1

Capitolo 1 /

La protezione internazionale in Italia nel 2014[1]

1 A cura di Caritas Italiana, Cittalia e Fondazione Migrantes

1.1 Dinamiche migratorie e flussi legati alle migrazioni forzate

Guerre e crisi nel mondo a fine 2014 e nel primo semestre del 2015

L'Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo[2] segnala, a fine 2014, 33 guerre in atto, 13 situazioni di crisi e 16 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.

Nello specifico dei continenti, l'Africa detiene il primato con 13 conflitti (Algeria, Ciad, Costa d'Avorio, Liberia, Libia, Mali, Nigeria, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Sahara Occidentale, Somalia, Sudan e Sud Sudan); 4 situazioni di crisi (Burkina Faso, Etiopia, Guinea Bissau e Uganda) e 9 missioni ONU. Segue l'Asia con 10 conflitti (Afghanistan, Cina – Tibet, Filippine, India, Iraq, Kashmir, Kurdistan, Pakistan, Thailandia, Yemen), 5 situazioni di crisi (Birmania/Myanmar, Cina/Xinjiang, Corea, al confine tra Nord e Sud) e 1 missione di pace. In Europa, invece, vi sono 5 conflitti (Cecenia, Cipro, Giorgia, Kosovo, Ucraina), 3 situazioni di crisi (Irlanda del Nord, Armenia-Azerbaijan e Paesi Bassi) e 1 missione di pace. A seguire il Medio Oriente con 3 guerre (Israele – Palestina, Libano, Siria) e 4 missioni di pace e l'America con 2 conflitti (Colombia e Haiti), 1 situazione di crisi (Messico) e 1 missione di pace.

Da questo lungo e triste elenco è evidente che le situazioni di tensione, discriminazione, violenza e violazione dei diritti umani nel mondo sono davvero molte.

Alcune di queste crisi durano da anni mentre altre sono nate e sono cresciute negli ultimi tempi. Alcune sembrano più lontane, altre sono o oggettivamente più vicine o sembrano tali perché si è avuto modo di incontrare e conoscere persone che da quei luoghi fuggivano.

Tutti questi scenari hanno in comune una grave conseguenza: la messa in fuga di un numero tanto maggiore di persone (anche tra coloro che inizialmente provano a rimanere nel proprio paese) quanto più lungo e cruento diventa il conflitto o quanto più perdurano nel tempo le situazioni di insicurezza, violenza e violazione dei diritti umani.

Quante sono le persone in fuga nel mondo e da che cosa fuggono, oltre che dai conflitti armati

Esaminare le situazioni e i numeri che provocano oggi la fuga di migliaia e migliaia di persone è alquanto complesso sia per l'articolazione della cosiddetta "geografia dei conflitti" sia per l'eterogeneità delle fonti statistiche e della problematicità dell'argomento trattato.

Si fugge, in primo luogo, dall'elevatissimo numero di situazioni di guerra e di instabilità nel mondo. Si pensi al conflitto in Siria al momento considerata la più grande crisi umanitaria dopo

2 AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo* - sesta edizione -, Terra Nuova, Firenze, 2015, pp. 12-13.

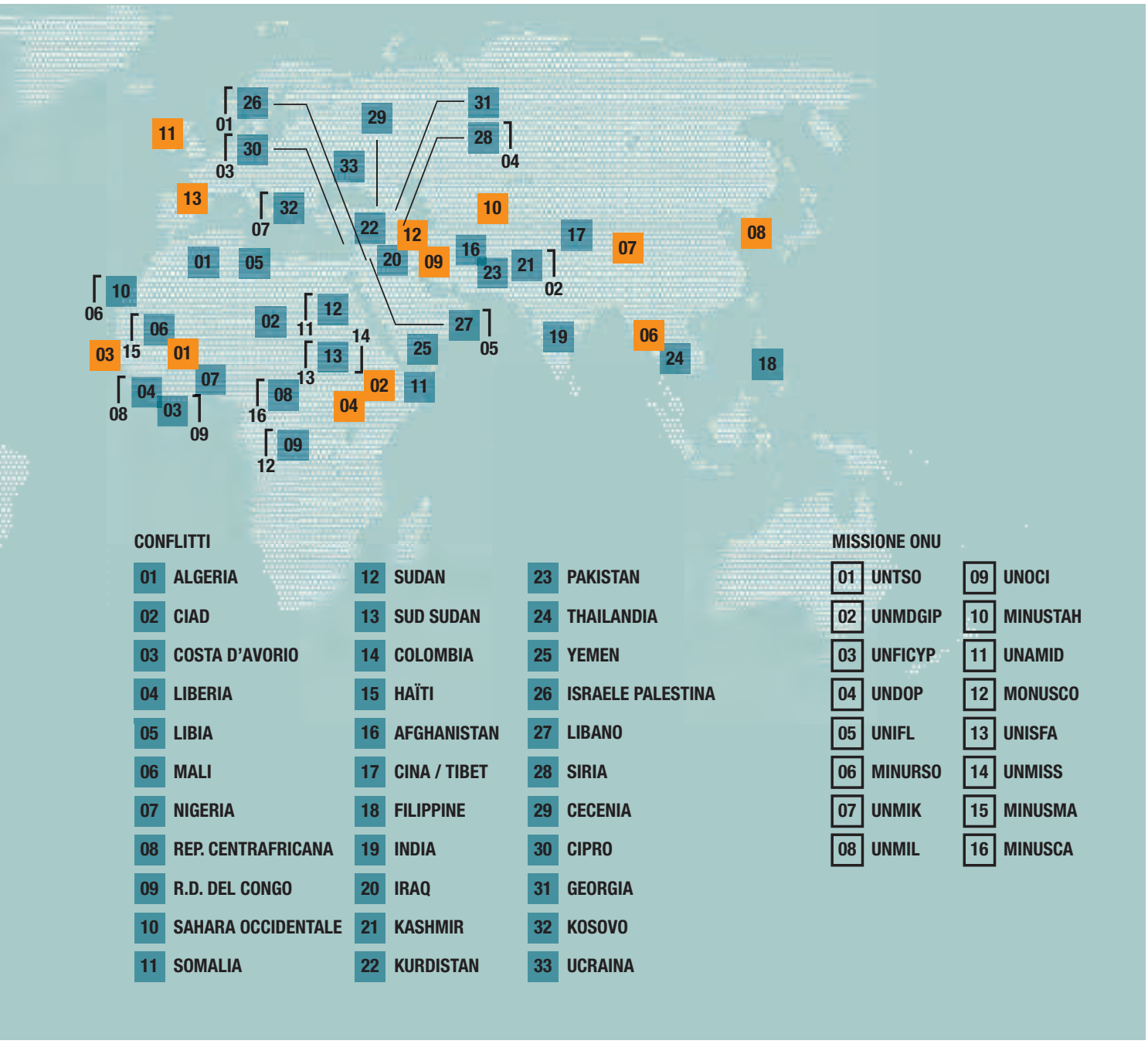


Figura 1.1

Conflitti, Missioni Onu, Inoltre.

Situazione aggiornata a dicembre 2014

la seconda guerra mondiale e all'aumento delle zone di conflitto in Nigeria, Repubblica Centrafricana, Mauritania e Ucraina. Non è difficile capire che molti focolai di tensione di questi territori sono alimentati anche dalla volontà di controllo di quattro risorse fondamentali: il petrolio in Nigeria, il coltan in Congo, l'acqua in Palestina e il gas in Ucraina.

In secondo luogo si fugge dalle disuguaglianze economiche. Il mondo è abitato da 7 miliardi e 200 milioni di persone: tra questi, l'1,75% della popolazione (126 milioni di persone) usufruisce del 56% del reddito mondiale, mentre all'altro estremo il 23% della popolazione (1 miliardo e 300 milioni di persone) vive in condizioni di povertà estrema, situazioni che si acuiscono di anno in anno[3].

Si fugge anche dalle disuguaglianze nell'accesso al cibo. Secondo i dati della FAO[4], ogni anno si sprecano nel mondo 1,3 miliardi di tonnellate di frutta, ortaggi, prodotti della terra che finiscono nell'immondizia anziché sulle tavole delle famiglie. Si stima anche che 100 milioni di esseri umani non hanno cibo e almeno 800 milioni sono a rischio di fame. D'altra parte la capacità di produzione agricola cresce ogni anno del 15%, il che porta a concludere che paradossalmente non è il cibo che manca ma la capacità e la volontà di distribuirlo equamente.

Oltre al cibo un altro grande problema è l'accesso all'acqua. Si pensi che in Siria, prima del 2011, 800 mila persone sono dovute scappare a causa

3 AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo* - sesta edizione -, Terra Nuova, Firenze, 2015, p. 15.

4 IBID, pp. 15-16.

della siccità che ha portato alla crisi e all'instabilità sociale. Il grande Eufrate era allora praticamente a secco a causa della costruzione delle grandi dighe in Turchia. Oggi tale situazione la si sta rivivendo in Kirghizistan dove la costruzione di diverse grandi dighe sta lasciando senza risorse idriche gli uzbeki e i kazachi. È, quindi, palese la drammatica relazione tra costruzione di grandi dighe e siccità che sta portando oggi molte popolazioni dell'Asia centrale alla alla fuga dalla propria terra.

Si fugge anche a causa del fenomeno del "*Land Grabbing*". Sono tanti i paesi che stanno comprando terre molto produttive in Africa per garantirsi il cibo in futuro. Si stima che sono già 560 milioni gli ettari di terra che sono passati sotto il controllo di multinazionali, fondi di investimento e governi, strappati ai paesi africani più poveri anche con relativa facilità, a causa della distribuzione comunitaria e/o rotatoria della terra, priva cioè di atti formali di proprietà. Nel 2014 ne sono stati censiti oltre 10 mila che hanno portato alla morte più di 18.000 persone nel mondo.

L'insieme di tutti questi fattori fin qui descritti è la causa di un numero sempre più alto di spostamenti forzati che coinvolge un ventaglio di persone sempre più eterogenee ma unite dalla disuguaglianza e dalla ricerca di un luogo migliore dove vivere soli o con la propria famiglia. Alla fine del 2013, l'UNHCR[5] ha tracciato attraverso il suo annuale *Global Trends* il seguente triste panorama:

16,7 milioni di rifugiati fuori dal loro Paese di origine;
33,3 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni;
1,2 milioni di domande d'asilo presentate nello stesso anno.

La somma di tutti questi elementi, relativi al 2013, contano quindi un totale di 51,2 milioni di persone sradicate dai loro luoghi di origine, residenza e di vita.

Confrontando il rapporto UNHCR del 2013 con quello del 2015[6], relativo ai dati del 2014, si tocca con mano il senso dell'aumento della mobilità forzata che sta portando alla crescita delle situazioni di instabilità e di crisi del mondo: 19,5 milioni di rifugiati fuori dal loro Paese di origine; 38,2 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni; 1,8 milioni di domande d'asilo presentate nello stesso anno per un totale di 59,5 milioni di persone sradicate dai loro luoghi di residenza e di vita, più di 8 milioni di persone in un solo anno. Si tratta del più alto incremento registrato tra un anno e l'altro oltre che della cifra più elevata dalla seconda guerra mondiale.

Focalizzando l'attenzione sull'Europa e l'Italia è dunque vero che ci si ritrova di fronte a una situazione mai registrata prima, ma è altrettanto vero che, rispetto al quadro mondiale ricostruito fino a questo momento, quanto accade nei luoghi geograficamente a noi più prossimi è davvero una minima parte. I dati confermano quanto detto: la grande maggioranza di chi è costretto a scappare (circa l'86%), infatti, 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.

Due esempi tra tutti: i siriani e gli eritrei

Per rendere evidente quanto finora descritto saranno presi in considerazione due casi tra tutti i possibili: la guerra in Siria, iniziata nel 2011 eppure ancora molto acuta, e le violazioni dei diritti in Eritrea che vanno avanti da molti anni e che provocano una costante fuoriuscita di persone da quel Paese.

La scelta è ricaduta su questi due territori proprio perché nel 2014 si è trattato delle prime due nazionalità di persone sbarcate in Italia.

In Siria, dopo 4 anni di un conflitto sempre più cruento secondo il bilancio realizzato dall'UNHCR[7] vi sono stati circa 220.000 morti e 7,3 milioni di persone che hanno dovuto lasciare le loro case. Di questi, circa 4 milioni sono diventati rifugiati.

Scendendo ancora più nel dettaglio, la maggioranza di questi ultimi (3,2 milioni) si trova al momento in Turchia (1.560.000), in Libano (1.150.000) e in Giordania (623.000); sono però altrettanto numerose le loro presenze in Iraq (234.000), in Egitto (138.000), in Libia e in Tunisia, in Algeria e in Marocco.

