi in condizioni idonee a preservarne la riservatezza, di norma senza la presenza dei familiari del richiedente. Il colloquio deve essere svolto da una persona che abbia la competenza per tener conto del contesto in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente. Deve essere redatto un verbale accurato e circostanziato, che deve essere messo a disposizione del richiedente (articolo 17).

Sui tempi entro cui la procedura viene attuata, la situazione che emerge dal monitoraggio del campione ospitato da Oxfam Italia Intercultura è che in media ci vogliono quasi *8 mesi* (7,8 mesi pari a 235 giorni) *tra la formalizzazione della richiesta di asilo e la data di audizione in Commissione*. Solo nel 12,7% dei casi il colloquio avviene entro tre mesi. Dall'audizione alla notifica dell'esito delle domande in media ci vogliono tre mesi.

Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione Internazionale funzionano in base al D.Lgs. del 28 gennaio 2008 n. 25, che ha attuato nel diritto interno la Direttiva 2005/85/CE. Inizialmente 10, il loro numero è oggi salito a 20, oltre le relative sezioni sul territorio.

In base alla legge, queste sono nominate con decreto del Ministro dell'interno, e sono composte, nel rispetto del principio di equilibrio di genere, da un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato - città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'UNHCR.

I componenti delle Commissioni sono designati sulla base delle esperienze o della formazione acquisite nel settore dell'immigrazione, dell'asilo e dei diritti umani, e ricevono apposita formazione a cura della Commissione nazionale per l'espletamento delle funzioni. La nomina dei componenti, inoltre, è subordinata alla previa valutazione dell'insussistenza di motivi di incompatibilità derivanti da situazioni di conflitto di interessi. L'incarico ha durata triennale ed è rinnovabile.

Le Commissioni territoriali possono essere integrate, su richiesta del presidente, da un funzionario del Ministero degli affari esteri "ogni volta che sia necessario [...] in ordine alle domande per le quali occorre disporre di particolari elementi di valutazione in merito alla situazione dei paesi di provenienza di competenza del Ministero degli affari esteri."

Le Commissioni territoriali sono validamente costituite con la presenza della maggioranza dei componenti e deliberano con il voto favorevole di almeno tre componenti. In caso di parità prevale il voto del presidente.

Rispetto alle modalità di audizione dei richiedenti asilo, in base al decreto del 2008 *"la Commissione, su richiesta motivata dell'interessato, può decidere di svolgere il colloquio alla presenza di uno solo dei propri*

componenti e, ove possibile, dello stesso sesso del richiedente”.

L’audizione da parte dei singoli membri, tuttavia, non è vietata e, di fatto, rappresenta quasi una norma nella maggioranza della Commissioni.

Tuttavia il quadro normativo attuale prevede, in sostanza, che la decisione sulla domanda di protezione sia presa in modo collegiale da tutti i componenti la Commissione.

Box 9: La *lotteria dell’asilo* nelle Commissioni

Complessivamente negli ultimi tre anni assistiamo in Italia ad una indubbia diminuzione del tasso di riconoscimento: dal 39% di dinieghi del 2014 al 54% del 2015, per arrivare al 61,3% del 2016³⁵. Per giungere a una piena valutazione, a questi dati andrebbero aggiunti gli esiti dei ricorsi, che però non sono disponibili.

Analizzando i dati della Commissione nazionale per il diritto di asilo del 2016³⁶ sugli esiti delle domande di protezione disaggregati per Commissione territoriale (e sezioni distaccate³⁷) emergono profonde disuguaglianze. Le Commissioni che hanno maggiormente optato a favore della concessione dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria o della proposta di rilascio di un permesso per motivi umanitari sono: Gorizia (71%), Palermo (67%), Siracusa I/Caltanissetta (64%), Siracusa I/Ragusa (53%), Trapani (52%), Bologna e Catania/Enna (51%). Le Commissioni con il minor numero di decisioni positive sono: Brescia/Bergamo (12%) e Firenze/Perugia (16%). Ad eccezione del caso di Gorizia, dove le nazionalità delle persone che chiedono asilo sono prevalentemente afgane e pakistane (a causa della composizione dei flussi via terra), lo scenario che emerge, considerando le similitudini tra coloro che arrivano via mare, appare alquanto variabile e degno di maggiori approfondimenti.

