



In collaborazione con



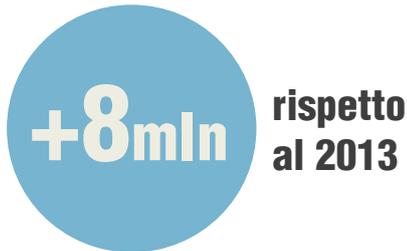
# Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015

## SINTESI

ANCI  
CARITAS ITALIANA  
CITTALIA  
FONDAZIONE MIGRANTES  
SPRAR  
IN COLLABORAZIONE CON  
UNHCR



# I MIGRANTI FORZATI NEL MONDO



**38,5mln** sfollati interni

**1,8mln** richiedenti asilo

**19,5mln** RIFUGIATI

## CHI FUGGE PERCHÉ E VERSO DOVE

A fine 2014, sono **33 le guerre in atto**, **13 le situazioni di crisi** e **16 le missioni ONU** attive. Durante il primo semestre del 2015 nessuno di questi scenari è purtroppo andato a concludersi, anzi si è assistito all'acuirsi e al cronicizzarsi di alcune situazioni che determinano sempre più spesso gravi violazioni dei diritti umani e violenze, spingendo migliaia di persone a lasciare il proprio paese. In particolare si fugge a causa dell'alto numero di **situazioni di guerra e di instabilità nel mondo**, come nel caso della Siria che rappresenta oggi la più grande crisi umanitaria dalla seconda guerra mondiale. Si fugge dalle **disuguaglianze economiche**, dalle disuguaglianze **nell'accesso ai beni primari (come acqua e cibo)** e anche a causa del fenomeno del **land grabbing**: cresce infatti il numero di paesi che sta comprando terre molto produttive in Africa per garantirsi il cibo in futuro (sono più di 560 milioni gli ettari di terra passati sotto il controllo di multinazionali e strappati ai paesi africani più poveri). Così come sempre più rilevante sta diventando la problematica di chi fugge per **disastri ambientali causati da cambiamenti climatici** (e non solo).

L'insieme di tutti questi fattori rappresenta le principali cause di un numero sempre più alto di spostamenti forzati. Nel 2014 sono infatti **19,5 milioni i rifugiati fuori dal loro paese di origine** (di cui **14,4 milioni sotto il mandato dell'UNHCR**), **38,2 milioni gli sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni**, **1,8 milioni le domande d'asilo** presentate per un totale di **59,5 milioni di persone sradicate dai loro luoghi di residenza e di vita, oltre 8 milioni di persone in piu' nel 2014**. Si tratta del più alto incre-



provenienza dei rifugiati nel mondo



principali paesi di accoglienza



mento registrato tra un anno e l'altro oltre che della cifra più elevata dalla seconda guerra mondiale.

A livello mondiale, **sono le regioni in via di sviluppo ad accogliere il numero più elevato di rifugiati** (l'86% del totale, ovvero **12,4 milioni** di persone), ovvero:

→ **Asia e Pacifico**, nel 2014, hanno accolto complessivamente **3,8 milioni di rifugiati** (soprattutto afgani accolti in Pakistan e nella Repubblica Islamica dell'Iran), ovvero **circa un quarto (27%) del totale mondiale**;

→ Segue **l'Africa sub-sahariana** con 3,7 milioni (26%





#### ASIA E PACIFICO

#### AFRICA SUB-SAHARIANA

#### EUROPA

#### MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA

#### AMERICHE

del totale), provenienti soprattutto dalla Somalia, dal Sudan, dal Sud Sudan;

- **L'Europa ha ospitato circa 3,1 milioni di rifugiati** (22%), provenienti in particolare dalla Siria (1,7 milioni), dall'Ucraina (234.600) e dall'Iraq (132.200);
- **La regione del Medio Oriente e del Nord Africa** ha ospitato circa 3 milioni (21%) dei rifugiati di tutto il mondo, provenienti soprattutto dalla Siria (2,2 milioni);
- Infine, con 769.000 rifugiati, le regioni delle **Americhe** ha ospitato la quota più bassa (5%) dei rifugiati a livello globale, con i colombiani (357.900) che continuano a costituire la percentuale più elevata.

L'anno 2014 è stato caratterizzato da un cambio di equilibrio dei **due principali paesi di asilo e di origine dei rifugiati**, provocato da una combinazione della crisi siriana e delle migrazioni forzate su larga scala in alcune parti dell'Africa. **La Turchia è il paese che ospita il maggior numero di rifugiati nel 2014 pari a quasi 1,6 milioni**, sostituendosi al Pakistan, che ha occupato la vetta della classifica per più di dieci anni. Complessivamente **Turchia, Pakistan, Libano e Iran hanno ospitato più di 5,2 milioni, ovvero il 36%, di tutti i rifugiati a**

#### livello mondiale.

Rispetto invece ai **paesi di origine dei rifugiati**, alla fine del 2014, la **Siria è il primo paese al mondo con quasi 3,9 milioni di rifugiati presenti in 107 paesi**, superando l'Afghanistan che ha ricoperto questo primato per più di trent'anni. Con la Somalia, che è il terzo in classifica, questi tre paesi hanno complessivamente contribuito con 7,6 milioni, ovvero più della metà (53%), al numero totale di tutti i rifugiati sotto la responsabilità dell'UNHCR alla fine del 2014.