In particolare, nel 2014 circa un milione e mezzo di siriani sono stati obbligati a lasciare le proprie case e la maggioranza ha trovato ospitalità nei paesi sopraelencati. Nello stesso anno, invece, si conta che meno di 175.000 di questi siriani abbiano fatto domanda d'asilo in Europa. Se poi si guarda all'Italia, sempre nel 2014 sono arrivati quasi 43.000 siriani ma meno di 500 si sono fermati nel nostro Paese e qui hanno fatto domanda d'asilo. Gli altri, una volta sbarcati, hanno preferito eludere i controlli, non lasciare le proprie impronte digitali e fare domanda d'asilo in altri paesi europei (per esempio in Germania e in Svezia dove sono numerose, nel 2014 e nel primo semestre del 2015, le domande d'asilo di siriani).

L'altro caso è quello degli oltre 34.000 eritrei sbarcati in Italia nel 2014. Di questi, stando sempre ai dati dell'UNHCR[8], meno di 500 hanno inoltrato domanda d'asilo nel nostro Paese; tutti gli altri hanno preferito proseguire il loro viaggio e depositare la propria richiesta d'asilo in altre nazioni europee.

5 UNHCR, *Global Trends 2013*, p. 2, http://www.unhcr.org/5399a14f9.html.

6 IVI

7 IBID p. 13, http://www.unhcr.org/556725e69.html.

8 UNHCR, *Asylum Trends 2014*, p. 11, http://www.unhcr.org/551128679.html.

Da quali Paesi arrivano in Italia e in Europa le persone in fuga e quali rotte hanno dovuto seguire, nel 2014 e nel primo semestre 2015

Si è detto che la maggior parte di coloro che sono costretti a fuggire preferisce fermarsi nella prima zona sicura incontrata dal luogo di partenza. Coloro che invece scelgono di andare più lontano passano attraverso pochi programmi di *resettlement* esistenti oppure, in mancanza di canali umanitari che l'Europa fatica ad aprire in maniera stabile, si affidano alle sempre più efferate organizzazioni criminali. Queste ultime stabiliscono i prezzi, le condizioni e le rotte dei viaggi in cui un'umanità già dolente viene ulteriormente saccheggiata e spesso perde la vita, nei deserti o nei mari che è costretta ad attraversare.

Le persone in fuga che incontriamo nel nostro Paese provengono in gran parte dall'Africa Sub Sahariana e dal Medio Oriente. Questo andamento, iniziato nel 2013, si è rafforzato nel 2014 e i dati disponibili fino a giugno 2015 confermano la stessa tendenza.

A causa infatti delle numerose situazioni di instabilità, conflitto e guerra presenti in numerosi paesi africani e mediorientali, la pressione migratoria nel mondo è cresciuta e ha fatto con-

Mare Nostrum e Triton

IN SEGUITO AL NAUFRAGIO di Lampedusa, 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 con la finalità di prestare soccorso ai migranti, prima che potessero ripetersi altri tragici eventi nel Mediterraneo.

L'Operazione consisteva nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione Constant Vigilance, che la Marina Militare svolgeva dal 2004 con una nave che incrociava permanentemente nello Stretto di Sicilia e con aeromobili da pattugliamento marittimo. L'Operazione *Mare Nostrum* aveva dunque una duplice missione:

- garantire la salvaguardia della vita in mare;
- 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 (si vedano i dati riportati nel capitolo 2). 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. Dal 1° novembre, *Triton*, è operativa nel Mediterraneo centrale, per quanto riguarda l'Italia non oltre le trenta miglia marittime dalla costa, con un budget mensile di poco meno di tre milioni di euro e personale e mezzi aeronavali ridotti (solo 65 le persone coinvolte, oltre a tre navi d'altura, due navi di pattuglia costiera, due motovedette, due aerei e un elicottero) messi a disposizione da 24 Stati membri, è infatti di portata ben diversa rispetto all'iniziativa italiana (che operava peraltro anche in acque internazionali).

Il dispositivo attualmente impiegato è costituito da due aerei, due elicotteri, sei pattugliatori d'altura, sei pattugliatori costieri, cinque imbarcazioni per il controllo costiero, messi a disposizione da otto Stati, cioè Italia, Belgio, Svezia, Spagna, Malta, Regno Unito, Norvegia e Islanda. Tale assetto potrà essere ulteriormente implementato nel tempo, atteso che alcuni Stati hanno già manifestato la disponibilità a fornire mezzi navali sia nell'ambito dell'operazione *Triton* che al di fuori di essa.

Le proposte di UNHCR: il Central Mediterranean Sea Initiative

Nell'alveo del processo di riflessione avviato nel contesto della Task Force Mediterraneo dell'UE e in presenza della drammatica situazione alle frontiere marittime dell'UE, l'UNHCR ha elaborato una **Central Mediterranean Sea Initiative**, che prevede un piano in dodici punti per prevenire le morti nel Mediterraneo e ipotizza un ruolo più attivo da parte dell'UE[9].

Le proposte si rivolgono a tre principali aree di intervento: A. Proposte avanzate all'interno dell'Unione Europea; B. Proposte avanzate in collaborazione con i paesi di primo asilo e di transito; C. Proposte avanzate in collaborazione con i paesi d'origine. Nella prima area vi rientrano: attività volte a rafforzare la ricerca e il soccorso in mare nel Mediterraneo per identificare imbarcazioni in difficoltà e i rifugiati e gli immigrati che trasportano; azioni di incoraggiamento ai comandanti delle imbarcazioni affinché intraprendano operazioni di soccorso dove necessario, senza il rischio di subire delle accuse; l'istituzione di meccanismi più efficaci e prevedibili per identificare luoghi sicuri per lo sbarco dei rifugiati e migranti soccorsi. Nella seconda area rientrano le proposte volte a potenziare le attività di raccolta, analisi e condivisione dei dati sui movimenti via mare nel Mediterraneo, l'aumento della conoscenza di percorsi, motivazioni e profili di arrivi come base per la costruzione di valutazioni e risposte condivise; sviluppare ulteriormente il *capacity - building* istituzionale nei paesi di primo asilo e di transito; aumentare i programmi di informazione di massa sui media locali e lungo le vie di transito per informare i cittadini dei rischi legati agli attraversamenti; creare alternative di migrazione legale ai pericolosi viaggi irregolari, compreso il re insediamento e l'accesso facilitato al ricongiungimento familiare. Nella terza area viene proposto di continuare a sostenere programmi di soccorso e di aiuto allo sviluppo nei paesi di origine per affrontare le varie richieste umanitarie e di diritti umani.

9 Vedi UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): EU solidarity for rescue-at-sea and protection of refugees and migrants*, 13 May 2014 (http://www.refworld.org/docid/538d73704.html)

fluire nel Mar Mediterraneo alcune delle vie principali usate dai trafficanti di esseri umani. Va ricordato inoltre che l'instabilità sempre più generale in cui si è venuta a trovare la Libia dopo l'intervento armato della NATO, la caduta di Gheddafi e una serie di alterne vicende, ha reso questo Paese già dal 2013, poi via via sempre di più nel 2014 e anche nei primi mesi del 2015, quello di una delle rotte principali utilizzata dai trafficanti verso l'Europa. Già negli anni precedenti, per le persone in fuga dall'Africa, si erano attestate principalmente soprattutto tre direttrici[10]:

UNHCR/F.MALAVOLTA

- quella Occidentale per le persone che scappavano dal Mali, dal Gambia e dal Senegal;
- quella Centrale per le persone in uscita dalla Nigeria, dal Ghana e dal Niger;
- quella Orientale per le persone che fuggivano dalla Somalia, dall'Eritrea e dal Darfur in Sudan.

L'aumento dell'instabilità in Libia ha portato in parte ad unire questi tre sentieri all'altezza del deserto del Sahara e a trasformare in principale per i trafficanti la via che va dalle coste della Libia all'Italia, conosciuta anche come rotta del Mediterraneo Centrale.

Se si guardano sia i dati di Frontex[11] che quelli dell'IOM[12], si nota che, a partire dai primi mesi del 2015, si sta affermando in modo consistente anche una seconda rotta più Egea che coinvolge invece la Grecia e la Turchia. Sempre secondo le fonti menzionate, però, le rotte più usate dai trafficanti verso l'Europa, concentrate quasi tutte nel Mediterraneo, nel 2014 e nel primo semestre 2015 sono le seguenti:

- **Via del Mediterraneo Centrale**: nel 2014 è la via più battuta. Come suddetto, parte dall'Africa Settentrionale e negli ultimi anni sempre più spesso dalla Libia, dove vengono fatte arrivare le persone in fuga da numerosi Paesi dell'Africa Sub Sahariana ma anche del Medioriente. Questa rotta, attraverso imbarcazioni sempre più precarie, porta in Italia o a Malta. Nel 2014 in Italia sono, infatti, sbarcate più di 170.000 persone in fuga, di cui oltre 43.000 erano siriane e più di 33.000 eritree, seguite da quasi 26.000 persone di diversi paesi Sub Sahariani. I numeri degli arrivi in Europa attraverso questa via sono triplicati nel 2014 rispetto al 2013, cioè quanto più è aumentata l'instabilità della Libia tanto più la rotta che la attraversa si è andata accreditando come quella principale che viene usata dai trafficanti di esseri umani. La maggioranza delle persone che arriva in Italia con questo percorso è costituita da uomini; inoltre, nel 2014, si è registrato il 15% di minori (di cui ben 14.300 non accompagnati) e circa l'11% di donne.
- **Via del Mediterraneo Orientale**: è la seconda via più usata dai trafficanti. Secondo Frontex[13] nel 2014 più di 50.000 persone sono transitate dalla Turchia e dalle aree limitrofe verso la Grecia e, anche se in misura inferiore, verso la Bulgaria e Cipro. È una rotta che ha una sua diramazione via mare e una seconda diramazione via terra. Le nazionalità più frequenti nel 2014 su questa rotta sono state quelle dei siriani (quasi 31.000), seguiti da afghani (circa 15.000), somali (quasi 1.500) e iracheni (500).
- **Via del Mediterraneo verso la Puglia e la Calabria**: è seguita dalle imbarcazioni che

10 AA.VV., *Futuri contrabbandati, il pericoloso percorso dei migranti dall'Africa all'Europa*, maggio 2014, http://www.globalinitiative.net/download/global-initiative/Global%20Initiative%20-%20Futuri%20contrabbandati%20-%20Maggio%202014.pdf

11 Frontex, *Annual Risk Analysis*, 2015, pp. 16-25, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

12 IOM - *Mediterranean Update Missing Migrant Project*, 9 June 2015, http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/documents/IOM-Mediterranean-Update-9June2015.pdf.

13 Frontex, *Profughi nel Mediterraneo, chi sono, quanti sono, da dove vengono e quanti ne muoiono*, articolo 21/04/2015, http://www.giornalettismo.com/archives/1789693/profughi-nel-mediterraneo-quanti-dove-vengono-quanti-ne-muoiono/

14 IBID, p18 http://www.giornalettismo.com/archives/1789693/profughi-nel-mediterraneo-quanti-dove-vengono-quanti-ne-muoiono/

15 IVI

partono dalla Turchia e dalla Grecia e che hanno come meta le coste di Puglia e Calabria. Fino al 2013 hanno transitato di qui più che altro siriani, pakistani e altri migranti in transito dal Pakistan. Nel 2013 Frontex ha conteggiato circa 5.000 persone che hanno seguito questa via[14]. La novità consiste nel fatto che, da settembre 2014, grosse navi cargo hanno cominciato a salpare con famiglie siriane a bordo da Mersin, in Turchia, direttamente verso l'Italia (viaggio che costa tra i 5.000 e i 6.000 euro a persona ma per il momento ha altissimi esiti di buona riuscita).

- **Via del Mediterraneo Occidentale**: è quella che va dall'Africa settentrionale alla Spagna. Sempre secondo Frontex[15] nel 2014 l'hanno percorsa 7.842 persone: la maggioranza erano persone in fuga dal Camerun (circa 1.500), seguite da coloro che fuggivano dall'Algeria (800 circa) e dal Mali (più o meno 700).
- **Via dall'Africa Occidentale al Mediterraneo**: è probabilmente la rotta meno in voga al momento e meno seguita da richiedenti asilo. Nel 2014 solo 276 persone sono infatti arrivate in Europa in questo modo ed erano originarie più che altro del Marocco, della Guinea e del Senegal.

Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)

LA COMMISSIONE EUROPEA per il periodo 2014-2020 ha semplificato la programmazione dei finanziamenti destinati al sostegno delle politiche in materia di immigrazione degli Stati membri prevedendo due unici strumenti finanziari: il FAMI-Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (AMIF - Asylum Migration Integration Fund) e il Fondo Sicurezza Interna (Fsi). Obiettivo principale del Fami è quello di "contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione, nel pieno rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". Il Fondo, progettato per migliorare la gestione dei flussi migratori nell'Unione in conformità con la politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune di immigrazione, subentra a tre dei quattro Fondi specifici che formavano il programma quadro "SOLID" (Solidarietà e gestione dei flussi migratori), ovvero il Fondo europeo per i rifugiati, il Fondo europeo per i rimpatri e il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. Con la diminuzione del numero dei Fondi, e dei relativi regolamenti, la Commissione ha voluto contribuire allo snellimento delle procedure e ad una maggiore consapevolezza delle regole di base. Nello specifico, il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione si concentrerà sulla gestione integrata della migrazione, sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, incluso l'asilo, la migrazione regolare, il rimpatrio dei cittadini stranieri e l'integrazione. Il programma FAMI mira in particolare ad alcune azioni:

- rafforzare e sviluppare il Sistema Europeo Comune di Asilo;
- supportare la migrazione legale nell'Unione in linea con le esigenze economiche e sociali degli Stati membri e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di Paesi terzi, compresi i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale;
- migliorare strategie di rimpatrio eque ed efficaci negli Stati membri, con accento sulla sostenibilità del rimpatrio e riammissione effettiva nei Paesi di origine;
- migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, in particolare quelli più esposti ai flussi migratori e di asilo.