La complessità nell’analizzare questi dati è molteplice e talvolta ci mostra rotte migratorie inaspettate. È il caso dei pachistani che, entrati in Europa dalla rotta balcanica, arrivano fino a Caltanissetta per presentare la domanda di asilo. Dai dati raccolti dal team di Oxfam Italia in Sicilia³⁸, relativi all’accampamento informale di Pian del Lago (Caltanissetta)³⁹, emerge un flusso di giovani uomini pachistani arrivati in Italia prevalentemente da Austria, Germania, Svizzera, Francia e Grecia (viaggio in container su navi merci) che giunge fino a Caltanissetta per attendere la formalizzazione della domanda di asilo e un posto nel CARA di Caltanissetta (su 102 pachistani incontrati tra il 15 novembre 2016 e il 21 agosto 2017 solo 2 arrivavano dalla Libia). Tutto ciò ha una ricaduta sulla sottosezione Siracusa I/Caltanissetta.

Verso la decisione sul riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato è ammesso ricorso dinanzi al tribunale del capoluogo di distretto di Corte d’Appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento (art. 35 del D.lgvo 25/08). In caso di ricorso, la tempistica si allunga ulteriormente e la cosiddetta “accoglienza temporanea” si protrae per anni. Una situazione derivante dalla lentezza “strutturale” della giustizia italiana e non dall’esercizio del diritto dei richiedenti asilo a procedere. Tuttavia spesso la colpa di questa lentezza viene addossata ai richiedenti asilo, che “osano” impugnare i provvedimenti di diniego delle Commissioni territoriali.

A dare una dimensione del fenomeno è l'*Analisi dei flussi realizzata dall'Ufficio statistico del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)*⁴⁰ da cui si evince che nel corso del 2016 il CSM conta 51.728 processi avverso le decisioni delle Commissioni Territoriali. Di questi, 46.131 riguardano procedimenti di primo grado, 5.597 ricorsi in appello. A fine anno si registrano 50.956 processi pendenti (di cui 45.214 in tribunale, 5.742 in grado di appello). È un'invasione?

Un primo elemento di confronto è dato dal numero di procedimenti civili pendenti a fine 2016: più di 3,8 milioni, secondo il monitoraggio effettuato dal Ministero della Giustizia⁴¹. Vuol dire che a fine anno i ricorsi pendenti in materia di protezione internazionale rappresentavano appena l'1,34% del totale⁴². L'analisi conferma che non c'è alcun allarme dal punto di vista delle aule di giustizia⁴³, e che il problema semmai è la strutturale e generalizzata mancanza di risorse⁴⁴.

Nonostante questo, la legge 46 del 13 aprile 2017, stabilisce di "snellire" la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, eliminando il grado d'appello. In pratica le sentenze rese dal tribunale (sulla base di un procedimento camerale, senza l'audizione del richiedente) saranno impugnabili solo in Cassazione. Crediamo che questa modifica sia inutile, perché non sono questi procedimenti a rallentare la giustizia civile in Italia (il ricorso in appello si attesta al 10-11%) e dannosa, perché nell'ambito dei diritti soggettivi si elimina un grado di giudizio.

In un'intervista rilasciata dalla Presidente del Tribunale di Firenze si evince un aumento dei ricorsi ed una carenza strutturale di organico: *«dal 16 settembre al 12 novembre 2016 sono arrivati 747 nuovi ricorsi. Questo vuol dire che si viaggia ad una media di 380/400 ricorsi il mese. In questo periodo di soli otto mesi e mezzo sono stati definiti 130 ricorsi ovvero meno del 10% del totale (siamo intorno al 5/10%). In questo modo si accumula arretrato. Quanto alle pendenze, infatti, al 16 settembre 2016 eravamo a 2639 e al 12 novembre 2016 siamo a 3340 pendenze»*.

Per far fronte a ciò alcuni tribunali hanno cercato delle soluzioni, come la creazione di pool interni (è il caso del Tribunale di Firenze⁴⁵) che lavorano per anticipare tutte le udienze già fissate a termini molto lunghi. Questo in una situazione nella quale le criticità hanno a che fare con il poco personale, compreso quello delle cancellerie.

Questo ritardo nella esamina delle domande d'asilo e dei ricorsi ha l'effetto di allungare la permanenza dei richiedenti asilo sul nostro territorio *«se attraverso il ricorso si ha diritto a rimanere sul territorio per qualche anno, è chiaro che **la procedura giudiziaria è migliore di qualunque permesso di soggiorno**»* (dott.ssa Rizzo). I migranti in questa situazione si trovano in una condizione di vita sospesa che aumenta la loro vulnerabilità e la loro fragilità.