Ma se a livello globale si tratta di numeri mai registrati prima, è da sottolineare il fatto che questi dati toccano solo in minima parte i paesi europei e in particolare l'Italia, in quanto la grande maggioranza di chi è costretto a scappare (circa l'86%), rimane vicino a casa, ovvero nel primo luogo sicuro, mentre **meno del 10% arriva in Europa e di questi solo il 3% circa giunge in Italia.**



## RIFUGIATI E RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E DISASTRI AMBIENTALI

Fra chi è costretto ad una migrazione forzata, il Rapporto sulla Protezione Internazionale considera, nella presente edizione anche la particolare categoria delle persone sfollate per **motivi legati ai disastri ambientali**. Le stime ufficiali a tal riguardo parlano di circa **22,4 milioni di persone nel 2014**, riferendosi alle vittime di disastri climatici, di natura geofisica, come le alluvioni, le tempeste, i terremoti, le eruzioni vulcaniche, gli incendi, tutti accadimenti sempre più frequenti negli ultimi anni. Il continente in assoluto più coinvolto è l'Asia (19 milioni), in particolare le Filippine, la Cina, l'India, l'Indonesia, e, a seguire, gli USA. Come proteggere i migranti che scappano da disastri e si spostano in altri Stati è una questione tuttora aperta. Difficile applicare gli strumenti giuridici esistenti a livello internazionale (v. Convenzione di Ginevra) e difficile determinare il nesso di causalità esistente fra il cambiamento climatico e il flusso migratorio, dal momento che la mobilità geografica rappresenta solo una delle possibili strategie di adattamento ai cambiamenti del clima. Tuttavia, i particolari bisogni di protezione di coloro che sono coinvolti in questi problemi e quelli che sfollano devono essere approfonditi e le risposte maggiormente attagliate alle diverse situazioni, anche perché gli effetti dei cambiamenti climatici continueranno a determinare i fenomeni di migrazione forzata e la tutela delle persone che ne sono protagoniste andrà rafforzata.



La Svezia è invece il primo paese per numero di domande di protezione internazionale da parte di minori stranieri non accompagnati (7.050), seguita da Germania (4.400), Italia (2.505), Austria (1.975) e Regno Unito (1.860), per un totale di 23.065 domande verso l'Unione, pari al 3,7% di tutte le domande presentate nel 2014.

Se si guardano le nazionalità dei richiedenti protezione internazionale si comprende come gli ultimi eventi in Medio Oriente abbiano e stiano tutt'ora influenzando non solo le popolazioni locali, ma anche l'intero territorio dell'Unione. Infatti, tra il 2013 e il 2014 la richiesta d'asilo proveniente da persone con nazionalità siriana è cresciuta del +144,3%, passando da 49.980 a 122.115. Segue l'Afghanistan (41.370, +57,8%), il Kosovo

(37.895, +87,4%), l'Eritrea (36.925, +154,9%) e la Serbia (30.840, +37,9%).

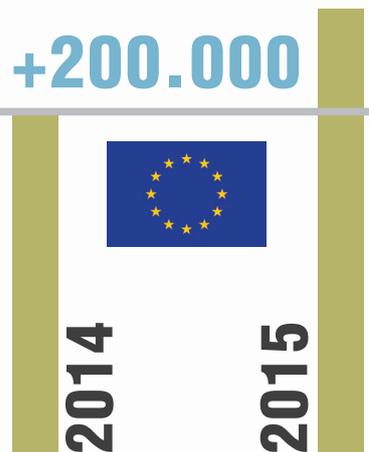
Per quel che concerne il numero di decisioni prese relative alle domande di asilo presentate nel 2014 è stato di 490.475 e 183.385 sono state le domande accolte positivamente (primo appello e ricorso) nell'Unione, portando ad una forma di protezione internazionale.

**+144%**  
DOMANDE PROVENIENTI  
DA PERSONE DI  
NAZIONALITÀ SIRIANA

Il 55,2% degli esiti positivi hanno avuto luogo in Germania (25,9%), Svezia (18,0%) e Francia (11,3%), seguite da Italia (11,3%), Regno Unito (7,7%) e Paesi Bassi (7,2%). Delle 183.385 persone che nel 2014 hanno ottenuto una forma di riconoscimento, 103.600 sono stati accolti come rifugiati (56,5%), 20.300 (11,1%) con protezione umanitaria e 59.470 (32,4%) con protezione sussidiaria.