Il Fondo inoltre finanzia azioni mirate rivolte a cittadini di Paesi terzi o ad apolidi, inclusi i loro familiari, che:

- sono rifugiati o richiedenti asilo;
- sono beneficiari di protezione sussidiaria o hanno presentato domanda per questa forma di protezione;
- godono della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE;
- sono reinsediati in uno Stato membro, sono legalmente residenti in uno Stato membro o sono in corso di acquisizione di residenza legale in uno Stato membro;
- sono nel territorio di un Paese terzo e intendono migrare verso l'UE, rispettando le misure e/o condizioni di prepartenza specifiche;
- godono del diritto di soggiorno in uno Stato membro ai sensi della direttiva 2004/83/CE o della direttiva 2001/55/CE, e hanno scelto di utilizzare il rimpatrio volontario;
- non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno in uno Stato membro.

Per assicurare inoltre la corrispondenza tra politiche nazionali e le priorità individuate invece a livello comunitario, la Commissione ha avviato inoltre con ciascuno Stato membro il cosiddetto Dialogo Politico un processo di consultazione volto a raggiungere un' intesa comune sulle strategie da attivare nel nuovo ciclo di programmazione dei fondi. Ad oggi l'Italia è in attesa dell'approvazione della Programmazione Pluriennale del Fami da parte della Commissione Europea

Riferimenti e fonti

- sito web Ministero dell'Interno www.interno.it - Sito web Commissione Europea – DG Affari Interni http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/beyond/funding_intro_en.htm.
- Regolamento (UE) N. 514/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.
- Regolamento (UE) N. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio.

- **Rotta Balcanica**: è una via di terra per entrare in Europa e in Italia, usata nel 2014 da 43.357 persone con un incremento del 117%. In un anno è diventata la terza rotta per numero di arrivi e nel 2015 è ulteriormente cresciuta diventando la prima via di ingresso. È stata percorsa soprattutto da persone in fuga dal Kossovo (quasi 22.000), dall'Afghanistan (più di 8.000) e dalla Siria (quasi 7.500). In particolare, le persone in fuga dal Kossovo si sono concentrate negli ultimi mesi del 2014, quando sono circolate delle voci secondo cui sarebbe stato più facile ottenere asilo per i Kosovari in Europa, in quanto il loro Paese non era più considerato sicuro nelle liste francesi. In realtà, il numero di dinieghi che queste persone hanno ricevuto alla fine del 2014 e nei primi mesi del 2015 ha clamorosamente smentito quelle voci.

Da quanto descritto si desume che la maggior parte delle persone coinvolte negli spostamenti forzati sono fuggite dall'Africa Sub Sahariana e dal Medio Oriente e che i loro movimenti obbligati sono dovuti a una combinazione di conflitti armati, deterioramento delle condizioni di sicurezza e mancato rispetto dei diritti umani in numerose regioni del mondo.
In queste persone si riflettono le dure condizioni di vita dei loro paesi di provenienza che le hanno portate a scappare, mentre le loro caratteristiche – soprattutto il genere e l'età – nonché le rotte scelte dai trafficanti di esseri umani, sono strettamente in relazione alle politiche di asilo e alle pratiche di accoglienza dei territori verso cui transitano o che vorrebbero raggiungere.

Quanti sono arrivati in Europa e quanti sono morti nel Mediterraneo nel 2014 e nel primo semestre del 2015

Nel 2014 i 28 paesi dell'Unione Europea hanno registrato 570.800 domande d'asilo, il 44% in più rispetto al 2013 (quando erano state 396.700). Di queste domande, un numero importante (218.00) sono state presentate dalle persone arrivate in Europa attraverso il Mediterraneo, di cui molte transitate dall'Italia (170.000). Sono stati più di 3.500, invece, coloro che, nel 2014, sono annegati durante la traversata del Mediterraneo. A questi arrivi occorre aggiungere chi è entrato irregolarmente in Europa, per esempio passando in macchina dalla Turchia alla Bulgaria (3.052), chi ha cercato di entrare con documenti falsi (9.400) o di muoversi tra diversi paesi europei (9.968). Altre 441.780 persone sono state accusate di permanenza irregolare e a 252.000 di queste è stato chiesto di lasciare l'Europa. Gli effettivi rimpatri – effettuati dai diversi paesi europei verso i paesi di origine delle persone fermate in condizione irregolare[16] – sono stati 161.309. Sempre nel 2014, sono stati arrestati 10.234 trafficanti di esseri umani e bloccate ai confini dell'Unione Europea circa 114.000 persone. Intanto nel 2015, fino a metà giugno, sulle coste europee sono sbarcate attraverso il Mediterraneo 103.000 persone di cui più di 54.000 in Italia, 47.000 in Grecia, 1.000 in Spagna e 100 a Malta. In Italia la prima nazionalità per numero di arrivi è quella degli eritrei (circa 5.300), seguiti dai somali (3.700) e dai nigeriani (2.700), mentre i siriani, contrariamente all'anno scorso, sono al quarto posto con poco più di 2.000 arrivi. Sempre i Siriani sono, invece, la prima nazionalità in Grecia (12.667) seguiti dagli afghani (5.200)[17]. Un forte campanello d'allarme è costituito, però, dal numero dei morti nel Mediterraneo che, nella prima metà del 2015, ha già superato le 1.800 unità. A questo va aggiunto ciò che sta accadendo in Ucraina: le persone in uscita da questo paese non hanno raggiunto certamente le cifre impressionanti delle persone in fuga dalla Siria. Tuttavia la crisi in Ucraina è diventata, nel 2014, la peggiore in Europa. I dati di giugno 2015 dell'UNHCR confermano quanto detto: nel 2014 le persone in fuga da questa nazione sono state circa 800.000, di cui 271.200 hanno inoltrato domanda d'asilo in Russia[18].

Dal Mediterraneo all'Italia

Guardando con più attenzione agli sbarchi avvenuti in Italia emerge come nel 2014 le persone giunte via mare sono state più di 170.000, ma quelle che hanno fatto domanda d'asilo nel nostro Paese risultano poco più di 63.000. Dal confronto tra le nazionalità di chi è sbarcato e di chi ha fatto domanda d'asilo emergono cose interessanti. Più precisamente, i primi dieci paesi di provenienza delle persone sbarcate sono stati: la Siria (42.425), l'Eritrea (34.329), il Mali (9.908), la Nigeria (9.000), il Gambia (8.691), la Palestina (6.017), la Somalia (5.756), il Senegal (4.933), il Bangladesh (4.386) e l'Egitto (4.095). D'altra parte, le prime dieci nazionalità di chi ha fatto domanda d'asilo in Italia, nello stesso anno, sono, nell'ordine, la malese (9.800), la nigeriana (9.700), la gambiana (8.500), pakistana (7.100), senegalese (4.671), bengalese (4.524), afghana (4.104), ghanese (3.104), ucraia (2.075), ivoriana (1.491).
È evidente, dunque, che coloro che hanno fatto domanda d'asilo nel nostro Paese nel 2014 avevano soprattutto nazionalità subsahariana o erano in fuga dal Pakistan, dal Bangladesh e dall'Afghanistan. Questo perché la maggioranza di siriani e di eritrei arrivati via mare o attraverso altri percorsi, non si è tendenzialmente fermata in Italia, ha provato a non lasciare le proprie impronte digitali per poi trasferirsi in altri paesi.

16 Frontex, *Annual Risk Analysis*, 2015, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

17 IOM, *Mediterranean Update*, 9 maggio 2015, http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/documents/IOM-Mediterranean-Update-9June2015.pdf

18 UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2014*, p. 15, *http://www.unhcr.org/556725e69.html*

1.2 Politiche di accoglienza e protezione internazionale in Italia

UNHCR/F.MALAVOLTA

Il naufragio avvenuto il 3 ottobre 2013 a Lampedusa, che provocò 366 morti accertati e circa 20 dispersi presunti, ha rappresentato un forte impulso all'adozione di interventi e politiche di accoglienza a favore dei richiedenti protezione internazionale. Innanzitutto a seguito del naufragio, 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 con la finalità di prestare soccorso ai migranti. L'operazione, che prende avvio il 18 ottobre 2013 e termina il 31 ottobre 2014 consisteva in una duplice missione: garantire la salvaguardia della vita in mare e assicurare alla giustizia quanti lucrano sul traffico illegale di migranti. In secondo luogo, considerando il grande afflusso di cittadini stranieri richiedenti, relativamente all'accoglienza, al bando pubblicato il 30 luglio 2013 focalizzato sulla realizzazione di progetti di accoglienza per circa 20.000 posti nell'ambito dello SPRAR per il triennio 2014-2016 messi a disposizione dagli Enti locali in partenariato con le realtà del privato sociale finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), a giugno 2014, il Dipartimento per le liberà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno (circolare n. 7418 del 20 giugno 2014) dà seguito ad una circolare con la quale dispone il reperimento di ulteriori posti di accoglienza nei singoli territori regionali attraverso la realizzazione di Centri di accoglienza straordinaria (CAS) temporanei. L'intesa con la quale viene approvato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, come vedremo a breve, adottata in sede di Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 contiene i criteri di ripartizione dei richiedenti protezione internazionale a livello nazionale stabilendo che l'assegnazione debba avvenire nell'ambito dei tavoli di coordinamento regionali.

Il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati

L'Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, adottata in sede di Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, ha approvato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

Nell'Intesa viene posta la necessità di mettere a punto un Piano operativo nazionale che fornisca le linee guida per l'attivazione e la gestione di un sistema di accoglienza in grado di fronteggiare il grande afflusso di arrivi di cittadini extracomunitari. Il Piano "dovrà operare su due piani contemporanei coniugando, da un lato, la necessità di dare risposte immediate alle impellenti esigenze di accoglienza delle persone che arrivano in numeri molto elevati sulle coste meridionali e nei luoghi di frontiera e, dall'altro, l'assoluta e indifferibile necessità di impostare subito un piano strutturato che permetta di ricondurre a gestione ordinaria e programmabile gli interventi relativi sia agli adulti che ai minori non accompagnati. E i due piani devono essere perseguiti contemporaneamente e coerentemente. Viene poi posta la necessità di distinguere tra una fase di soccorso (Centri di primo soccorso e assistenza nelle regioni di sbarco o limitrofe), una di prima accoglienza e qualificazione (Centri-Hub Regionali e/o Interregionali) e una di seconda accoglienza ed integrazione (Sistema SPRAR) e costruire un sistema che consenta il tempestivo passaggio da una fase all'altra, attraverso l'utilizzo delle strutture già esistenti o attraverso la creazione di nuove e, allo stesso modo, è previsto il tempestivo collocamento dei profughi secondo un condiviso piano di ripartizione sul territorio nazionale che faccia riferimento, in via prioritaria, all'ampliamento della rete SPRAR. Viene quindi descritto il processo di attuazione delle fasi di soccorso e accoglienza nell'ambito del sistema di accoglienza nazionale:

La prima fase (soccorso e prima assistenza) dovrà comprendere le procedure di identificazione, un primo screening sanitario, la risposta ai necessari bisogni materiali (igiene, abbigliamento, ecc..), un'ampia attività informativa, nonché la prima individuazione di nuclei familiari o persone vulnerabili. Tali interventi sono realizzati in strutture governative a ciò deputate e dovranno avere tempi di permanenza contenuti al fine garantire il massimo *turn over* delle presenze, evitando così la saturazione dei Centri stessi, e favorendo il pronto invio degli stranieri nelle strutture di "prima accoglienza" dislocate sui territori regionali.

Nella seconda fase (Prima accoglienza e qualificazione), al fine di consentire il regolare ordinato afflusso verso il Sistema SPRAR delle persone provenienti dalla fase di soccorso, il Ministero dell'Interno, di concerto con le Regioni e con gli Enti locali e attraverso propri finanziamenti provvede all'attivazione di Centri/Hub di livello regionale e/o interregionale.