Rispetto agli esiti dei ricorsi, le autorità italiane non hanno mai diffuso i dati a livello nazionale, malgrado le richieste della società civile. Dai dati forniti dalla Presidente del Tribunale di Firenze si evince che, dopo una

prima fase nella quale gli accoglimenti superavano i rigetti, nel 2015 si assiste a un'inversione di tendenza, per poi cambiare nuovamente nei primi sei mesi del 2017⁴⁶ (allorché il pool dei magistrati applicati ha avuto modo di lavorare) in cui il numero degli accoglimenti è superiore ai rigetti. Ancora un diverso orientamento, ancora una "lotteria" dell'asilo.

Il diverso orientamento delle Commissioni territoriali e dei tribunali sulla materia farebbe pensare a distanze procedurali tra Ministero della giustizia e Ministero dell'interno, che finiscono per rendere inutilmente complesso e lungo il riconoscimento di un diritto fondamentale.

Inoltre, tale situazione diviene ancor più grave con la legge n. 46 del 2017 e la sostituzione del primo grado di giudizio (l'attuale "rito sommario di cognizione") con un rito camerale senza udienza, nel quale il giudice prenderà visione della videoregistrazione del colloquio del richiedente asilo davanti alla Commissione territoriale. Senza contraddittorio e senza che il giudice possa rivolgere domande al richiedente asilo che ha presentato il ricorso. È possibile che un giudice decida di sentire nuovamente la persona e quindi ci sarà una "nuova lotteria" in cui alcuni giudici decideranno di dare l'opportunità di essere ascoltata nuovamente e altri che per velocizzare le procedure potranno decidere di avvalersi della sola videoregistrazione.

4.4. COSA ACCADE A CHI PERDE LA LOTTERIA?

Cosa accade a chi, in queste molteplici lotterie dell'asilo che agiscono a diversi livelli nel sistema europeo e italiano, pesca un biglietto perdente? Cosa accade a chi ha la sfortuna di entrare in un CAS che non dà strumenti di accoglienza e integrazione, di essere valutato da una Commissione particolarmente restrittiva, di vedere il proprio ricorso rigettato?

Un sistema improntato alla gestione dell'*emergenza permanente*, secondo una ottica che dà assistenza ma non adeguati servizi di accompagnamento e orientamento alle persone accolte non può che generare esclusione. Le persone, che dopo un lungo periodo escono dall'accoglienza con o senza un permesso che cosa fanno? Alcuni se ne vanno, altri rimangono.

Alcuni hanno lo status di rifugiato, altri la protezione sussidiaria o il permesso umanitario ma non hanno lavoro, altri hanno un lavoro ma nessun titolo per rimanere in Italia. Sicuramente ci sarà chi andrà ad ingrossare le fila del lavoro nerissimo e saltuario⁴⁷. Manca una politica adeguata di uscita dal sistema, frutto della mancanza generale di politiche migratorie coordinate di ingresso e di integrazione.

Alcune proposte interessanti per superare questa "fabbrica della clandestinità di Stato"⁴⁸, così come chiamata da Anci, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio centrale Sprar, sono state fatte nel quadro della campagna Ero Straniero, sostenuta da una vasta rete della società civile.

Box 10: Superare il reato di clandestinità: le proposte della campagna Ero Straniero

La campagna “Ero Straniero – L’Umanità che fa bene” è stata lanciata nell’aprile 2017 da una vasta rappresentanza di organizzazioni della società civile italiana. La campagna propone una raccolta firme in favore di una legge di iniziativa popolare che possa superare le attuali norme sull’immigrazione che concorrono a far permanere moltissime persone sul nostro territorio in una condizione di illegalità e vulnerabilità.

Tra le proposte inserite si prevede la possibilità che gli stranieri che si trovino in situazione di soggiorno irregolare siano regolarizzati qualora dimostrino di essere impiegati in un’attività lavorativa (trasformabile in attività regolare o denunciabile in caso di sfruttamento lavorativo) o di comprovati legami familiari o l’assenza di legami concreti con il paese di origine. Si tratta di una proposta che mira a regolarizzare i cosiddetti stranieri “radicati” sul modello di quanto avviene oggi in Spagna e Germania, e dovrebbe operare anche in caso di perdita del posto di lavoro e nel caso in cui lo straniero, in mancanza di un contratto di lavoro, dimostri di essersi registrato come disoccupato e di aver reso la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa presso il centro per l’impiego. La proposta di legge prevede inoltre la possibilità di trasformare il permesso di soggiorno per richiesta asilo in permesso di soggiorno per comprovata integrazione anche nel caso del richiedente asilo diniegato in via definitiva che abbia svolto un percorso fruttuoso di formazione e di integrazione.