**626.715**  
domande di asilo  
nella UE



**56,5%**  
GERMANIA SVEZIA  
ITALIA

**34.300**  
domande presentate da  
minori non accompagnati

**SVEZIA**



**7.050**

**ITALIA**



**2.505**

**GERMANIA**

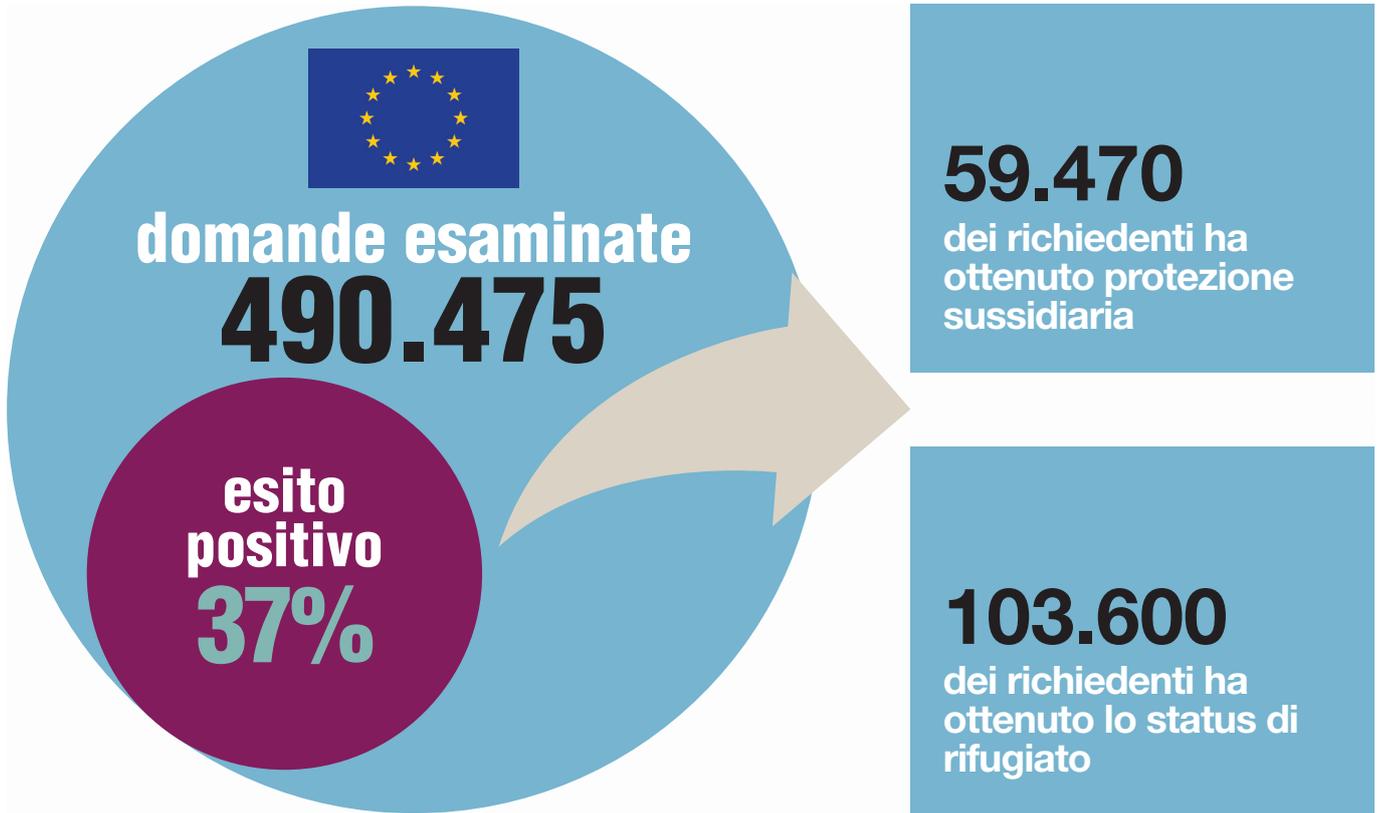


**4.400**

**AUSTRIA**



**1.975**



## LA DISUNIONE EUROPEA

Come ha rivelato un portavoce della Commissione UE "non si tratta di una crisi greca, o italiana, o tedesca: questa è una crisi migratoria globale che richiede azioni congiunte coraggiose.

Di fronte a queste affermazioni, l'UE ha reagito senza una strategia politica complessiva, ma mettendo in campo una serie di interventi tampone, di tipo emergenziale.

Da un lato ha dichiarato di voler continuare a perseguire l' 'approccio hotspot', già annunciato nell'Agenda, per realizzare i primi centri di smistamento tra richiedenti asilo e migranti economici e migliorare l'efficacia e la tempestività della registrazione dei migranti nei sistemi informativi. Dall'altro, ha erogato fondi di emergenza alla Grecia, per fronteggiare la critica situazione delle isole, ricevendo analoghe richieste da parte della Ungheria, Francia e Austria.

In questi mesi del 2015, dunque, l'emergenza migranti ha messo alla prova la coesione dei 28 paesi d'Europa, prova fallita, dal momento ogni paese ha agito in ordine sparso, adottando una propria politica, spesso contraddittoria e a tratti xenofoba.

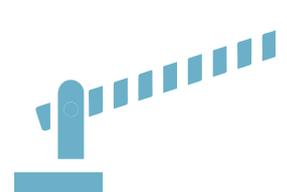
Lo stesso spazio Schengen è continuamente soggetto a irrigidimento dei controlli e a chiusure: così come la Germania, Danimarca, Olanda, Polonia, Slovacchia e Repubblica ceca, anche l'Austria

ha ripristinato i controlli al suo confine sud, quello con l'Italia, in aggiunta a quelli di Ungheria, Slovacchia e Slovenia. E anche la Francia minaccia analoghe misure al confine italiano.

Accanto a questo, si è però registrata anche la richiesta di Vienna circa la revisione del Trattato di Dublino e a sua volta, il 26 agosto, il governo tedesco ha comunicato la sua decisione di utilizzare le clausole discrezionali del regolamento Dublino (articolo 17.1) per quanto riguarda i richiedenti asilo siriani. In tal modo, il governo tedesco esaminerà le domande di protezione internazionale presentate nel suo territorio anche se l'esame non gli competerebbe ai sensi del regolamento stesso.

Nel frattempo, il governo ungherese ha annunciato che intende "intensificare la sua campagna anti migrazione nei confronti di paesi come Grecia, Fyrom e Serbia" e si appresta a concludere i lavori del muro di 175 km al confine con la Serbia.