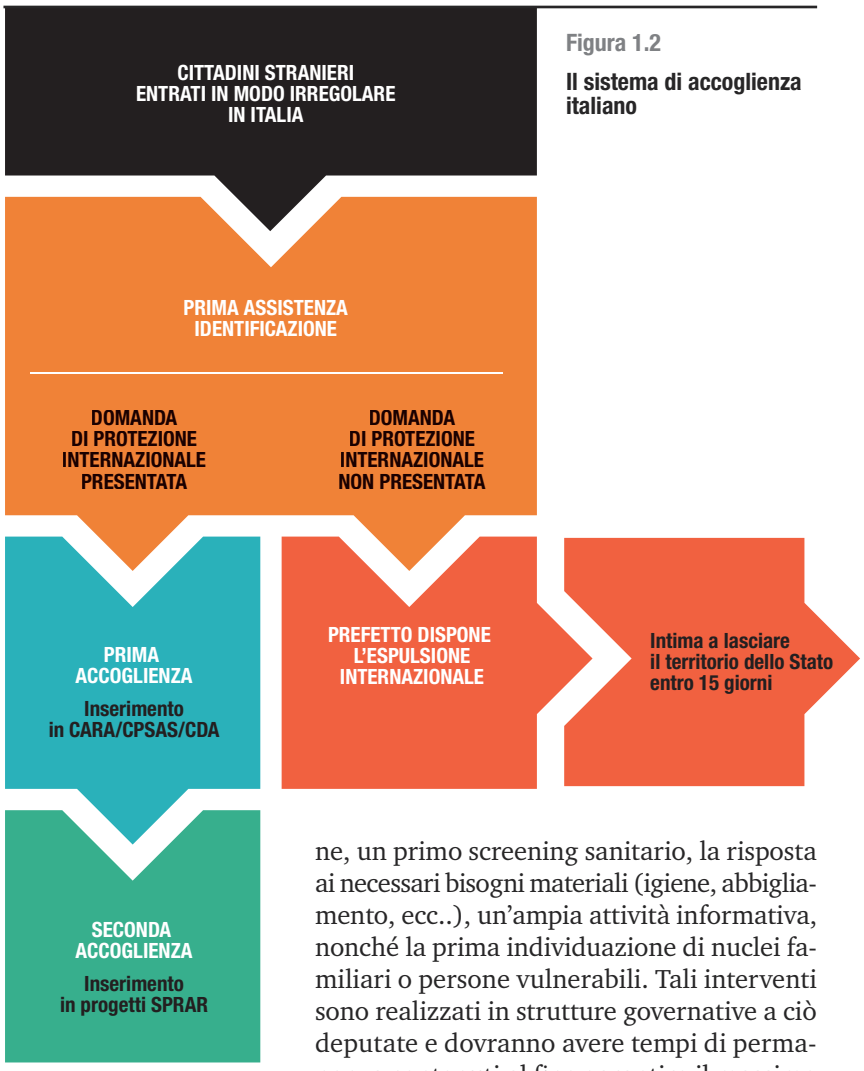


Figura 1.2

Il sistema di accoglienza italiano

Tabella 1.1

Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale

Commissioni	Competenza territoriale	Sezioni	Competenza territoriale
ANCONA	Regioni Marche, Abruzzo		
BARI	Province di Bari e Matera	Bari	Province di Bari e Matera
BOLOGNA	Regione Emilia-Romagna	Forlì	Competenza prioritaria nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini
BRESCIA	Province di Brescia, Cremona, Mantova, Bergamo		
CAGLIARI	Regione Sardegna		
CASERTA	Province di Caserta, Benevento e Avellino		
CATANIA	Province di Catania e Enna	Catania	Provincia di Catania
		Enna	Competenza prioritaria nella provincia di Enna
CROTONE	Regione Calabria	Crotone	Competenza prioritaria nella province di Crotone e Catanzaro
		Reggio Calabria	Competenza prioritaria nelle province di Reggio Calabria, Cosenza e Vibo-Valentia
FIRENZE	Regioni Toscana e Umbria	Perugia	Competenza prioritaria nella Regione Umbria e nella provincia di Arezzo
FOGGIA	Province di Foggia e Barletta-Andria-Trani		
GORIZIA	Regione Friuli-Venezia Giulia		
LECCE	Province di Lecce, Brindisi e Taranto		
MILANO	Province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi e Monza-Brianza	Milano	Province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi e Monza-Brianza
PALERMO	Province di Palermo e Messina		
ROMA	Regione Lazio	Roma I	Regione Lazio e con competenza prioritaria nelle province di Roma, Viterbo e Rieti
		Roma II	
		Roma III	
		Frosinone	Competenza prioritaria nelle province di Frosinone e Latina
SALERNO	Regione Molise, province di Salerno, Napoli e Potenza	Campobasso	Competenza prioritaria nella Regione Molise
SIRACUSA	Province di Siracusa, Caltanissetta e Ragusa	Caltanissetta	Competenza prioritaria nella provincia di Caltanissetta
		Ragusa	Competenza prioritaria nella provincia di Ragusa
TORINO	Regioni Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria	Torino	Competenza prioritaria nella Regione Valle d'Aosta e nelle provincie di Torino, Cuneo, Asti, Verbania, Biella, Vercelli e Novara
		Genova	Competenza prioritaria nella Regione Liguria e nella provincia di Alessandria
TRAPANI	Provincie di Trapani e Agrigento	Trapani	Competenza prioritaria nella provincia di Trapani
		Agrigento	Competenza prioritaria nella provincia di Agrigento
VERONA	Regioni Veneto e Trentino-Alto Adige	Padova	Competenza prioritaria nelle province di Padova, Venezia e Rovigo

I Centri dovranno avere le seguenti caratteristiche e funzioni:

- capienza adeguata al bacino di riferimento regionale o interregionale e comunque in linea con modelli di gestione congruenti con le funzioni da svolgere;
- accoglienza riferita a stranieri che siano già stati sottoposti alle procedure di foto segnalamento e al primo screening sanitario e che abbiano espresso, nella fase di soccorso, la volontà di richiedere protezione;
- tempo di permanenza limitato al periodo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione (modello C3) e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte della Commissione o della Sezione territoriale competente nonché alla individuazione della migliore collocazione possibile nel Sistema SPRAR;
- assorbimento da parte dei Centri/Hub di livello regionale di tutte le altre attività attualmente gestite nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA).

Nella terza fase (seconda accoglienza e integrazione), avendo confermato lo SPRAR come sistema unico di accoglienza delle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale, tale Sistema viene esteso anche all'accoglienza di secondo livello di tutti i minori non accompagnati, prevedendo un ulteriore ampliamento del sistema.

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**. A questa indicazione è stata data applicazione attraverso il Decreto del Ministro dell'Interno del 17/10/2014 che ha disciplinato funzione e composizione dei predetti Tavoli. Come previsto dal decreto, al Tavolo nazionale sono attribuite le seguenti funzioni:

- indirizzo e programmazione delle attività finalizzate a gestire i flussi migratori non programmati;
- ottimizzazione dei sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o beneficiari di protezione internazionale;
- aggiornamento del Piano Operativo Nazionale;
- predisposizione, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, del Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

Il Tavolo ha inoltre funzione di coordinamento dei tavoli regionali istituiti e presieduti dal prefetto del capoluogo di regione, allo scopo di attuare a livello territoriale, per quanto di competenza, i programmi e gli indirizzi stabiliti a livello nazionale. È anche sede di condivisione e confronto sulla programmazione dei pertinenti fondi europei e, in particolare, del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI). Mentre gli altri ripi di coordinamento regionale attuano, per quanto di competenza, i programmi e gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale, al fine di gestire i flussi migratori non programmati e ottimizzare i sistemi di accoglienza di richiedenti e/o beneficiari di protezione internazionale, nonché di facilitare i processi di integrazione, attraverso l'attivazione, in via ordinaria, di un'efficace cooperazione interistituzionale in ambito regionale. I Tavoli regionali, nel loro ambito di competenza, esercitano il monitoraggio sull'attuazione del Piano nazionale integrazione e di tutti gli altri piani o programmi adottati dal Tavolo di coordinamento nazionale e inviano annualmente una relazione sull'attività svolta nell'anno, entro il 15 gennaio dell'anno successivo, che include osservazioni e proposte al Tavolo di coordinamento nazionale, anche al fine di contribuire alla stesura del Piano integrazione, tenuto conto delle iniziative assunte dai Consigli territoriali per l'immigrazione.

Per garantire la sostenibilità del sistema, obiettivo prioritario dell'Accordo, si è reso inoltre necessario affrontare il tema dei tempi di accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale e di risposta da parte delle commissioni. È stata posta quindi la necessità di:

- Velocizzare le procedure di identificazione e di verbalizzazione delle richieste di asilo da parte delle Questure (prevedendo anche maggiore disponibilità di mediatori e interpreti per la presentazione delle domande) in modo da garantire immediato accesso alla procedura, semplificando le modalità operative connesse, anche al fine dell'immediato rilascio del permesso di soggiorno.
- Accelerare i tempi di esame delle richieste di protezione internazionale, da parte delle Commissioni territoriali, per poter avviare nel più breve tempo possibile, ove ne sussistano i requisiti, i percorsi di integrazione sociale e di autonomia di questi cittadini.

L'ampliamento delle Commissioni territoriali e la semplificazione del procedimento di esame delle pratiche

La legge 17 ottobre 2014, n. 146, di conversione con modificazioni, del decreto legge n. 119

del 27 agosto 2014, in sostituzione del decreto legislativo 25/2008, prevede che le Commissioni territoriali, insediate presso le prefetture che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, siano fissate nel numero massimo di venti e che le sezioni possano essere istituite fino ad un numero massimo complessivo di trenta per l'intero territorio nazionale e che operino in base alle disposizioni che regolano l'attività delle Commissioni territoriali.
Nella stessa legge 146/2014, per contribuire ad accelerare i tempi di trattazione delle istanze di asilo, è stata prevista la semplificazione del procedimento di esame delle domande attraverso l'introduzione di nuove modalità di svolgimento del colloquio, invertendo il criterio sino ad ora seguito in base al quale il colloquio si svolgeva sempre davanti alla Commissione e soltanto su richiesta dell'interessato davanti ad un solo componente. Senza incidere sulla decisione finale che rimane assunta collegialmente dalla Commissione, il colloquio si svolge infatti di norma alla presenza di uno solo dei componenti della Commissione, con specifica formazione e, ove possibile, dello stesso sesso del richiedente. Su determinazione del Presidente, o su richiesta dell'interessato, preventivamente informato, il colloquio può essere svolto davanti all'intera

UNHCR / G. MOUTAFIS

Commissione. Per la determinazione della competenza territoriale della Commissione, è inoltre prevista l'introduzione di criteri aggiuntivi che tengano conto dei trasferimenti del richiedente asilo da un centro all'altro, ma anche, su decisione del presidente della Commissione nazionale, del numero dei procedimenti assegnati a ciascuna Commissione e di eventuali cambi di residenza dell'interessato.