La proposta di legge mira inoltre a introdurre il permesso di soggiorno temporaneo (12 mesi) da rilasciare a lavoratori stranieri per facilitare l’incontro con i datori di lavoro italiani e per consentire a coloro che sono stati selezionati, anche attraverso intermediari sulla base delle richieste di figure professionali, di svolgere i colloqui di lavoro. La legge prevede inoltre la possibilità di reintrodurre il sistema dello sponsorship, da parte di singoli privati, per l’inserimento nel mercato del lavoro del cittadino straniero con la garanzia di risorse finanziarie adeguate e disponibilità di un alloggio per il periodo di permanenza sul territorio nazionale.

Al momento l’attenzione della politica sembra però maggiormente orientata a bloccare gli arrivi dalla Libia, peraltro non considerando che la chiusura della rotta centrale del Mediterraneo aprirà altre strade di esodo illegale, più pericolose e costose che andranno a vantaggio ancora di più dei trafficanti di esseri umani.

RACCOMANDAZIONI

L’analisi del sistema di gestione dell’accoglienza e della richiesta di protezione internazionale oggi operante a livello europeo e italiano, suffragata dall’analisi dell’esperienza diretta di un campione significativo di richiedenti asilo, dimostra che ad ogni passo del percorso vi sono diverse “lotterie” che determinano in modo importante, anche se casuale, il destino e la vita delle persone che le attraversano.

Come abbiamo esaminato il nostro disorganico sistema di accoglienza

genera diverse opportunità a seguito dell'ingresso casuale in una delle tante porte degli oltre 7mila centri. Quelli che dovrebbero essere dei diritti assicurati a tutti diventano troppo spesso concessioni arbitrarie.

L'effetto di queste lotterie e la loro capacità di incidere in un sistema all'insegna di una emergenza permanente può essere riformato con l'adozione di politiche rispondenti a una visione complessiva e il più possibile coerente del tema dell'asilo e della protezione internazionale, che potrebbero anche avere l'effetto di mitigare le preoccupazioni di una parte importante dell'opinione pubblica.

In particolare, crediamo che l'Unione Europea e gli Stati Membri della UE, tra cui l'Italia, dovrebbero adottare queste misure:

1. Procedere ad una riforma del Regolamento Dublino III in senso effettivamente *europeo*, cancellando l'obbligo di chiedere asilo nel primo Paese europeo di arrivo. Il richiedente asilo deve poter scegliere il paese nel quale intende presentare domanda di protezione.
2. Gestire le frontiere esterne dell'Unione Europea con una visione mirata non a bloccare ad ogni costo il movimento delle persone, esternalizzandone il controllo, ma a garantire l'apertura di canali legali e sicuri.
3. Garantire un maggior impegno nel resettlement e nella relocation dei rifugiati, allargando le esperienze come quella dei Corridoi Umanitari⁴⁹.

Al Governo, al Parlamento e alle Istituzioni Italiane chiediamo, nello specifico:

4. **Di rivedere, in modo organico, l'intera politica di gestione** dei flussi migratori sulla base di principi di umanità e responsabilità. Questo comporta una maggiore apertura di canali sicuri e legali per l'ingresso per lavoro, per ricongiungimento familiare, per studio e per richiesta di asilo. Questo è essenziale non solo per ridurre il ricorso dei migranti ad ingressi spontanei, spesso molto pericolosi, ma anche per acquisire una maggiore capacità di controllo e gestione delle migrazioni.
5. **Adottare un sistema di accoglienza equo e uniforme, superando la dicotomia CAS/SPRAR e adottando standard comuni e alti, che coniughino accoglienza (anche di breve/medio periodo) e integrazione.** Per garantire questo occorre per il sistema dell'accoglienza straordinaria:
 - a. Omogeneizzare i bandi delle Prefetture al fine di superare l'arbitrarietà delle prassi da territorio a territorio.
 - b. Istituire un albo dei soggetti gestori, al quale si accede con una domanda di accreditamento basata su criteri trasparenti di competenze.
 - c. Migliorare la conoscenza del fenomeno e la tracciabilità dei fondi anche attraverso una chiara rendicontazione dei medesimi.