A fine agosto si è svolto anche un incontro tra Angela Merkel e Francois Hollande, per discutere di asilo e migrazione in Europa alla luce della situazione nei Balcani occidentali. Entrambi hanno ribadito il forte sostegno per una maggiore delocalizzazione all'interno dell'UE, e il supporto per la creazione di un elenco comunitario dei paesi di origine sicuri. Inoltre, la Germania e la Francia hanno riferito



to di essere in procinto di elaborare alcune proposte comuni, tra cui la creazione di centri di registrazione in Grecia e in Italia (hotspots).

Cameron, dal canto suo, ha dichiarato di voler vietare agli immigrati, anche europei, l'ingresso nel Regno Unito senza un regolare contratto di lavoro, rinegoziando la stessa relazione della Gran Bretagna con la Ue.

Il problema però non è solo la diversa interpretazione dei trattati europei, Dublino e Schengen in testa, ma l'assenza di una politica comune, figlia purtroppo di una Europa che si è scoperta disunita, in un momento nel quale invece la coesione doveva costituire il suo tratto qualificante. Manca un governo della crisi, mancano linee

comuni d'azione in grado di dare risposte ad un fenomeno globale. Tale disunione Europea, (così definita nel rapporto sulla protezione internazionale 2015) è emersa ancora nel corso dell'ultimo vertice europeo svoltosi il 14 settembre 2015, dove è stato approvato un primo piano di redistribuzione di qualche decina di migliaia di profughi provenienti dall'Italia e dalla Grecia, ma non si è ancora raggiunto alcun accordo sul ricollocamento di 120mila profughi tra i 28. Alcuni paesi europei, infatti, tra cui Ungheria, Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca, si sono fermamente opposti a qualsiasi piano di redistribuzione, dimenticando la loro stessa storia recente, che ha visto migliaia dei propri cittadini ricevere protezione da parte di molti paesi europei.

## ...E IN ITALIA?

### LA TUTELA DI CHI ARRIVA

Nel 2014, i rifugiati e i migranti giunti sulle coste italiane sono stati **oltre 170.000** e quasi **65.000 sono state le istanze di protezione internazionale**. A partire dal 2008, in seguito alla prima emergenza Nord Africa (2008), agli eventi legati alla Primavera Araba (2011) e al manifestarsi e riacutizzarsi di vecchi e nuovi conflitti in numerosi territori del Nord Africa e del vicino Medio Oriente (2013-2014), si registra un aumento del numero degli arrivi. È proprio il 2014 a mostrare in modo accentuato questa tendenza: l'andamento mensile degli sbarchi evidenzia un incremento continuo da gennaio a settembre, quando si tocca il picco massimo di 26.107 arrivi. Nei mesi successivi il numero dei rifugiati e dei migranti giunti via mare sulle coste italiane registra una lieve contrazione, mantenendosi sempre oltre i 6mila arrivi mensili (dicembre 2014).

Nei **primi mesi del 2015** la tendenza mostra numeri superiori rispetto al 2014, maggiori di **oltre 1.000 unità mensili** rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

**Al 14 settembre 2015, circa 121.500 migranti sono giunti sulle nostre coste, soprattutto eritrei, nigeriani, somali, sudanesi, siriani.**

**A fronte di questi arrivi, nel 2014 le domande di protezione internazionale presentate in Italia sono state quasi 65mila,** con un forte

**primi 9 mesi del 2015**  
**121.500** **migranti giunti**  
**via mare in Italia**



aumento rispetto al 2013 quando sono state circa 27mila. La quasi totalità delle domande è presentata da uomini (92,3%), in percentuale maggiore rispetto all'anno precedente (86,3%). I **minori stranieri non accompagnati che nel 2014 hanno presentato domanda**

**di protezione internazionale sono stati 2.584,** un numero tre volte superiore a quello rilevato nel 2013 quando le domande sono state 805.

Se si guarda invece ai **primi cinque mesi del 2015 sono state presentate circa 25mila domande di protezione internazionale** e nella quasi totalità di casi da uomini (90%), mentre la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo (il 64%) sono

di origine africana (i primi tre paesi sono Nigeria, Gambia e Senegal), a cui seguono coloro che sono originari dell'area asiatica (24%) e di quella europea (11%).

Da notare inoltre l'ingresso dell'Ucraina tra le prime dieci nazionalità per richiesta d'asilo, se infatti nel 2014 i richiedenti asilo provenienti da questo paese sono stati poco più di 2.000, nel 2015 lo stesso numero è stato raggiunto nei soli primi cinque mesi.