Ampliamento posti dello SPRAR – Bando 2014-2016

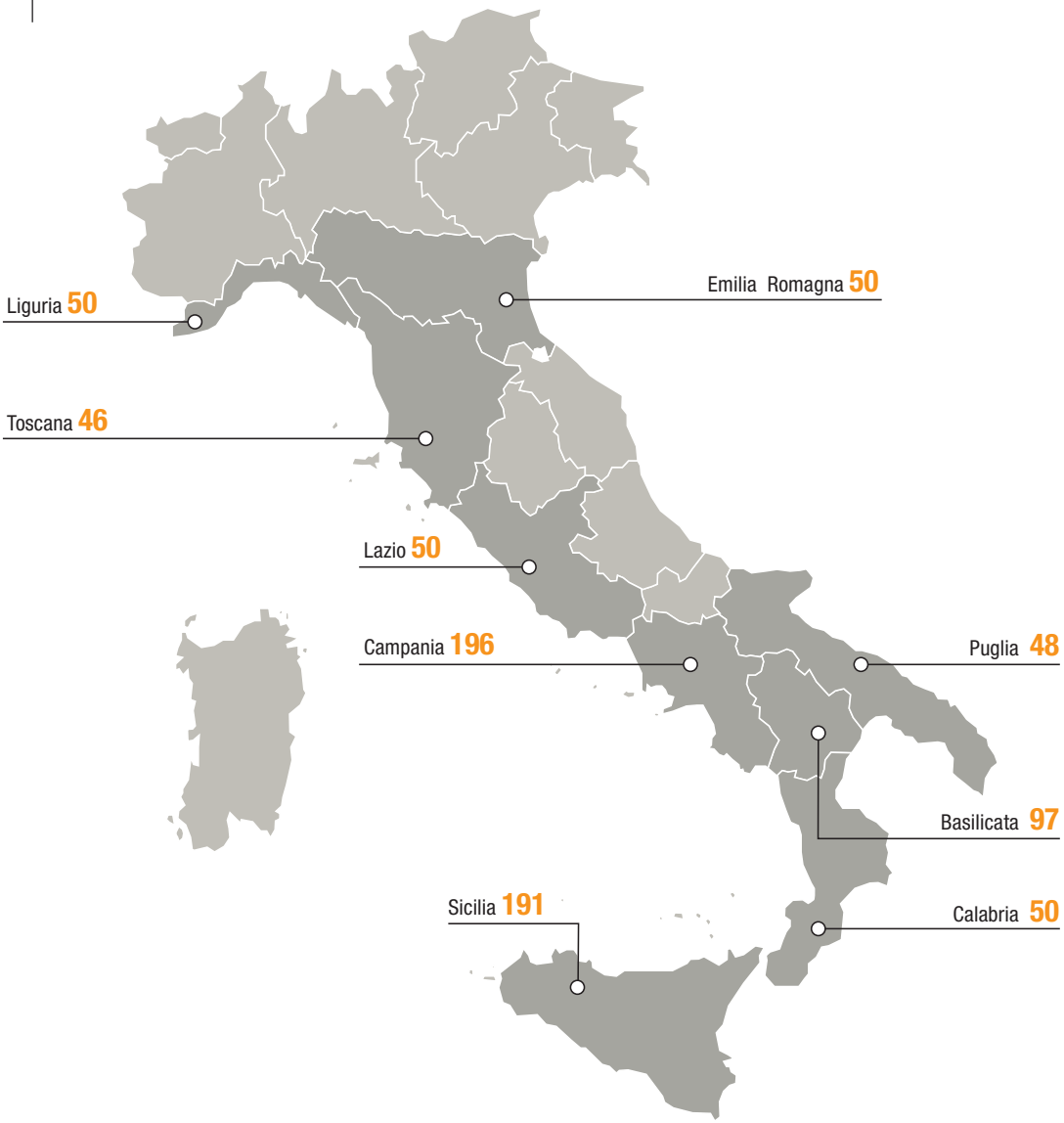
Il Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione con proprio decreto del 17 settembre 2013, in attuazione del decreto del Ministro dell'Interno del 30 luglio 2013 relativo alla presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo per servizi di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, prevede che per il triennio 2014-2016, in considerazione del consistente e continuo afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale, la capacità ricettiva dello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) è stabilita in 16.000 posti. Nel corso del 2014 sono stati finanziati 12.602 posti strutturali, a cui si sono sommati 8.150 posti aggiuntivi, di cui 6.002 previsti dal decreto ministeriale del 30 luglio 2013 e attivati a partire da luglio 2014 e 1.932 posti aggiuntivi attivati con l'ulteriore decreto di ottobre dello stesso anno. Inoltre, a seguito dell'accordo sancito il 10 luglio 2014 dalla Conferenza Unificata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito del "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di migranti, adulti, famiglie e minori non accompagnati", il Ministero dell'Interno, in data 23 luglio 2014, ha inviato al Servizio Centrale una comunicazione per avviare "un'indagine conoscitiva al fine di accertare la disponibilità degli enti locali facenti parte della rete SPRAR a incrementare i posti per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati" anche non richiedenti asilo, specificando che il contributo statale pro capite/pro die per questi posti sarebbe stato di 45 euro. Sono stati quindi individuati e attivati 216 posti aggiuntivi per minori non accompagnati. Complessivamente, per il 2014 la rete SPRAR ha reso disponibili 20.752 posti di accoglienza, ai quali vanno aggiunti gli oltre 700 posti aggiuntivi attivati da maggio 2015, per un totale di 21.449 posti di accoglienza nell'ambito del Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati.

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Nell'accordo del 10 luglio 2014 viene confermata l'esigenza di ricondurre a una *governance* di sistema la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati. In quest'ottica, il sistema dovrà articolarsi e prevedere: a) l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza ad alta specializzazione, che accolgano i minori stranieri non accompagnati nella fase del primo rintraccio, con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'UE; b) la pianificazione dell'accoglienza di secondo livello di tutti i minori stranieri non ac-

Figura 1.3

Bando FAMI - Progetti finanziati 2015



compagnati nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato.
Per fronteggiare le situazioni di afflusso sulle coste italiane di minori stranieri non accompagnati, nell'Accordo è stabilito che sia il Ministero dell'Interno a coordinare la costituzione di strutture temporanee per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, individuate ed autorizzate dalle Regioni, di concerto con le Prefetture e gli Enti Locali. Contemporaneamente, il Ministero dell'Interno provvede anche ad aumentare in maniera congrua la capienza di posti nella rete dello SPRAR specificamente dedicati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.
Coerentemente con quanto stabilito nel Piano, la legge di stabilità 2015 (L. 190/2015, art. 1, co. 181-182) istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. Nel nuovo fondo confluiscono le risorse dell'analogo Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dal decreto-legge 95/2012 (convertito dalla L. 135/2012) che viene contestualmente soppresso. La stessa legge di stabilità ha previsto per il 2015 l'incremento di 12,5 milioni di euro del Fondo per l'accoglienza dei MSNA, che arriva così ad avere una dotazione di 32,5 milioni di euro.

Gli hub e il bando SPRAR per minori stranieri non accompagnati

Il 23 dicembre 2014 il Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha adottato l'Avviso pubblico per la presentazione di progetti finanziati a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Assistenza Emergenziale "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non

accompagnati". L'Avviso prevede la realizzazione, in strutture ad alta specializzazione, equamente distribuite sul territorio nazionale in numero massimo di 2 per Regione, di attività di accoglienza temporanea di MSNA per 800 posti giornalieri. In tali centri, dovranno essere complessivamente garantiti servizi di ospitalità per un breve periodo al fine di assicurare l'accoglienza di 2.400 MSNA e l'erogazione di circa 217.600 giornate di accoglienza complessive nel periodo febbraio - dicembre 2015.
Con i bandi di dicembre e con quello emanato ad aprile 2015 aprile il numero delle strutture (Hub) ammesse a finanziamento è stato complessivamente di 16: 10[19] con il primo bando e 6 con il secondo ed il numero dei posti complessivamente coperti dalle strutture in questione è di circa 800.
Mentre il 23 maggio 2015 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il decreto del Ministero dell'Interno del 27 aprile 2015 relativo alla presentazione delle domande di contributo, entro fine luglio 2015, da parte degli enti locali per la realizzazione di progetti finalizzati all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati a carico del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA). Il decreto fissa, fino al 31 dicembre 2016, la capacità ricettiva dello SPRAR - Minori in almeno 1000 posti destinati ai minori stranieri non accompagnati, mentre al relativo sostegno finanziario si provvederà nel limite delle risorse disponibili sul "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo", suscettibili di incremento in corso di esercizio di bilancio anche per effetto di manovre compensative attuate allo scopo di adeguare gli stanziamenti alla effettiva esigenza di attivazione dei servizi di accoglienza destinati ai minori stranieri non accompagnati.
In definitiva, le disponibilità di posti per i MSNA nel corso del 2015 dovrebbero essere le seguenti: 778 posti in prima accoglienza, in strutture governative ad alta specializzazione e un'accoglienza di secondo livello nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato, per una capienza di circa 2000 posti, di cui 941 già attivi a maggio 2015.

Il 2015 e ciò che rimane ancora da fare…

Nel 2015, a seguito dell'intensificarsi degli arrivi di profughi sulle coste italiane, il Presidente dell'ANCI[20] ha richiesto con urgenza al Presidente della Conferenza Unificata la piena applicazione di quanto previsto nell'Accordo del 10 luglio 2014. Nella comunicazione in questione viene rilevata la mancata piena attuazione di due strumenti essenziali a rendere ordinario il sistema di accoglienza in Italia. Da una parte l'attivazione degli Hub regionali di medie dimensioni, previsti per garantire la diffusione della prima accoglienza su tutto il territorio nazionale all'interno di un processo di maggiore programmazione e monitoraggio. La costituzione degli Hub permetterebbe infatti di superare la logica emergenziale che prevede ancora l'utilizzo dei CAS da parte delle Prefetture per la prima accoglienza a seguito dello sbarco. L'altro aspetto evidenziato riguarda le strutture di prima accoglienza e l'ampliamento dei posti SPRAR per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio. Per rendere pienamente operativa tale indicazione è necessario, infatti, un adeguato accompagnamento, in termini di linee guida e normativa regionale, che ne permetta la piena implementazione. Così come, dal momento in cui l'Intesa prevede la coerenza dei temi dell'accoglienza con quelli dell'integrazione, facendo riferimento in particolare al Piano nazionale per l'individuazione delle linee di intervento per realizzare la piena integrazione socio-lavorativa dei beneficiari di protezione internazionale – Fondi FAMI e Fondi strutturali –, per l'Anci risulta dunque fondamentale l'adozione[21] del Piano Nazionale Integrazione nella misura in cui esso possa, *inter alia*, definire una strategia unitaria e strumenti efficaci per superare la posizione iniziale di sostanziale svantaggio in cui si trovano i beneficiari di protezione internazionale, promuovendo una reale eguaglianza di opportunità fondata sulla piena autonomia del titolare di protezione e sulla sua reale capacità di accedere al sistema economico e sociale del Paese di accoglienza. Il Piano Nazionale Integrazione dovrebbe essere focalizzato principalmente sugli aspetti afferenti al raggiungimento dell'autonomia. A tal fine il Piano dovrebbe prevedere la strutturazione di un programma nazionale per il sostegno all'inserimento lavorativo e alloggiativo e dovrebbe essere previsto un maggiore coinvolgimento degli Enti locali, ed in particolare dei servizi sociali, nei processi d'integrazione degli ospiti dei centri. In tal senso appare opportuno da un lato favorire l'accesso alla residenza, in accordo con le vigenti previsioni normative, e dall'altro sostenere i percorsi dei richiedenti e beneficiari di protezione in attività di volontariato a livello locale, come indicato nella circolare del Capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del 27 novembre 2014. Il Piano Nazionale Integrazione avrebbe il compito di stimolare un'uniformità d'indirizzo nei differenti contesti regionali delle misure volte a favorire il concreto accesso alle cure mediche ed alla formazione professionale. Infine, con riferimento al diritto alla salute, infine, il Piano Nazionale Integrazione dovrebbe fornire indicazioni sulla applicazione in tutto il territorio nazionale delle Linee Guida di cui all'art.27, comma 1-*bis*, del D.Lgs 251/07, come modificato dal D.Lgs 18/14.

19 In Sicilia 4, in Campania 2, in Emilia, Liguria, Calabria e Lazio rispettivamente 1 in ciascuna regione.

20 Lettera del presidente Fassino al presidente Chiamparino del 4 marzo 2015.

21 Bozza Piano Operativo 21 maggio 2015.

1.3 Le novità normative in tema di protezione e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati

Dal punto di vista normativo, il 2014 si apre con l'entrata in vigore del **Regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio (cd "*Dublino III*")**. Abrogando il precedente Regolamento UE n. 343/2003, vengono così aggiornate e modificate le procedure che stabiliscono i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino straniero o da un apolide. Partendo da un presupposto indicato dapprima nella Convenzione di Dublino, e nel Regolamento n. 343/2003 successivamente, la domanda di protezione può essere esaminata da un solo Stato membro, e qualora al termine della procedura di determinazione, la competenza sia attribuita ad uno Stato membro diverso da quello in cui si trova il richiedente protezione internazionale, questi dovrà essere trasferito. L'obiettivo del regolamento consiste nell'eseguire il maggior numero possibile di trasferimenti su base volontaria, fornendo al richiedente le informazioni adeguate ad un corretto svolgimento del procedimento. In ogni caso, il sistema ha predisposto anche criteri per l'applicazione dei trasferimenti sotto scorta, o comunque controllati, ma sempre nel rispetto dei diritti umani dell'individuo. Non solo. Nelle premesse del Regolamento 604/2013 si dà spazio e importanza alla giurisprudenza che negli anni i Tribunali dei Paesi membri, cosi come le Corti europee, vanno formulando in materia di trasferimenti, competenze, adeguatezza dei sistemi di asilo, ecc. In questo caso, infatti, nell'applicazione del Regolamento e dei criteri di trasferimento, i Paesi membri sono chiamati a tenere conto della giurisprudenza pertinente, soprattutto dinanzi situazione di particolare carattere umanitario.

Il Regolamento 604/2013, come già anticipato, affonda le sue radici nella nota Convenzione di Dublino, dalla quale prende anche il nome, venendo denominato Dublino III, e negli anni, oltre ad aver subito modifiche sostanziali, è stato spesso oggetto di critiche, relative, in particolare, ai criteri di determinazione dello Stato competente, nonché ai tempi di determinazione e trasferimento, ed all'opportunità di applicare il Regolamento stesso in sostanza. Il nuovo testo si propone di superare queste, così come le altre criticità. Le modifiche più rilevanti riguardano: l'introduzione del colloquio individuale; la definizione più estesa di "familiare" e l'introduzione del concetto di "parente"; una maggiore attenzione verso il Minore non accompagnato e la sua volontà di chiedere protezione; il divieto di trasferire il richiedente, pur sussistendone i criteri, verso un Paese membro nel quale questi possa essere oggetto di trattamenti inumani e degradanti; una gestione più coordinata dei trasferimenti ed uno scambio di informazioni tra i Paesi membri coinvolti per eseguire il trasferimento tenendo conto di tutti gli interessi e le posizioni in campo; termini determinati per le prese e le riprese in carico; la possibilità di trattenere il cittadino straniero per il quale è in corso la procedura di definizione dello Stato membro competente ma solo qualora sussista il pericolo di fuga; la possibilità che gli Stati membri prevedano, nel proprio ordinamento giuridico nazionale, che il ricorso avverso il provvedimento Dublino, o la richiesta di riesame, produca un effetto sospensivo sul provvedimento di trasferimento impugnato, in attesa dell'esito del procedimento anche in forma automatica. Posto che il Regolamento prevede una *gerarchia di criteri* da applicare per la determinazione dello Stato membro competente, e quelli riguardanti la presenza dei familiari e dei parenti, nonché il possesso di un visto o di un titolo di soggiorno, costituiscono i primi criteri, mentre solo successivamente deve essere preso in considerazione quello del Paese di primo ingresso, vediamo quali sono le definizioni di familiare e di parente.