- d. Monitorare e valutare i progetti di accoglienza.
 - e. Garantire una regia e governance pubblica per un sistema di accoglienza integrata che non deleghi tutto alla buona disposizione ed expertise degli enti gestori e/o della comunità territoriale.
 - f. Creare reali percorsi di autonomia e integrazione che mettano al centro le specificità e i bisogni di ogni persona e che consentano loro, fin dalla prima accoglienza, di acquisire strumenti utili alla riconquista della propria autonomia, evitando che, sia coloro che ottengono qualche forma di protezione, sia coloro che non la ottengono, vadano ad ingrossare le fila della marginalità sociale.
 - g. Adeguare e rafforzare l'organico di tutti gli uffici connessi al sistema di accoglienza, nello specifico dei Tribunali, delle Questure, delle Prefetture, delle Aziende sanitarie e ospedaliere. In particolare, il servizio di mediazione linguistica culturale deve esser garantito a tutti.
6. Di aumentare la propria capacità di comunicare all'opinione pubblica la complessità del fenomeno, lavorando sul piano culturale per farne conoscere le reali dimensioni, contrastando la narrativa dell'*invasione* e le letture che fomentano episodi di intolleranza, xenofobia e razzismo. La cosiddetta "crisi migratoria" non è una emergenza: la vera emergenza sta nelle tante vite umane a cui non vengono garantiti i diritti umani fondamentali.

NOTE

¹ Il progetto "Corridoi Umanitari" è il frutto di un Protocollo d'intesa sottoscritto da: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie; Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione; Comunità di Sant'Egidio; Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI); Tavola Valdese.

Si tratta di un progetto pilota, il primo di questo genere in Europa, e ha come principali obiettivi: evitare i viaggi con i barconi nel Mediterraneo, che hanno già provocato un numero altissimo di morti; contrastare il traffico di esseri umani; concedere a persone in "condizioni di vulnerabilità" (ad esempio, oltre a vittime di persecuzioni, torture e violenze, famiglie con bambini, anziani, malati, persone con disabilità) un ingresso legale sul territorio italiano con visto umanitario (Visto a Territorialità Limitata VTL rilasciato dalla Rappresentanza diplomatica Italiana in loco).

I corridoi umanitari prevedono l'arrivo nel nostro paese, nell'arco di due anni, di mille profughi dal Libano (per lo più siriani fuggiti dalla guerra) dal Marocco (dove approda gran parte di chi proviene dai paesi subsahariani interessati da guerre civili e violenza diffusa) e dall'Etiopia (eritrei, somali e sudanesi).

Ad oggi in realtà è aperto solo il canale libanese per i siriani e sembra a breve possa aprirsi quello etiope che sarà gestito solamente da Sant'Egidio.

L'iniziativa è totalmente autofinanziata dalle organizzazioni che lo hanno promosso

² T. Faist (2013), *The mobility turn: a new paradigm for the social sciences?* in "Ethnic and Racial Studies", 36 (11), pp. 1637-1646.

³ M. Ambrosini (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella Editrice.

⁴ M. Castels, M. Miller M, (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York, Guilford Press, 1993

⁵ <http://www.pewglobal.org/>

⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_en.htm

⁷ Ministero dell'Interno, Quaderno statistico dal 1990 al 2016.
http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990-2016_.pdf

⁸ AA.VV (2015), *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*. Sesta edizione, Terra Nuova, Firenze.

<http://it.peacereporter.net/>

<http://www.unimondo.org/Guide/Guerra-e-Pace>

<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/>

⁹ Oxfam Italia (2017), *Una economia per il 99%*, www.oxfamitalia.org

¹⁰ *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia* (2016).

<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Rapporto%20protezione%20internazionale%202016.pdf>

UNHCR (2016), *Global Trends Forced Displacement*

<http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>

¹¹ M. Ambrosini (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella Editrice.

¹² EASO (2016), *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*.

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2016.pdf>

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

¹³ <http://migration.iom.int/europe/>

¹⁴ http://migration.iom.int/docs/Q3_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf

¹⁵ <http://www.italy.iom.int/it/notizie/1000migrantimortinel2017>

¹⁶ <https://blamingtherescuers.org/>

¹⁷ http://palermo.repubblica.it/cronaca/2017/10/12/news/migranti_soccorsi_a_ripetizione_nel_mediterraneo_salvati_in_1200_un_terzo_sono_minorenni_che_viaggiano_da_soli-178067406/

¹⁸ Elaborazioni su dati Eurostat.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00192&plugin=1>

¹⁹ EASO (2016), *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*.

