



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

ANCI  
CARITAS ITALIANA  
CITTALIA  
FONDAZIONE MIGRANTES  
SPRAR  
IN COLLABORAZIONE CON  
UNHCR





in collaborazione con



**Rapporto  
sulla protezione  
internazionale  
in Italia 2015**

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

**Comitato  
di direzione**

Manuela De Marco  
CARITAS ITALIANA

Daniela Di Capua  
SERVIZIO CENTRALE  
SPRAR

Oliviero Forti  
CARITAS ITALIANA

Federico Fossi  
UNHCR

Annalisa Giovannini  
CITTALIA

Delfina Licata  
FONDAZIONE MIGRANTES

Camilla Orlandi  
ANCI

Luca Pacini  
ANCI

Don Gian Carlo Perego  
FONDAZIONE MIGRANTES

Carlotta Sami  
UNHCR

**Comitato  
di redazione**

Alessandra Caldarozzi  
CITTALIA

Federico Fossi  
Cristina Franchini  
UNHCR

Monia Giovannetti  
CITTALIA  
*Caporedattore  
e curatrice del Rapporto*

Chiara Minicucci  
CITTALIA

Mariacristina Molfetta  
FONDAZIONE MIGRANTES

Barbara Slamic  
ANCI

**Si ringraziano  
per la collaborazione**

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

Marco Anselmi  
FONDAZIONE MIGRANTES  
OSSERVATORIO  
VIE DI FUGA

Jacopo Baron  
FONDAZIONE MIGRANTES  
OSSERVATORIO  
VIE DI FUGA

Lucio Bartalotta  
SERVIZIO CENTRALE  
SPRAR

Caterina Boca  
CARITAS ITALIANA

Josephine La Spina  
Maurizio Molina  
Andrea De Bonis  
UNHCR

Stefano De Carlo  
MEDICI SENZA FRONTIERE  
(MSF)

Domenico Desideri  
SERVIZIO CENTRALE  
SPRAR

Angela Gallo  
CITTALIA

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

Giovanni Godio  
FONDAZIONE MIGRANTES  
OSSERVATORIO  
VIE DI FUGA

Victor Magiar  
CITTALIA

Aberto Barbieri  
MEDICI PER I DIRITTI  
UMANI (MEDU)

Valentina Itri  
ARCI

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

Nicolò Marchesini  
CITTALIA

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

Filippo Miraglia  
ARCI

Maria Silvia Olivieri  
SERVIZIO CENTRALE  
SPRAR

Mirtha Sozzi  
FONDAZIONE MIGRANTES  
OSSERVATORIO  
VIE DI FUGA

**Progetto grafico  
e impaginazione**

HaunagDesign  
Roma

Finito di stampare  
nel settembre 2015  
da Digitalia Lab  
Roma

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

ISBN:  
978-88-6306-046-1

# Indice

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



**Luigi Manconi**

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

## Prefazione

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

# Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

fia Capitale) di gestione non trasparente delle risorse, nel 2014 ha retto a numeri che sembravano ingestibili e che nel 2015 probabilmente verranno superati, ma che certamente saremo in grado di affrontare con la collaborazione di tutte le regioni e i comuni e con la rete straordinaria, e unica a livello europeo, dell'associazionismo e del volontariato.

La capacità del paese nell'affrontare un fenomeno dalle proporzioni importanti, non può essere compromessa dai ripetuti tentativi da parte di alcune forze di strumentalizzare una questione dal carattere eminentemente umanitario. Senza dubbio le vicende giudiziarie che hanno caratterizzato gli ultimi mesi sono cadute come un macigno sul sistema nazionale di accoglienza. Ma nonostante ciò non ne hanno fortunatamente compromesso il valore né indebolito la determinazione di decine di realtà che, insieme agli enti locali, sono attivamente ed onestamente impegnate sul territorio. Tuttavia non può essere taciuto il fatto che il nostro governo abbia ceduto ad alcune spinte securitarie nel momento in cui trovandosi a recepire le due direttive europee sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sulle procedure per l'accesso alla protezione internazionale, abbia formulato la previsione del trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) anche di quei richiedenti asilo per i quali sussisterebbe il pericolo di fuga, individuato con riferimento ad un ventaglio eccessivamente ampio di situazioni. Tale previsione rischia di condurre alla detenzione di molte migliaia di richiedenti asilo effettivamente aventi titolo ad una forma di protezione che ad oggi non chiedono asilo al loro arrivo in Italia, confidando di poter raggiungere altri Paesi europei.

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

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

## Raccomandazioni

### Alle frontiere Un approccio orientato alla tutela dei diritti umani

Nell'applicare le misure di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, l'Unione Europea si trova a fronteggiare due differenti esigenze, troppo spesso 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**, strut-

## Raccomandazioni

turale 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 stranieri 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.

## Politiche e strategie L'inserimento socio-economico

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

Pertanto, l'idea che l'accoglienza possa essere di per sé l'unica risposta ad ogni esigenza e bisogno delle persone rischia di rappresentare un limite. Durante il periodo di accoglienza è necessario mettere gli ospiti in condizione di acquisire strumenti che possano consentire loro di sentirsi padroni della propria vita e di agire autonomamente, una volta usciti dai programmi di assistenza. Gli interventi si incentrano, pertanto, sull'apprendimento dell'italiano, sulla conoscenza e sull'accesso ai servizi, sulla individuazione di proprie reti sociali di riferimento, ecc., e non può essere dato per scontato che da questo possano automaticamente scaturire una autonomia lavorativa ed abitativa. Nessun sistema di accoglienza potrà mai essere da solo sufficiente alla riuscita dei percorsi di inclusione sociale dei propri beneficiari. Infatti, a poco può giovare l'esponenziale aumento della capienza della rete della prima e della seconda accoglienza (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, 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 umanitaria, adottando una loro equiparazione – per un periodo di tempo limitato successivamente al riconoscimento della

stessa protezione – alle categorie in Italia maggiormente svantaggiate, ivi incluse misure di sostegno all'imprenditoria, di previdenza sociale e di sgravi fiscali;

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

### La cura dell'informazione sul tema delle migrazioni forzate

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