Si definiscono *familiare*[22]: il coniuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio con cui abbia una relazione stabile, qualora il diritto o la prassi dello Stato membro interessato assimilino la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della normativa sui cittadini di paesi terzi; i figli minori, a condizione che non siano coniugati e indipen-

22 Tenuto conto delle diverse definizioni di familiare, il requisito determinante è che il rapporto di parentela sia già costituito nel Paese di origine ed al momento della presentazione della domanda si trovino in un altro Stato membro.

dentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale. Se il richiedente è un minore e non è coniugato, si definiscono *familiare,* il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova l'adulto. Qualora invece il minore (non coniugato) sia già riconosciuto beneficiario di protezione internazionale, il padre, la madre o un altro adulto responsabile in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui questi si trova saranno considerati *familiari*.

L'introduzione del concetto di *parente* è indubbiamente una novità. Se adulti, sono definiti *parenti*, la zia o lo zio, il nonno o la nonna del richiedente, che si trovino nel territorio di uno Stato membro, indipendentemente dal fatto che il richiedente sia figlio legittimo, naturale o adottivo secondo le definizioni del diritto nazionale. Evidenziando come, in ogni caso, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una doman-

Raccomandazioni UNHCR

PER IL SEMESTRE di Presidenza italiana dell'Unione Europea da luglio a dicembre 2014, l'UNHCR ha avanzato al Governo italiano una serie di raccomandazioni.

Partendo dalla premessa che seppur molto sia stato fatto negli ultimi 15 anni, da Tampere in avanti, e più precisamente nel quadro del programma di Stoccolma, con l'adozione degli strumenti in materia di asilo della seconda fase, seguendo il parere espresso dall'UNHCR, ancora molte sono le sfide da affrontare per raggiungere un Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS), che offra "uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessiti di protezione internazionale", nel pieno rispetto della Convenzione del 1951 e in particolare del principio di *non-refoulement*, oltre che del diritto di asilo sancito dagli articoli 18 e 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE. A fronte di queste considerazioni, l'UNHCR incoraggia l'Italia, nel suo ruolo di Presidenza del Consiglio, a intraprendere in sede di Consiglio le adeguate discussioni in materia di controlli delle frontiere, di condivisione delle responsabilità e di politiche a livello di UE, affinché tali misure prestino attenzione all'accesso al territorio e alla protezione di coloro che cercano asilo e rafforzino la solidarietà tra gli Stati membri dell'UE, con i paesi di transito e con quelli di primo asilo. Occorre quindi:

- **Vigilare** sulla corretta attuazione del Regolamento sulla sorveglianza delle frontiere di mare coordinata da Frontex per garantire il rispetto del principio di *non-refoulement*, il soccorso in mare e lo sbarco in condizione di sicurezza, anche per i richiedenti asilo;
- **Coordinare** il *follow-up* e l'attuazione di un piano d'azione a partire dalla Comunicazione sui lavori della Task Force per il Mediterraneo, in relazione all'asilo e alla garanzia di protezione per coloro che ne fanno richiesta;
- **Considerare** la partecipazione alla *Task Force* per il Mediterraneo da parte di organizzazioni internazionali e attori della società civile impegnati in questo campo;
- **Garantire** che la gestione delle frontiere venga condotta con un'attenzione alla protezione e nel rispetto dei diritti fondamentali;
- **Sostenere** i paesi terzi nel consolidamento dei propri sistemi di asilo.

L'UNHCR avanza poi alla Presidenza italiana ulteriori raccomandazioni, esortandola, ad esempio, a prestare particolare attenzione alla situazione dei siriani, garantendo l'ammissione nel territorio a tutti coloro che provengono dalla Siria in cerca di protezione negli Stati membri e accesso a procedure di asilo eque ed efficaci e ad adeguate condizioni di accoglienza ai richiedenti asilo. Viene poi chiesto all'Italia di prestare il proprio aiuto agli Stati membri nell'intraprendere un'adeguata pianificazione nazionale di emergenza nel caso di numeri significativi di richiedenti asilo, e per garantire un coordinamento e una preparazione più efficace su base collettiva a livello di UE. In merito all'attuazione della legislazione europea in materia di asilo, l'UNHCR, in collaborazione con la Commissione e l'EASO invita la Presidenza italiana a mantenere la sorveglianza a livello di Consiglio sul recepimento e sul processo di attuazione in corso, valutando, in particolare, l'impatto e ogni tendenza pertinente nell'applicazione del nuovo regolamento Dublino e della Direttiva qualifiche rifusi, nei loro primi mesi di operatività a livello nazionale. In continuità con la campagna globale per l'eliminazione dell'apolidia entro dieci anni, l'UNHCR incoraggia l'Italia a sostenere e promuovere l'adesione alla Convenzione del 1954 e alla Convenzione del 1961 da parte degli Stati membri che ancora non l'hanno fatto e a sostenere e promuovere l'adozione da parte degli Stati di misure aggiuntive per la tutela delle persone apolidi nell'UE. Infine, nell'ambito di dispositivi volti a combattere la tratta di esseri umani viene chiesto di migliorare la protezione delle vittime di tratta nel sistema asilo e di adottare misure volte a garantire che vengano stabiliti meccanismi di coordinamento e di rinvio tra i sistemi di protezione per le vittime di tratta e quelli destinati alla protezione internazionale.

da di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel Regolamento, lo Stato membro che ha ricevuto una domanda di protezione internazionale e ritiene che un altro Stato membro sia competente per l'esame della stessa può chiedere a quest'ultimo di prendere in carico il richiedente quanto prima e, al più tardi, entro 3 mesi dalla presentazione della domanda. Nel caso in cui la procedura di determinazione dello Stato membro competente si sviluppi intorno al criterio di *primo ingresso e soggiorno,* fondamentali saranno invece l'accertamento degli *elementi di prova* e delle *circostanze indiziarie* che dimostrano che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro. Per prove si intendono *prove formali*. Per *circostanze indiziarie* si intendono elementi indicativi che, pur essendo oppugnabili, possono essere sufficienti, in alcuni casi, a seconda del valore probatorio ad essi attribuito, valutabile caso per caso.
"*In mancanza di prove formali, lo Stato membro richiesto si dichiara competente se le circostanze indiziarie sono coerenti, verificabili e sufficientemente particolareggiate per stabilire la competenza*". Tornando alla procedura di determinazione, lo Stato membro interpellato, procede alle verifiche necessarie e delibera sulla richiesta di presa in carico entro 2 mesi, a decorrere dal ricevimento della richiesta[23]. La mancata risposta entro la scadenza del termine di 2 mesi equivale all'accettazione della richiesta e comporta l'obbligo di prendere in carico la persona. Il trasferimento avviene non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro 6 mesi a decorrere dall'accettazione della richiesta, o della decisione definitiva su un ricorso o una revisione in caso di effetto sospensivo. Se il trasferimento non avviene entro il termine di 6 mesi, lo Stato membro competente è liberato dall'obbligo di prendere o riprendere in carico l'interessato e la competenza è trasferita allo Stato membro richiedente. Questo termine può essere prorogato fino a un massimo di un anno se non è stato possibile effettuare il trasferimento a causa della detenzione dell'interessato, o fino a un massimo di diciotto mesi qualora questi sia fuggito. Per completezza, si sottolinea come il Regolamento preveda anche la procedura di *ripresa in carico* qualora sia stata presentata una nuova domanda di protezione in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata presentata la prima domanda. In questo caso, la domanda di ripresa in carico dovrà essere inviata allo Stato membro originariamente competente entro 3 mesi, se le prove su cui si basa la richiesta sono diverse dai dati

23 Il termine può essere ridotto ad un mese se lo Stato membro richiedente ha invocato l'urgenza.

ottenuti dall'analisi del sistema Eurodac, mentre il termine di presentazione sarà di 2 mesi, nel caso contrario. In ultimo, il Regolamento prevede che in ogni momento, e prima che venga adottata la decisione, pur non sussistendo criteri determinati, lo Stato membro può chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente, se questi acconsente, "*al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri predefiniti*".

Con la **Circolare n. 2237 del 23 gennaio 2014, il Ministero dell'Interno**, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, fornisce chiarimenti in materia di applicazione del Regolamento 604/2013. Illustrando quelle che sono le principali novità del nuovo sistema Dublino III, infatti, il Ministero raccomanda la necessità che le operazioni svolte dalle Questure competenti siano effettuate con la massima tempestività ed accuratezza, soprattutto al fine di acquisire "*tutte le informazioni relative alla condizione del richiedente la protezione internazionale e della composizione del suo nucleo familiare*". Introducendo il criterio per cui il rapporto di parentela può essere dimostrato con ogni ragionevole prova, occorre riservare maggiore tempo ed attenzione alla compilazione del formulario C3 – sottolinea il Ministero nella Circolare - al fine di acquisire le informazioni necessarie alla determinazione dello Stato membro competente. La compilazione sarà completata, quindi, dal colloquio personale effettuato da personale qualificato, secondo i criteri della riservatezza, ed in una lingua comprensibile al richiedente protezione, posto che il Reg. 604/2013 consente al richiedente di poter integrare quanto dichiarato con altre informazioni o documenti, fino a quando non è stata emessa la decisione di trasferimento. Per facilitare le operazioni di colloquio e raccolta delle informazioni, in attesa che la Commissione UE approvi la modulistica disposta dal Regolamento, il Ministero invita le questure ad adoperare uno schema predisposto ed allegato alla Circolare stessa, disponibile sul sistema *Vestanet,* da far compilare e sottoscrivere al richiedente o al legale rappresentante/tutore, allegandolo infine al modello C3 nel sistema *Vestanet*. Al termine della compilazione, al richiedente protezione verrà consegnata sia la copia del C3, quanto quella dello schema sopra menzionato. Come già osservato, il nuovo Regolamento prevede la necessità che il richiedente sia informato delle disposizioni sul sistema Dublino III e venga intervistato per poter far emergere i criteri gerarchici applicabili.

Il colloquio personale così come previsto dal Regolamento può essere omesso, sottolinea il Ministero, se il richiedente ha fornito tutte le informazioni "*pertinenti ed esaustive*". In ogni caso, Dublino III stabilisce che il diritto del richiedente protezione a ricevere le informazioni relative alla procedura di determinazione dello Stato membro competente è correlato alla consegna di un *opuscolo informativo*. Poiché l'opuscolo non è stato ancora redatto dagli uffici competenti, nella circolare, il Ministero invita le Questure ad informare oralmente il richiedente protezione. Rispetto alla categoria del minore non accompagnato, nel Regolamento 604/2013 si sottolinea come la volontà del minore sia condizione imprescindibile per la valutazione della competenza, anche in presenza di familiari nel territorio di un altro Paese membro. Per questo motivo l'accettazione della determinazione della competenza di un altro Stato membro deve essere debitamente sottoscritta nel modulo del colloquio svolto. La comunicazione delle decisioni di presa e ripresa in carico vanno obbligatoriamente notificate ai sensi dell'art. 13 comma 7 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*" (Testo unico sull'immigrazione). Una volta determinata la competenza in capo ad un altro Stato membro diverso da quello in cui il richiedente si trova, occorre dare inizio alle attività di trasferimento. Secondo il nuovo Regolamento le attività di trasferimento devono essere precedute da uno scambio di informazioni tra gli Stati membri, al fine di assistere adeguatamente il richiedente. La competenza a trasmettere le informazioni allo Stato membro competente ricadono nella sfera di responsabilità dell'ufficio denominato *Unità Dublino del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*. A questo ufficio dovranno quindi essere inviate e

UNHCR / B.SOKOL

comunicate tutte le informazioni relative alla condizione personale dell'interessato, anche quelle relative alle condizioni di salute, attraverso la compilazione da parte delle autorità di PS della sezione del modulario del colloquio specificamente dedicata a questi aspetti. Sulla possibilità di applicare la normativa sul trattenimento ex art. 13 comma 4 bis del testo unico sull'immigrazione nei confronti del richiedente per il quale è in corso la procedura di determinazione, il Ministero invita le Questure ad effettuare una opportuna valutazione caso per caso, *"nel rispetto del principio di proporzionalità e qualora non possano essere applicate misure meno coercitive di quella in esame"*.