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2016.pdf>

²⁰ Eurodac è il sistema per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcune categorie di immigranti "clandestini". Tale sistema agevola l'applicazione del regolamento di Dublino poiché permette di determinare quale paese dell'Unione europea sia competente per l'esame di una domanda d'asilo. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:I33081>

²¹ Oxfam (2017), *Al di là della "Fortezza Europa"*, https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2017/10/bp-principles-humane-eu-migration-policy-111017-en_.pdf

²² È importante sottolineare che i dati menzionati del Ministero dell'interno si riferiscono unicamente agli arrivi via mare, senza che vi siano ricompresi gli arrivi via terra, tanto attraverso la rotta balcanica che a seguito del rientro in Italia da altro paese UE. <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscott-o-statistico-giornaliero>

²³ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_del_09_agosto_2017.pdf

²⁴ Sulle criticità dell'approccio hotspot si rinvia al briefing paper di Oxfam Italia, *Hotspot, il diritto negato* del 16 maggio 2016 https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_DEF.pdf

²⁵ Campesi Giuseppe (2011), *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis*, EUI Working Paper. RSCAS 2011/59 Mediterranean Programme, 2011. Disponibile su: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19375/RSCAS_2011_59.pdf?sequence=1>.

²⁶ I Cie (d.lgs. n. 92/2008) sono gli ex Centri di permanenza temporanea istituiti nel 1998 dalla Legge Turco-Napolitano; sono strutture dove vengono trattenuti i migranti irregolarmente presenti sul territorio destinatari di provvedimenti di espulsione, coloro che hanno presentato la domanda di asilo quando già erano destinatari di un provvedimento di espulsione o di un decreto di respingimento, coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 1, lettera f della Convenzione di Ginevra, coloro che sono stati condannati in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2 del Codice di procedura penale ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite. Trattandosi di una forma di limitazione della libertà personale, gli ospiti non possono uscire dai Cie e il loro trattenimento deve essere convalidato da un giudice di pace. Il periodo di trattenimento, inizialmente previsto in 60 giorni, è stato prolungato a 180 giorni con la legge n. 94/2009 e a 18 mesi complessivi con la legge n.129/2011. All'inizio del 2014 i Centri operativi erano tredici. A gennaio 2017 i Cie presenti in Italia sono rimasti quattro, con 285 presenze, nelle seguenti aree: Brindisi, Caltanissetta, Roma (Ponte Galeria) e Torino.

²⁷ Barbieri A., Calò F., Cannella G., Deotti L., Peca M., Visco Comandini F., (2016), *Asilo precario. I centri di accoglienza straordinaria e l'esperienza di Ragusa*, su <http://www.mediciperidiritumani.org>

Cittadinanzattiva, *LasciateCIEntrare, Liberla, InCAStrati* (2016), su www.cittadinanzattiva.it

MSF (2016), *Fuori campo, richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, su www.medicisenzafrontiere.it

Naga (2016), *(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*, su www.naga.it

InMigrazione (2017), *Accoglienza rifugiati: un'ordinaria emergenza*.

http://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/187_Dossier%20Accoglienza.pdf

²⁸ L'attività si è svolta dal 1 luglio 2015 al 31 dicembre 2016 e sono state svolte circa 150 visite a strutture su tutte le regioni italiane.

²⁹ Nel 2016, il 47,3% degli accolti è richiedente protezione internazionale (in diminuzione rispetto all'anno precedente quando erano il 58%), il 28,3% è invece titolare di protezione umanitaria (un valore che mostra un incremento rispetto al 2015 quando le protezioni umanitarie erano il 19%), il 14,8% di protezione sussidiaria e il 9,6% ha ottenuto lo status di rifugiato (per le ultime due forme di protezione non si sono registrate differenze significative rispetto all'anno precedente). Questi dati mostrano un grande cambiamento relativamente ai permessi di soggiorno dei beneficiari della rete SPRAR: se nel 2015 gli accolti sono stati prevalentemente richiedenti protezione internazionale, nel 2016 sono i titolari di una forma di protezione o di un permesso per

motivi umanitari a rappresentare la maggioranza con il 53% degli accolti. Il dato è indubbiamente strettamente connesso alla circolare del Ministero dell'Interno del 5 maggio 2016 che stabilisce la procedura di ingresso dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) gestiti dalle Prefetture nei progetti SPRAR, privilegiando l'inserimento di coloro che hanno ottenuto una forma di protezione o abbiano un permesso di soggiorno per motivi umanitari (Atlante Sprar, 2016).

<http://www.sprar.it/pubblicazioni/atlante-sprar-2016>

³⁰ I nomi sono di fantasia.