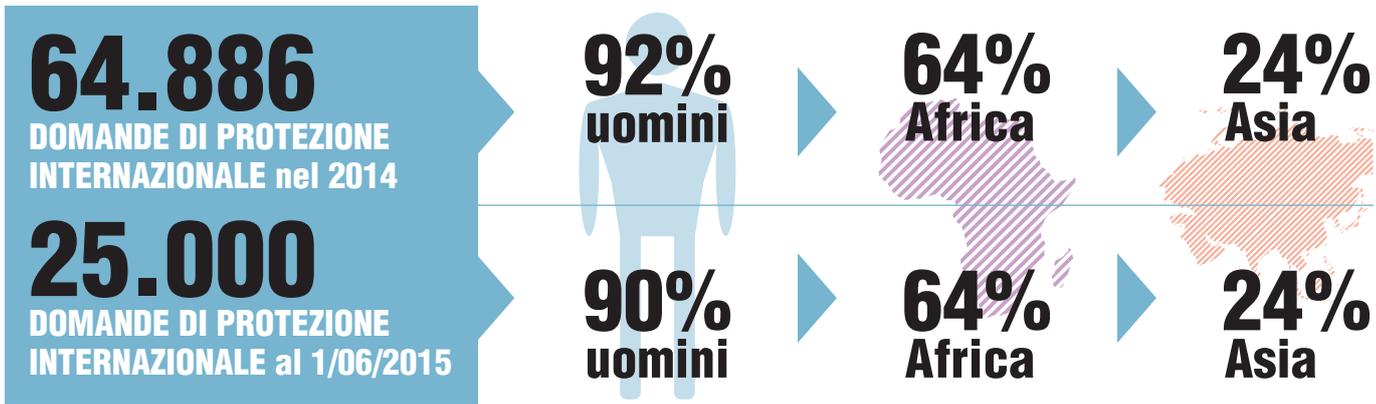
**175.000**

MIGRANTI GIUNTI SULLE  
COSTE ITALIANE NEL 2014

**65.000**

ISTANZE DI PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE





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

Se si guarda invece ai **primi cinque mesi del 2015** si scopre che la percentuale di coloro a cui è stata riconosciuta almeno una forma di protezione internazionale è leggermente inferiore a quella rilevata nel 2014 (pari al 50% delle domande esaminate), mentre, **proporzionalmente, aumentano le decisioni di diniego (47%)**.

Per far fronte alla crescente richiesta di accoglienza e assistenza

#### L'ACCOGLIENZA DI CHI ARRIVA

dei cittadini stranieri, sono state predisposte specifiche **strutture dedicate ai migranti**, le quali si differenziano tra loro sia nelle funzioni attribuite che nella capienza prevista.

In Italia, al 31 dicembre 2014, i richiedenti asilo e i migranti presenti nelle varie strutture di accoglienza risultano quasi **70.000**. Nei **CPSA, CDA e CARA** i richiedenti la protezione internazionale accolti ed assistiti erano **9.592**, nei **Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS)** a fine dicembre erano presenti **35.499** persone mentre nelle strutture attive nell'ambito del **Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)** quasi **24.000 migranti** tra richiedenti e rifugiati.

Sono la **Sicilia, la Lombardia e la Campania** le regioni ad ospitare nel 2014 la percentuale più alta (rispettivamente 15,3%, 12,2% e 10,4%) di richiedenti asilo nelle strutture temporanee (CAS) e sono le stesse regioni, anche se in posizioni diverse, a far registrare le percentuali maggiori di accolti nei primi cinque mesi del 2015.

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

#### DOMANDE DI PROTEZIONE ESAMINATE DALLE COMMISSIONI TERRITORIALI ITALIANE

**28%**  
proposta di permesso umanitario

**22%**  
protezione sussidiaria

**10%**  
status di rifugiato

**2014**  
**60%**  
esito positivo delle domande di protezione

**25%**  
proposta di permesso umanitario

**19%**  
protezione sussidiaria

**6%**  
status di rifugiato

**2015 al 1°giugno**  
**50%**  
esito positivo delle domande di protezione

## LA RETE DELLO SPRAR: IL QUADRO DELL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI NEL 2014

Nel 2014 i progetti finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) sono stati complessivamente 432, di cui 349 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie, 52 destinati ai minori non accompagnati e 31 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. Complessivamente i progetti finanziati dal Fondo hanno reso disponibili **20.752 posti di accoglienza**, di cui **19.514 destinati alle categorie ordinarie**, **943 all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati** e **295 per persone con disagio mentale e disabilità fisica**.

Gli enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 381, di cui 342 comuni, 31 province e 8 unioni di comuni. **Nel corso del 2014 il numero complessivo degli accolti nella rete SPRAR sono stati 22.961** di cui il 61% risulta richiedente protezione internazionale, il 15% titolare di protezione umanitaria, il 13% di protezione sussidiaria mentre l'11% ha ottenuto lo status di rifugiato.

Oltre il 40% delle presenze registrate a **livello regionale** si concentrano nel Lazio (22,6% del totale nazionale) e in Sicilia (19,7%), seguite da Puglia (8,8%) e Calabria (8,4%).

Sono **5.855 le persone uscite dall'accoglienza**: il **31,9% ha raggiunto un avanzato percorso di inserimento socio-economico**, inteso come l'acquisizione di strumenti volti a supportare l'inclusione sociale; il **32,8% ha abbandonato l'accoglienza di sua iniziativa** mentre per il **30,1% delle persone accolte risultato "scaduti" i termini dell'accoglienza** (secondo quanto stabilito dalle Linee guida dello Sprar).

In Italia, a fine giugno 2015, i richiedenti asilo e migranti presenti nelle varie strutture di accoglienza risultavano circa **82.000**. Nei

## L'ACCOGLIENZA NEI PRIMI CINQUE MESI DEL 2015

**CPSA, CDA e CARA** gli immigrati accolti ed assistiti erano **10.008**, nei Centri di Accoglienza Straordinaria (**CAS**) erano presenti **50.711** persone mentre nelle strutture attive **nell'ambito del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)** erano circa **21.000** tra richiedenti e rifugiati.

**Nei primi cinque mesi del 2015** (dati aggiornati al 31 maggio 2015) i **progetti SPRAR finanziati** dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo - Fnpsa **sono stati 430** e hanno reso disponibili **21.449 posti di accoglienza**, di cui 20.228 destinati alle categorie ordinarie, 941 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 280 a persone con disagio mentale e disabilità fisica.

Rispetto al 2014, risulta **diminuita di 4 punti percentuali l'incidenza dei richiedenti protezione internazionale**, a favore in particolare di coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiato (2 punti percentuali in più), ma anche dei titolari di protezione umanitaria e sussidiaria (un punto in più per entrambe le categorie).