Il perdurare della guerra in Siria ha inevitabilmente determinato conseguenze, anche dal punto di vista amministrativo, per i cittadini siriani già soggiornanti in Paesi diversi. Con la **Circolare n. 3 del 24 gennaio 2014, il Ministero dell'Interno**, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale per i servizi demografici. Area III - Stato civile, di concerto con il Ministero degli Affari esteri, ha comunicato che la tutela consolare dei cittadini siriani residenti in Italia è affidata all'Ambasciata della Repubblica Araba di Siria a Vienna in Austria. Le attività amministrative che questi debbono compiere, in particolare la richiesta del rilascio del nulla osta ex art. 116 del c.c., decisivo per contrarre matrimonio in Italia, potrà essere richiesto e rilasciato dalla suddetta autorità diplomatica.

Proseguendo il lavoro di trasposizione delle Direttive europee, con il **Decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12**, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2014, ed in vigore dal 11 marzo 2014, viene attuata la Direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. Il titolare di protezione internazionale quindi, contrariamente a quanto previsto nella direttiva 109 del 2003, può richiedere il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato a tempo indeterminato: una disposizione, questa, fortemente voluta anche a seguito della tragedia del 3 ottobre 2013, in cui persero la vita centinaia

di migranti, nel tentativo di raggiungere le coste italiane. In seguito, infatti, con il Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 2013, per far fronte alle problematiche generate dal fenomeno dell'immigrazione, furono stanziati fondi *ad hoc* e fu approvato lo schema del Decreto legislativo di trasposizione della direttiva che consente il rilascio del pds di lungo periodo anche ai titolari i protezione internazionale, al fine – si legge - di favorire l'integrazione degli stessi.
Ai sensi dell'art. 9 del TUI, le autorità di PS competenti possono autorizzare il rilascio del pds UE di lungo periodo qualora il cittadino straniero, regolarmente soggiornante in Italia da almeno 5 anni, sia in possesso dei requisiti di reddito e di alloggio predeterminati, nonché in seguito al superamento del test di lingua italiana. Per i titolari di protezione internazionale sono previste delle eccezioni all'applicazione dell'articolo 9 e delle condizioni per il rilascio sopra indicate: non è richiesta la documentazione relativa all'idoneità dell'alloggio, ferma restando la necessità di indicare un luogo di residenza, mentre è richiesta la prova che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale[24]. In questo caso, coloro che si trovano nelle condizioni di vulnerabilità ex articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, ed hanno usufruito di "*un alloggio concesso a titolo gratuito, a fini assistenziali o caritatevoli, da parte di enti pubblici o privati riconosciuti*", dovranno dimostrare un importo minore poiché la loro condizione di accoglienza consente di rideterminare il reddito concorrendo con questo nella misura del 15%. Inoltre, i titolari di protezione internazionale non dovranno sottoporsi al test di lingua italiana. Il calcolo del periodo di soggiorno decorre dal momento della presentazione della domanda di protezione internazionale. Una volta autorizzato il rilascio del documento di soggiorno a tempo indeterminato, il titolare della protezione non perde il diritto allo status riconosciuto: per questo motivo gli sarà rilasciato un pds UE di lungo periodo nelle cui annotazioni viene apposta la dicitura "*protezione internazionale riconosciuta dall'Italia*". La revoca o la cessazione dello status di protezione determinano in ogni caso il rifiuto o la revoca del pds UE di lungo periodo, anche se con la cessazione, qualora i requisiti previsti per il rilascio del pds UE di lungo periodo sussistano, potrà essere rilasciato senza l'annotazione. L'annotazione è un aspetto importante e rilevante: non essendo contemplato un meccanismo europeo di trasferimento della Responsabilità della protezione interazionale, lo Stato che ne ha decretato il riconoscimento rimarrà in ogni caso competente, pur soggiornando, il titolare dello status, in un altro Stato membro dell'Unione Europea[25]. La caratteristica di questo documento, infatti, oltre a consentire un soggiorno indeterminato, è anche la possibilità di trasferirsi in un altro Stato membro dell'UE e soggiornarvi per un tempo superiore ai tre mesi altrimenti possibili, e per motivi di lavoro o familiari[26].
Il beneficiario di protezione internazionale a cui l'Italia abbia riconosciuto lo status, titolare di pds UE di lungo periodo trasferitosi in un altro Stato membro e da questi allontanato, potrà essere riammesso in Italia qualora, e nel frattempo, benefici ancora della protezione. Nel caso invece ricorrano i presupposti di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251[27], l'allontanamento può essere effettuato fuori dal territorio dell'Unione europea, sentito lo Stato membro che ha riconosciuto la protezione internazionale, fermo restando il rispetto del principio di non respingimento previsto dall'articolo 19, comma 1 del TUI.
Sul rilascio ai titolari di protezione internazionale del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, la **Circolare del Ministero dell'Interno del 20 marzo 2014**, fornisce indicazioni in merito all'applicazione da parte delle Questure. In particolare, nella Circolare si forniscono chiarimenti in merito ai codici che le Autorità di PS territoriali dovranno usare per la distinzione tra le categorie di titolari di pds UE di lungo periodo. Si riportano in questa sede alcuni aspetti estratti dalla circolare: il familiare del titolare di status di protezione internazionale che intenda richiedere il medesimo titolo di soggiorno a tempo indeterminato dovrà essere sottoposto all'esame di lingua italiana poiché le disposizioni legislative non ne prevedono l'esclusione; qualora venga effettuata da parte di un altro Stato membro una richiesta di riammissione di un titolare di status di rifugiato, entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta di informazione sarà il Punto di contatto nazionale (che con il Decreto è stato riconosciuto nella *Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere – Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri, I Divisione Stranieri)* ad effettuare le comunicazioni richieste, così come questi sarà a sua volta l'organo autorizzato a richiedere informazioni ad altri Stati membri, qualora fosse l'Italia a dovere effettuare una riammissione. In ultimo, il Ministero comunica di aver interpellato il Ministero dell'Economia per verificare se i titolari di status di protezione internazionale siano esentati dall'onere del versamento del contributo di 200 euro, richiesto nel caso di primo rilascio e rinnovo del pds UE di lungo periodo. Sin dalle prime fasi di applicazione della procedura vi sono dubbi interpretavi, peraltro anticipati dalla stessa circolare del Ministero, e che portano, ad esempio, la Questura di Milano – Ufficio immigrazio-

24 Per l'anno 2014 l'assegno sociale annuo è stabilito in euro 5.818,00.

25 L'Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità dei rifugiati firmato a Strasburgo il 16/10/1980 e ratificato dall'Italia con legge n. 438 del 30/07/1985 consente, dopo due anni di regolare permanenza continuativa ed effettiva in un altro Paese, anche il trasferimento della responsabilità della determinazione dello status. Nel caso di trasferimento, al titolare di pds UE di lungo periodo verrà modificato il campo delle annotazioni in cui era stata indicata la responsabilità dello Stato che aveva decretato lo status. In ogni caso si ricorda che l'art.78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, al comma 2, si propone l'attuazione con una procedura legislativa ordinaria di misure relative alla definizione di uno status uniforme in materia di status di rifugiato o di protezione sussidiaria.

26 In questo caso occorre verificare le condizioni di applicazione della direttiva 2003/109/CE nello Stato membro in cui si decide di trasferirsi.

27 "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 19, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il rifugiato o lo straniero ammesso alla protezione sussidiaria è espulso quando: a) sussistono motivi per ritenere che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato; b) rappresenta un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per un reato per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni."

Agenda europea sull'immigrazione

UNHCR/F.MALAVOLTA

A SEGUITO DEI TRAGICI AVVENIMENTI accaduti nel Mediterraneo nel corso del 2015 e di fronte alla massiccia ripresa di arrivi in Europa di richiedenti protezione internazionale, nel mese di maggio 2015 la Commissione Europea ha presentato un'Agenda sulla migrazione in cui vengono delineate sia le misure previste nell'immediato per rispondere alla situazione di crisi nel Mediterraneo, sia le iniziative da varare negli anni a venire per gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto.

L'Agenda è stata presentata come una risposta europea che combina la politica interna ed estera, sfrutta al meglio agenzie e strumenti europei e coinvolge tutti gli attori: Stati membri, istituzioni UE, organizzazioni internazionali, società civile, autorità locali e paesi terzi. Diversi sono i contenuti presenti nell'agenda che poggia fondamentalmente su quattro pilastri: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, gestire le frontiere, rendendole sicure e salvando vite umane, onorare il dovere morale di proteggere e infine implementare una nuova politica di migrazione regolare. L'impianto dell'Agenda è apparso fin da subito particolarmente sbilanciato verso un approccio securitario che prevede il contrasto all'attività illecita dei trafficanti, i ritorni dei migranti nei paesi di provenienza, il controllo dei confini dell'Unione Europea e il rafforzamento della comune politica europea sull'asilo.

Accanto a queste previsioni di medio e lungo periodo, la Commissione Europea ha presentato anche delle iniziative da avviare a breve termine tra cui l'implementazione di un sistema di salvataggio di vite in mare attraverso un consistente aumento dei finanziamenti alle operazioni Triton e Poseidon, che si svolgono sotto il mandato dell'agenzia europea Frontex.

Con riferimento alle misure da avviare nell'immediato, per la prima volta è stata proposta l'attivazione di un sistema di emergenza, previsto all'articolo 78, paragrafo 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, per aiutare gli Stati membri interessati da afflussi improvvisi di migranti. Si tratta di un meccanismo temporaneo di redistribuzione nell'UE delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale. Si è stabilita per il 2015 una quota di 20.000 migranti da ricollocare nei diversi paesi dell'Unione, che sembra però del tutto insufficiente, tenendo conto dell'attuale flusso di arrivi via mare, che supera notevolmente quello registrato nel 2014. Nei fatti la Commissione ha proposto di alleggerire il peso che alcuni Stati (vedi l'Italia, la Germania, la Svezia o l'Ungheria) devono sopportare a causa del massiccio arrivo di profughi sui loro territori. Ciò avverrebbe attraverso un meccanismo di redistribuzione negli altri 24 paesi dell'Unione che, in alcuni casi, ospitano numeri particolarmente modesti di richiedenti asilo.

Nonostante le quote paventate siano comunque esigue, le reazioni dei singoli paesi sono state a prevedibilmente sorprendenti. Vi è stata una forte opposizione da parte di paesi quali la Gran Bretagna, l'Ungheria, la Repubblica Ceca e la Repubblica Slovacca. Budapest (tra i principali oppositori delle quote intra-Ue) ha addirittura iniziato a costruire un muro di oltre 170 chilometri tra Ungheria e Serbia per bloccare il flusso dei migranti in arrivo dai Balcani.

Tra le misure da attuare nell'immediato è stato proposto anche un programma di reinsediamento UE per offrire ai rifugiati in Europa 20.000 posti distribuiti sul territorio di tutti gli Stati membri. Anche in questo caso si tratta di una misura assolutamente inadeguata in quanto non risponde, neppure lontanamente, all'esigenza di dare una risposta a milioni di persone che oggi vivono ammassate nei campi profughi allestiti alle porte d'Europa, in condizioni fortemente discutibili. In tal senso è paradigmatica la condizione dei cittadini siriani oggi fuggiti in Turchia, Iraq, Giordania o Libano.

Infine è stato previsto di varare un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti e contrastare il traffico di migranti, nel rispetto del diritto internazionale. A tal proposito è stata avanzata la proposta, questa volta accolta unanimemente dai 28 Stati membri, di intervenire anche militarmente in Libia al fine di sequestrare e distruggere i barconi prima che partano così come di distruggere i depositi di carburante e le strutture di attracco.

ne – a ritenere di dover fornire chiarimenti con una propria **Circolare del 13 maggio 2014**. Si legge ancora nella circolare della questura di Milano, che i titolari di protezione internazionale, per quanto esenti dal pagamento del contributo di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, non risultano esserlo qualora richiedano il rilascio del pds UE di lungo periodo. Si legge, infatti, nella nota di chiarimenti che, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, "*lo straniero deve effettuare il versamento del contributo di € 200,00 ai sensi dell'art. 5 comma 2 ter del D. L.vo n. 286/1998 (che non è stato modificato dal suddetto D. L.vo e che espressamente individua le categorie di stranieri esentati da tale onere)*". Si ricorda, inoltre, come anche i familiari del titolare di protezione che intendano richiedere il rilascio del permesso UE di lungo periodo debbano dimostrare una serie di condizioni, diverse da quelle previste per i titolari di status di protezione internazionale, "*atteso che: deve essere presente sul territorio nazionale da almeno cinque anni; deve essere effettuato il versamento del contributo di € 200,00; deve essere effettuato il test di lingua italiana; non deve essere documentata l'idoneità alloggiativa, fermo restando la necessità di indicare un luogo di residenza*"[28].

L'entrata in vigore dell'art. 4 bis del TUI, e la sottoscrizione da parte dei cittadini stranieri che hanno fatto ingresso in Italia a partire dal marzo del 2012 dell'**Accordo di integrazione,** è stata oggetto di numerose comunicazioni intervenute nel corso del 2014, per una migliore applicazione dello strumento e per ottimizzare l'operatività delle pubbliche amministrazioni chiamate ad esaminare gli esiti degli accordi sottoscritti. L'Accordo, infatti, è articolato per crediti da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno, e la sua stipula rappresenta condizione necessaria per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno, tanto che la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato.