³¹ Per calcolare la percentuale del 2016 sono stati utilizzati i dati sugli sbarchi del Ministero degli interni e quelli dell'Eurostat sulle domande di asilo presentate. La percentuale si riferisce ai primi dieci mesi del 2016 poiché i dati Eurostat per novembre e dicembre non erano al momento della stesura disponibili.

³² Ad oggi l'Eritrea in proporzione al numero di abitanti, poco più di 5 milioni, è il paese che produce più profughi al mondo. Le stime dell'UNHCR calcolano una media che varia dalle 2 alle 3mila fughe al mese, con punte di 5mila. In tutto, si arriva, a fine 2014 con 400mila persone scappate, pari all'8% della popolazione.

³³ Gli eritrei residenti in Italia sono oltre 9 mila e vivono in particolare in Lazio, in Lombardia e in Emilia-Romagna.

³⁴ Secondo gli ultimi dati disponibili relativi al 2016, su un totale di 597 domante esaminate di eritrei il 36% ha ricevuto lo status di rifugiato, il 39% la protezione sussidiaria e il 3% quella umanitaria. <http://www.ismu.org/richiedenti-asilo-e-rifugiati/>

³⁵ <http://www.ismu.org/richiedenti-asilo-e-rifugiati/>

³⁶ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990-2016_.pdf

³⁷ In base al d.l.n. 119/2014, convertito nella legge 146/2014, sono attualmente operative 20 Commissioni territoriali, oltre alle 20 sezioni supplementari, per un totale di 40 organismi preposti alla valutazione delle domande di protezione internazionale.

³⁸ Il programma OpenEurope è realizzato da Oxfam Italia in partenariato con Borderline Sicilia, la Diaconia Valdese, AccoglieRete, Medici per i Diritti Umani (Medu) e la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI). Oxfam Italia opera nelle province di Messina, Catania, Siracusa, Ragusa, Caltanissetta e Agrigento e, mediante team mobili composti da operatori socio-legali e mediatori culturali, è in grado di intervenire rapidamente nei luoghi in cui viene segnalata la presenza di migranti vulnerabili esclusi dal sistema di accoglienza e di protezione e fornire loro assistenza immediata, in particolare: l'informativa legale per metterli a conoscenza dei loro diritti e della loro situazione legale; un orientamento ai servizi disponibili sul territorio sulla base della mappatura di quelli esistenti nelle diverse province.; un sostegno materiale mediante la distribuzione di beni di prima necessità che includono un kit igienico-sanitario, indumenti e una scheda telefonica.

Ai migranti più vulnerabili viene offerta assistenza legale dagli avvocati di Borderline Sicilia e una degna accoglienza temporanea e servizi di inclusione presso una struttura dedicata gestita dalla Diaconia Valdese

³⁹ Per maggiori informazioni sul campo informale di Pian del Lago:

<http://www.radiocl1.it/web/news/primo-piano/nuovamente-sgomberato-laccampamento-cavalcavia-pian-del-lago/>

<http://siciliamigranti.blogspot.it/2017/04/dopo-lennesimo-sgombero-un.html>

<http://meridionews.it/articolo/53241/caltanissetta-dopo-lo-sgombero-torna-la-baraccopoli-in-capanne-senza-acqua-le-storie-dei-richiedenti-asilo/>

⁴⁰ È stato distribuito un questionario agli uffici giudiziari italiani per monitorare i procedimenti in materia di protezione internazionale. Soltanto agli inizi del 2016 è stato introdotto nel sistema informativo degli uffici giudiziari per la gestione dei procedimenti civili – SICID - il nuovo codice oggetto per la corretta registrazione e individuazione di tali procedimenti.

http://www.csm.it/web/csm-internet/statistiche/analisi-e-studi/-/asset_publisher/39latxhTFMDe/content/protezione-internazionale-flussi-dei-procedimenti-in-materia-di-impugnazioni-di-cui-all-art-35-del-d-lvo-25-2008?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.csm.it%2Fweb%2Fcsm-internet%2Fstatistiche%2Fanalisi-e-studi-di%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_39latxhTFMDe%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

⁴¹ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1287132&previousPage=mg_2_9_13

<http://openmigration.org/fact-checking/tribunali-intasati-per-il-boom-dei-ricorsi-dei-richiedenti-asilo-falso/>

⁴² Genoviva (2017), <http://openmigration.org/fact-checking/tribunali-intasati-per-il-boom-dei-ricorsi-dei-richiedenti-asilo-falso/>.