Guardando invece alle **nazionalità** dei beneficiari della rete dello SPRAR, nei primi 5 mesi del 2015 **al primo posto troviamo sempre la Nigeria, che aumenta la propria incidenza (dal 13,8% al 14,5%), mentre al decimo posto il Bangladesh che sostituisce l'Egitto con il 2,6%**.

Prendendo invece in considerazione la composizione di **genere** dei beneficiari, **si conferma il carattere sempre più maschile dei flussi migratori**: rispetto al 2014, gli **uomini** aumentano di un punto percentuale, rappresentando l'**88,7%**, contro l'**11,3%** delle donne.

## PERSONE ACCOLTE GIUGNO 2015



**CAS 62%**

**SPRAR 26%**

**CARA/CDA/CPSA 12%**

## POSTI DELLA RETE SPRAR

**21.449**  
posti di accoglienza

**20.228**  
categorie ordinarie

**941**  
MSNA

**280**  
disagio e disabilità

## Regioni con % più alta di posti di accoglienza dello SPRAR

**22,9%**  
sicilia

**22,4%**  
lazio

**9,2%**  
calabria

## LA CONDIZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO (MSNARA) NELLA RETE DELLO SPRAR E I POSTI DI ACCOGLIENZA

Una sostanziale novità è rappresentata dai finanziamenti che il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo ha stanziato per il triennio 2014-2016 al fine di incrementare i posti dedicati ai minori stranieri non accompagnati, anche non richiedenti e titolari di una forma di protezione.

**Il Sistema di accoglienza dello SPRAR si apre così ai minori stranieri non accompagnati anche non richiedenti asilo.** Gli enti locali hanno messo a disposizione, con un contributo statale pro capite/pro die di 45 euro, 216 posti aggiuntivi a loro destinati in risposta alla circolare del Ministero dell'Interno del 23 luglio 2014.

Nei **primi cinque mesi del 2015 i posti di accoglienza** dedicati ai minori stranieri non accompagnati attivati dalla rete SPRAR sono stati **941**<sup>1</sup>. Il numero di minori stranieri non accompagnati richiedenti e titolari di una forma di protezione accolti nei progetti dello Sprar è stato pari a **1.094 beneficiari**.

<sup>1</sup> Il dato è comprensivo anche dei 216 posti aggiuntivi loro dedicati, messi a disposizione degli enti locali in risposta alla richiesta formulata dal Ministero dell'Interno nella Circolare del 23 luglio 2014, con un contributo statale pro capite/pro die di 45 euro.

Rispetto ai dati relativi alle **nazionalità** dei minori stranieri si registrano dati sostanzialmente stabili: come nel 2014, **le nazionalità** dei MSNARA accolti **più rappresentate sono la Gambia (38,5%)**, che vede aumentare la sua incidenza di oltre due punti percentuali, **seguito dal Mali (11,2%), dal Senegal (10,7%) e dalla Nigeria (8%)**.

In riferimento invece alle **fasce d'età**, si è verificato, nei primi mesi del 2015, **un decremento di circa un punto percentuale dell'incidenza della fascia dai 15 ai 16 anni** (dal 20,2% del 2014 al 19,3%), a favore dei più prossimi alla maggiore età, dai 17 ai 18 anni (dal 70,7% del 2014 al 71,9%).

**La quasi totalità dei MSNARA ha fatto ingresso in Italia tramite lo sbarco (91%)**, dato che segue il trend di crescita degli ultimi anni; residuali invece gli ingressi tramite le frontiere terrestri (5%), portuali (2,3%) e aeroportuali (1%). **L'86% è richiedente protezione internazionale, il 9% titolare di protezione umanitaria, il 3% è rifugiato, il 2% è titolare di protezione sussidiaria.**

## LA POLITICA ITALIANA DELL'ACCOGLIENZA

Una forte spinta ad interventi e politiche più incisive per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nel nostro paese è avvenuta soprattutto in seguito al naufragio del 3 ottobre 2013 a largo delle coste di Lampedusa, che ha provocato la morte di 366 persone mentre circa una ventina sono stati i dispersi.

Il Governo italiano in seguito al naufragio ha deciso così di adottare una serie di misure per garantire un'accoglienza più sicura e dignitosa, a partire dal rafforzamento del dispositivo nazionale per il pattugliamento del Canale di Sicilia con l'operazione **Mare Nostrum**, una missione militare e umanitaria con l'obiettivo di prestare soccorso ai migranti. A ciò deve aggiungersi anche la decisione, in seguito all'aumento del numero di richiedenti asilo, di **ampliare la rete territoriale dello SPRAR per il triennio 2014-2016**, mettendo a disposizione **20mila posti di accoglienza** nei comuni italiani.

A giugno 2014, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno (circolare n. 7418 del 20 giugno 2014) ha disposto il reperimento di ulteriori posti di accoglienza nei singoli territori regionali attraverso la realizzazione di Centri di accoglienza straordinaria temporanei (CAS). Infine, da sottolineare l'intesa, adottata in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014, con la quale viene approvato il **Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari** che stabilisce i criteri di ripartizione dei richiedenti protezione internazionale a livello nazionale prevedendo che l'assegnazione debba avvenire nell'ambito

dei tavoli di coordinamento regionali.