⁴³ I ricorsi in materia di protezione internazionale hanno tempi di definizione molto più celeri degli altri procedimenti civili, pur non avendo alcuna corsia preferenziale (Genoviva, 2017).

⁴⁴ A tal proposito, secondo l'Eu Justice Scoreboard 2017 l'Italia è agli ultimi posti in Europa quanto al rapporto tra magistrati e abitanti: ce ne sono solo 11 ogni 100mila residenti (dati del 2015).

⁴⁵ Con l'ausilio della Presidente della Corte d'appello, in considerazione del fatto che questa tipologia di controversia investe solamente il Tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto di corte D'Appello che si trova, di fatto, a fare un servizio per tutto il territorio regionale.

⁴⁶ Nell'interpretare questi dati occorre tener presente che nei primi sei mesi del 2017 il pool dei magistrati applicati del Tribunale di Firenze ha avuto modo di produrre in maniera più significativa. Si precisa che le applicazioni endodistrettuali sono cessate il 13 luglio 2017 e che con provvedimento del 18 luglio 2017 (decreto presidenziale n. 87) è stata costituita un'autonoma sezione specializzata in materia di protezione internazionale.

⁴⁷ <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/latina-richiedenti-asilo-sfruttati-insieme-alle-braccianti-italiane>

⁴⁸ *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia* (2016).

<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Rapporto%20protezione%20internazionale%202016.pdf>

⁴⁹ Il progetto "Corridoi Umanitari" è il frutto di un Protocollo d'intesa sottoscritto da: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie; Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione; Comunità di Sant'Egidio; Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI); Tavola Valdese.

Si tratta di un progetto pilota, il primo di questo genere in Europa, e ha come principali obiettivi: evitare i viaggi con i barconi nel Mediterraneo, che hanno già provocato un numero altissimo di morti; contrastare il traffico di esseri umani; concedere a persone in "condizioni di vulnerabilità" (ad esempio, oltre a vittime di persecuzioni, torture e violenze, famiglie con bambini, anziani, malati, persone con disabilità) un ingresso legale sul territorio italiano con visto umanitario (Visto a Territorialità Limitata VTL rilasciato dalla Rappresentanza diplomatica Italiana in loco).

I corridoi umanitari prevedono l'arrivo nel nostro paese, nell'arco di due anni, di mille profughi dal Libano (per lo più siriani fuggiti dalla guerra) dal Marocco (dove approda gran parte di chi proviene dai paesi subsahariani interessati da guerre civili e violenza diffusa) e dall'Etiopia (eritrei, somali e sudanesi).

Ad oggi in realtà è aperto solo il canale libanese per i siriani e sembra a breve possa aprirsi quello etiopico che sarà gestito solamente da Sant'Egidio.

L'iniziativa è totalmente autofinanziata dalle organizzazioni che lo hanno promosso.

© Oxfam Italia Novembre 2017

Questo rapporto è stato scritto da Giovanna Tizzi. Fa parte di una serie di documenti scritti per informare il dibattito pubblico sulle tematiche relative alle politiche umanitarie e di sviluppo.

Per l'aiuto fornito nella raccolta dei dati e nella revisione del testo un ringraziamento ai colleghi di Oxfam Italia.

Oxfam ringrazia tutte le persone intervistate.

Per ulteriori informazioni sui temi sollevati da questo rapporto, si prega di scrivere

a: policy@oxfam.it

Questa pubblicazione ha il copyright, ma il testo può essere usato gratuitamente per fini di campagne di opinione, advocacy, ricerca e formazione, a condizione che venga citata la fonte in pieno. Il titolare del diritto di autore chiede che ogni utilizzo sia segnalato ai fini della valutazione dell'impatto. Per l'utilizzo in qualsiasi altra circostanza o in altre pubblicazioni o per la conversione o adattamento, il permesso deve essere rilasciato e un contributo può essere chiesto. policy@oxfam.it

L'informazione contenute in questa pubblicazione sono corrette al momento della pubblicazione (novembre 2017)

OXFAM

Oxfam is an international confederation of 20 organizations networked together in more than 90 countries, as part of a global movement for change, to build a future free from the injustice of poverty. Please write to any of the agencies for further information, or visit www.oxfam.org

Oxfam America (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Germany (www.oxfam.de)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Denmark) (www.ibis-global.org)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (Spain) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italy (www.oxfam.it)
Oxfam Japan (www.oxfam.jp)
Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org)
Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Netherlands) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam South Africa (www.oxfam.org.za)

www.oxfam.it



OXFAM