Il **coordinamento** delle misure previste nel **Piano** è assicurato dal **Ministero dell'Interno** che si avvale del supporto e delle indicazioni emerse nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, al fine di rendere il sistema concertativo con ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni, metodo ordinario. **L'Intesa ha infatti definito il sistema di governance nazionale e regionale prevedendo un Tavolo di coordinamento nazionale e Tavoli di coordinamento regionali.**

Andare verso un sistema strutturato di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale vuol dire anche dare risposte concrete per una presa in carico sicura e dignitosa dei minori stranieri non accompagnati anche non richiedenti asilo. E' questa un'altra novità introdotta dal Ministero dell'Interno che riconosce così il **modello dello SPRAR come sistema unico di accoglienza che viene allargato anche tutti i minori stranieri indipendentemente se siano o meno richiedenti asilo.**

Sotto il profilo della tutela giuridica dei rifugiati, l'Italia nel 2014 ha proseguito il lavoro di trasposizione delle Direttive europee, approvando il **Decreto legislativo n. 12/14**, per effetto del quale il titolare di protezione internazionale può richiedere il rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, rilasciato a tempo indeterminato.

Inoltre, con il **Decreto legislativo n. 18/14**, si attua la direttiva 2011/95/UE che rappresenta il compimento di un passo importante verso l'adeguamento del sistema di asilo italiano ai parametri dell'Unione Europea. Le modifiche incidono sui diritti acquisiti a seguito del riconoscimento della protezione sussidiaria: di fatto, pro-

ducono un cambiamento sostanziale del più generale concetto di protezione internazionale poiché, ridefinendo i diritti che il titolare di protezione sussidiaria si vede riconosciuti, equiparano sempre di più le due figure giuridiche.



## DA MARE NOSTRUM A TRITON

In seguito al naufragio di Lampedusa del 2013, il Governo italiano, decide di rafforzare il dispositivo nazionale per il pattugliamento del Canale di Sicilia autorizzando l'operazione **Mare Nostrum**, una missione militare e umanitaria consistente nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo e con una duplice missione: garantire la salvaguardia della vita in mare e assicurare alla giustizia quanti lucrano sul traffico illegale di migranti.

Il dispositivo vedeva impiegato il personale e i mezzi navali ed aerei della Marina Militare, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto, personale del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana nonché del Ministero dell'Interno – Polizia di Stato imbarcato sulle unità della M.M. e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare.

L'Operazione prende avvio il 18 ottobre 2013 e termina il 31 ottobre 2014 in concomitanza con l'inizio della nuova Operazione denominata **Triton** (originariamente chiamata Frontex Plus) che, a differenza di Mare Nostrum, consiste principalmente in una operazione di sicurezza delle frontiere dell'Unione Europea condotta da Frontex con l'obiettivo di controllare le frontiere nel Mar Mediterraneo e attraverso contributi volontari da parte della maggior parte degli Stati membri dell'Ue.

Dopo una prima previsione che ne limitava fortemente il raggio di azione e il budget a disposizione, nel mese di maggio 2015, a seguito delle ripetute tragedie in mare in cui hanno perso la vita migliaia di

**OPERAZIONE  
MARE NOSTRUM**  
dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014



**100.949** migranti assistiti



**563** eventi di ricerca e soccorso

migranti, si è stabilito di aumentarne sensibilmente la dotazione finanziaria e di estendere sino a 138 miglia l'area operativa della missione nel Mediterraneo. La dotazione di mezzi è stata ampliata fino a prevedere: tre aerei, sei navi d'altura, dodici pattugliatori, due elicotteri e quindici team di esperti provenienti da 26 paesi europei: Austria, Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito.

# RACCOMANDAZIONI

## A LIVELLO EUROPEO

### UN APPROCCIO ORIENTATO ALLA TUTELA DEI DIRITTI UMANI

Nell'applicare le misure di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, l'Unione Europea si trova a fronteggiare due differenti esigenze, troppo spesso affrontate in maniera antitetica: da un lato il controllo delle frontiere esterne, anche secondo politiche e strategie volte a garantire la sicurezza interna dei singoli Stati membri e del territorio nell'Unione nel suo complesso; dall'altro l'effettiva protezione dei migranti forzati.

Tale contrapposizione ha impedito una gestione armonica del binomio "frontiere/asilo" e ciò ha comportato l'implementazione di politiche e interventi ad intermittenza.

In questo senso, per assicurare un'armonizzazione tra gli interventi di controllo delle frontiere e, al tempo stesso, le garanzie di protezione è necessario promuovere un **approccio orientato alla tutela dei diritti umani**.

I recenti accadimenti al confine greco-macedone mettono in evidenza come l'Europa debba adoperarsi sempre più sia per rafforzare la capacità di governo del fenomeno da parte degli Stati membri, sia per farsi promotrice del diritto di chi fugge da contesti di guerra, persecuzione, violenza, di ottenere comprensione, protezione ed assistenza da parte dei paesi terzi di transito. Senza dimenticare la particolare considerazione in favore delle persone più vulnerabili e il loro diritto a mantenere l'unità familiare, messo a dura prova dalle vicende sopra richiamate.

Nello specifico, si raccomanda di prevedere:

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

## A LIVELLO NAZIONALE

### RICOMPOSIZIONE DI UN SISTEMA UNICO DI ACCOGLIENZA

La strutturazione di un sistema unico di accoglienza in Italia – del quale parlano da anni Ministero dell'Interno, Regioni, Anci, Unhcr, enti di tutela e associazioni – per diventare effettivo deve necessariamente riuscire a superare la dicotomia tra prima e seconda accoglienza, che in termini operativi si è nel tempo tradotta in differenti obiettivi tra l'uno e l'altro livello, nonché in standard d'intervento differenziati, con una propensione alla bassa soglia nella fase di prima accoglienza.

E' peraltro auspicabile il coinvolgimento sempre più ampio di tutti gli attori coinvolti nella gestione del fenomeno, in tutte le fasi dell'accoglienza, che devono andare dal primo soccorso, alla presa in carico globale delle persone fino all'inclusione di queste nel tessuto sociale dei territori, nella consapevolezza che le scelte operate nella prima fase hanno inevitabili conseguenze anche nell'attuazione di quelle successive

Nella ricomposizione di un sistema unico, è necessario dunque che medesime linee guida e identici standard - nonché puntuali e stringenti controlli sull'utilizzo dei fondi - disciplinino comunemente tutte le misure di accoglienza e gli interventi adottati, con il **comune obiettivo di favorire in ogni singola persona la riconquista dell'autonomia personale e l'emancipazione dal bisogno stesso di accoglienza, a partire dai soggetti più vulnerabili, tra cui i minori stranieri non accompagnati, che, tra il 2014 e i primi mesi del 2015, hanno scontato una tempistica eccessivamente lunga nell'avvio del sistema di accoglienza ad esso dedicato, rimanendo in molti casi senza soluzioni adeguate.**

Nello specifico, si raccomanda di prevedere:

- **l'adozione di standard unici in ogni contesto di accoglienza**, strutturale o straordinario che sia (Cara, Hub, Sprar, centri polifunzionali cittadini, centri attivati in maniera temporanea per rispondere a eventuali "emergenze" nella gestione degli arrivi), a partire dalle linee guida dello Sprar, costruite nel corso degli anni dal basso, con il fondamentale contributo di operatrici e operatori territoriali;
- la predisposizione di programmi di formazione e aggiornamento rivolti sia a forze dell'ordine che ad operatori dell'accoglienza, analogamente a quanto suggerito a livello europeo;
- **modalità di raccordo tra i diversi contesti di accoglienza anche attraverso una regia territoriale** in capo agli enti locali direttamente interessati e alle regioni, con strutturate modalità di scambio e di collaborazione con gli enti di tutela;
- **la ricomposizione dell'accoglienza di tutti i minori stra-**

**nieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, favorendo adeguate qualifiche agli operatori e la promozione di forme diversificate di accoglienza, valorizzando anche la rete già esistente di comunità a favore di minori vittime di tratta, che prevedano anche percorsi di tutoraggio/accompagnamento e di affidamento familiare, sempre con programmi orientati al rispetto del superiore interesse del minore;**

- **modalità comuni di monitoraggio e di valutazione degli interventi in tutti i contesti di accoglienza**, che consentano di verificare l'efficienza e l'efficacia degli interventi adottati, nonché di far emergere i possibili modelli replicabili e sostenibili, sia in termini qualitativi (sulla base dei comuni standard), sia di ottimizzazione delle risorse economiche, delle strategie politiche e organizzative.

## L'INSERIMENTO SOCIO ECONOMICO

### POLITICHE E STRATEGIE

Il periodo trascorso in accoglienza è per sua natura di carattere temporaneo e pertanto occupa solamente una breve fase della vita in Italia dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

Pertanto, l'idea che l'accoglienza possa essere di per sé l'unica risposta ad ogni esigenza e bisogno delle persone rischia di rappresentare un limite. Durante il periodo di accoglienza è necessario mettere gli ospiti in condizione di acquisire strumenti che possano consentire loro di sentirsi padroni della propria vita e di agire autonomamente, una volta usciti dai programmi di assistenza. Gli interventi si incentrano, pertanto, sull'apprendimento dell'italiano, sulla conoscenza e sull'accesso ai servizi, sulla individuazione di proprie reti sociali di riferimento, ecc.; non deve essere dato per scontato che da ciò scaturisca automaticamente un'autonomia lavorativa ed abitativa. Nessun sistema di accoglienza potrà mai essere da solo sufficiente alla riuscita dei percorsi di inclusione sociale dei propri beneficiari. Infatti, a poco può giovare l'esponentiale aumento della capienza della rete della prima e della seconda accoglienza (così come accaduto nel 2014 con lo Sprar, passato da 3.000 a oltre 20.000 posti), **laddove non vengano previste a livello regionale e nazionale politiche, strategie e programmi che abbiano l'obiettivo e la forza di favorire e accompagnare l'inserimento sociale ed economico** di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

Nello specifico, pertanto si raccomanda di prevedere:

- **politiche e programmi specifici, a livello nazionale e regionale, volti a facilitare l'inserimento socio-economico-abitativo** di titolari di protezione internazionale e uma-

nitaria, adottando una loro equiparazione – per un periodo di tempo limitato successivamente al riconoscimento della stessa protezione – alle categorie in Italia maggiormente svantaggiate, ivi incluse misure di sostegno all'imprenditoria, di previdenza sociale e di sgravi fiscali;

- **il rafforzamento delle azioni di accompagnamento ai percorsi di inclusione sociale** durante il periodo di accoglienza, attraverso l'integrazione di risorse economiche sui territori, creando a livello locale modelli virtuosi di inserimento socio-economico, che possano costituire opportunità per le intere comunità cittadine;
  
- in nome della sopra menzionata ottimizzazione delle risorse, **la facilitazione del dialogo interistituzionale** – anche a livello di ministeri e di assessorati – che possa supportare lo sviluppo di programmi integrati, in favore di titolari di protezione internazionale, migranti economici, cittadini europei e italiani.

## **LA CURA DELL'INFORMAZIONE SUL TEMA DELLE MIGRAZIONI FORZATE**

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





In collaborazione con



# Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015 SINTESI