Secondo quanto riportato dall'art. 4 bis del TUI, la revoca del permesso di soggiorno e la contestuale espulsione per il mancato raggiungimento degli obiettivi sottoscritti nell'Accordo non ha luogo nel caso in cui il cittadino straniero sia titolare di "*permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, (…)*". Con la **Circolare n. 824 del 10 febbraio 2014 il Ministero dell'Interno,** Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo, Ufficio I – Pianificazione delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo, nel fornire indicazioni operative per la verifica dell'accordo, trascorsi oramai i due anni previsti, ribadisce come, nel caso delle categorie sopra menzionate, sia esclusa la sanzione prevista. Qualora quindi l'Accordo sia stato sottoscritto "*gli Sportelli Unici non dovranno procedere alla verifica dell'adempimento dell'Accordo, per ragioni di semplificazione e di economicità amministrativa, (…) e gli Accordi esenti da verifica verranno chiusi automaticamente dai sistema con la causale "Chiuso per esenzione*".

Con il **Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18** di attuazione della direttiva 2011/95/UE, recante *Norme sull'attribuzione, a cittadini non UE o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, uno status uniforme per i rifugiati o per i beneficiari della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 55 del 7 marzo 2014, ed in vigore dal 22 marzo 2014, viene compiuto un altro importante passaggio verso l'adeguamento del sistema di asilo italiano ai parametri dell'Unione Europea. Le modifiche incidono sui presupposti e sul contenuto dello status di rifugiato ed anche sui presupposti, sul contenuto e sui diritti acquisiti a seguito del riconoscimento della protezione sussidiaria: di fatto, producono 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 che invece si fondano su presupposti differenti e quindi si sviluppano in maniera differente, ed alle quali sono stati ricondotti fino ad oggi diritti differenti, proprio a sostegno della loro distinzione. Le motivazioni addotte ed elen-

28 Con la Circolare del 27 gennaio 2015 il Ministero dell'Interno ha chiarito che i titolari di protezione internazionale che richiedono un permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo, sono esentati dall'obbligo di pagare il contributo economico di 200 euro previsto dal TUI.

cate nella premessa della Direttiva 95/2011 sono diverse, seppure ritorni spesso il principio che muove da sempre il Sistema di asilo europeo, secondo cui occorra uniformare le legislazioni dei vari Stati membri per diminuire il più possibile gli spostamenti dei richiedenti tra un Paese e l'altro. In sostanza si dice che "*Il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria dovrebbe contribuire a limitare il movimento secondario dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri, nei casi in cui tali movimenti siano dovuti esclusivamente alla diversità dei quadri giuridici*".
Procedendo per ordine, tra le modifiche introdotte dal D.lgs. 18/2014 al Decreto qualifiche del 2007, si riportano alcune tra le più rilevanti.
È introdotta la definizione di "*beneficiario di protezione internazionale*" con lo scopo di riconoscere, in capo al titolare di uno dei due status un'unica denominazione e condizione giuridica.
È perfezionata la categoria degli *atti di persecuzione*, annoverando tra le forme di persecuzione che il rifugiato dichiara di aver subito o di poter subire, anche quelle conseguenti il rifiuto di prestare il servizio militare e quindi "l*e azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale*". Peraltro, fino ad ora, questo tipo di situazione, denunciata da molti richiedenti, non trovava un inquadramento giuridico determinato, seppure nelle "Linee guida per la valutazione delle richieste di del riconoscimento dello status di rifugiato – Commissione Nazionale asilo", la "*Pena sproporzionatamente severa per la renitenza alla leva e diserzione*" viene riportata tra i casi umanitari ai quali può essere ricondotto il rilascio del pds per motivi umanitari ex art. 5 comma 6 del D.lgs. 286/98.
Tra i motivi che determinano gli atti di persecuzione, la Convenzione di Ginevra annovera anche l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale. Secondo l'art. 8 del D.lgs. 251/2007 il particolare gruppo sociale " *è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana"*. Con le modifiche del D.lgs. 18/2014, ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si dovrà tenere conto anche "*delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere"*, intendendo, evidentemente, i casi di quanti si percepiscono, e quindi si identificano, come uomo, donna, o in qualcosa di diverso da queste due polarità.
Rispetto ai soggetti che avrebbero potuto offrire protezione al richiedente prima della fuga dal suo Paese, viene mantenuta la disposizione per cui sono annoverati anche i partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali che controllano lo Stato o una parte consistente del territorio, ma il D.lgs. 18/14 attribuisce alla Commissione esaminatrice l'onere di verificare che queste organizzazioni, se presenti, avrebbero realmente avuto la volontà e la capacità di offrire protezione in maniera effettiva e non temporanea. Anche il concetto di "soggetti vulnerabili" subisce delle integrazioni e, a quelle indicate dal D.lgs. 140/2005, ovvero i minori, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vengono integrate le categorie dei minori non accompagnati, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici. Rispetto quest'ultima categoria, ed in particolare in materia di assistenza sanitaria, è prevista l'adozione di linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, compresi eventuali programmi di formazione e aggiornamento specifici rivolti al personale sanitario. La realizzazione delle linee guida e del loro contenuto però, dovrà essere attivata con risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente poiché non sono previsti capitoli di spesa nuovi a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 18/2014.
Il permesso di soggiorno rilasciato per protezione sussidiaria avrà una durata di 5 anni, come il pds rilasciato per il titolare di status di rifugiato, e non più di 3 anni, come previsto nella precedente versione del decreto qualifiche e, contrariamente alla precedente legislazione, come si anticipava, il titolare di status di protezione sussidiaria potrà effettuare il ricongiungimento familiare con i propri familiari alle stesse condizioni del titolare di status di rifugiato, non essendo più obbligato a dimostrare il possesso dei

requisiti abitativi ed economici previsti in precedenza.
Infine si riporta il testo dell'articolo 34 della Direttiva 95/2011, "*accesso agli strumenti di integrazione*", secondo cui: "*al fine di facilitare l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale nella società, gli Stati membri garantiscono l'accesso ai programmi d'integrazione che considerano adeguati, in modo da tenere conto delle esigenze particolari dei beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, o creano i presupposti che garantiscono l'accesso a tali programmi*". Il D.lgs. 18/2014 sviluppa il contenuto dell'articolo 34 ma non prevede risorse economiche aggiuntive per le azioni che vengono previste, stabilendo che "*per favorire la promozione delle iniziative necessarie a superare la condizione di svantaggio determinata dalla perdita della protezione del Paese di origine e a rimuovere gli ostacoli che di fatto ne impediscono la piena integrazione, è previsto un Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione con l'obiettivo di ottimizzare i sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o titolari di protezione internazionale*". Il Tavolo dovrà predisporre, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni.
Il Tavolo è composto da rappresentanti del Ministero dell'Interno, dell'Ufficio del Ministro per l'integrazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), ed è integrato, in sede di programmazione delle misure di cui alla presente disposizione, con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante, della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, a seconda delle materie trattate, con rappresentanti delle altre amministrazioni o altri soggetti interessati. Non sono previste risorse economiche per il tavolo, tantomeno per la realizzazione del Piano nazionale.
Si riporta inoltre anche la disposizione che, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli conseguiti all'estero dai titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, dispone l'attivazione delle amministrazioni competenti per individuare sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che consentono il riconoscimento dei titoli ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, laddove il protetto internazionale dimostri di non poter acquisire la suddetta certificazione[29].
Con il **Decreto legislativo del 4 marzo 2014, n. 24**, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 60 del 13 marzo 2014 ed entrato in vigore il 28-3-2014 si provvede all'attuazione alla direttiva 2011/36/UE, relativa alla *prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI*. Il decreto porta modifiche sia al codice penale, che al codice di procedura penale, nonché all'articolo 18 del TUI. Inoltre, riconoscendo la possibilità che la procedura di tutela delle vittime di tratta e sfruttamento e la procedura di riconoscimento della protezione internazionale possano essere tra loro connesse, pone in essere l'avvio di un coordinamento tra le amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo, anche al fine di determinare, qualora risultino necessari, meccanismi di rinvio tra i due sistemi di tutela. L'articolo 10 comma 2 del decreto quindi prevede che comunque, nell'ipotesi prevista al comma 1 dell'articolo 18 del TUI "*allo straniero sono fornite (…), ove ne ricorrano i presupposti, informazioni sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251*." Analogamente, il Decreto modifica anche il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, (cd decreto procedure), ed all'art. 32 inserisce, il comma 3 bis in cui si legge che "*La Commissione territoriale trasmette, altresì, gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale*". Vista la situazione di particolare emergenza, già vissuta sin dai primi mesi del 2014 ed intensificatasi nell'estate con l'aumento dei flussi di ingresso, "il Governo cerca di trovare soluzioni *per fare fronte alle crescenti esigenze, determinate anche dalle crisi internazionali in atto in Paesi del bacino del Mediterraneo, connesse agli interventi di assistenza ai richiedenti la protezione internazionale*", ed apporta modifiche alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale nell'ambito con il **Decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119 convertito con legge 17 ottobre 2014, n. 146,** pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 245 del 21-10-2014 "*Di-*

29 "*1. I cittadini stranieri, regolarmente soggiornanti in Italia che intendono iscriversi agli ordini, collegi ed elenchi speciali istituiti presso le amministrazioni competenti, nell'ambito delle quote definite a norma dell'articolo 3, comma 4, del testo unico e del presente regolamento, se in possesso di un titolo abilitante all'esercizio di una professione, conseguito in un Paese non appartenente all'Unione europea, possono richiederne il riconoscimento ai fini dell'esercizio in Italia, come lavoratori autonomi o dipendenti, delle professioni corrispondenti. (…) 2. Per le procedure di riconoscimento dei titoli di cui al comma 1 si applicano le disposizioni dei decreti legislativi 27 gennaio, 1992, n. 115, e 2 maggio 1994, n. 319, compatibilmente con la natura, la composizione e la durata della formazione professionale conseguita. (…)*" art 49 DPR 394/1999.

sposizioni urgenti sul contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive, il riconoscimento della protezione internazionale, e per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno". In particolare, sono aumentate da 10 a 20 il numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, mentre si dispone che possono raggiungere il numero massimo di 30 le cd sezioni delle Commissioni. Per far fronte all'aumento del numero delle Commissioni esaminatrici, riguardo all'organizzazione delle attività ed alla sede logistica delle Commissioni stesse, il decreto legge prima, e la legge, successivamente, dispongono che siano insediate "*presso le prefetture che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno*". I membri effettivi e supplenti delle Commissioni territoriali partecipano a un corso di formazione iniziale ed a periodici corsi di aggiornamento, organizzati dalla Commissione nazionale, anche in collaborazione con l'UNHCR l' e con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. È confermata l'indipendenza di giudizio e di valutazione tra le diverse commissioni e le annesse sezioni, mentre viene ribadito come il trasferimento del richiedente protezione presso un altro servizio di accoglienza o un centro di trattenimento, determina anche il trasferimento della competenza ad esaminare e decidere sulla domanda di protezione, verso la Commissione del luogo in cui insiste il nuovo centro. Il criterio della predeterminazione della competenza può essere derogato con provvedimento del Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo tenendo conto del carico di lavoro di alcune Commissioni, anche determinato dal trasferimento di residenza o domicilio. In ogni caso, e sempre per far fronte all'esigenza di mantenere la procedura entro tempi di determinazione e definizione, viene stabilito che "*il colloquio si svolge di norma alla presenza di uno solo dei componenti della Commissione, con specifica formazione e, ove possibile, dello stesso sesso del richiedente*". La Commissione territoriale, ed anche il Giudice, in caso di impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, quelle informazioni, relative alla situazione del Paese di origine ed alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente, mentre la decisione mantiene la sua natura collegiale ed il membro della Commissione che ha effettuato singolarmente il colloquio sottopone la proposta alla Commissione che decide secondo i criteri della maggioranza già previsti dal D.lgs. 25/2008.

I flussi massicci di ingressi registrato fino a quel momento, e le polemiche suscitate nei mesi passati circa l'applicazione delle disposizioni in materia di fotosegnalamento ed avvio delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, inducono la necessità di fornire ulteriori indicazioni operative da parte del Ministero dell'Interno alle autorità di PS presenti sul TN. Si legge, infatti, nella **Circolare n. 28197 del 25 settembre 2014**, che "*alcuni Stati membri lamentano, con crescente insistenza, il mancato fotosegnalamento di numerosi migranti che, dopo essere giunti in Italia, proseguono il viaggio verso i Paesi del nord Europa*". Per questo motivo, il Ministero fornisce delle linee di indirizzo operativo, "*cui attenersi per il corretto adempimento delle procedure di fotosegnalamento, per armonizzare le procedure in uso e per corrispondere ai molteplici quesiti recentemente pervenuti.*" Dopo aver affrontato la situazione, attraverso considerazioni di carattere generale, in cui si stabilisce l'utilità di far fronte al fotosegnalamento al momento del trasferimento nelle diverse località del TN in cui i migranti sono stati assegnati, poiché risulta più complesso farlo al momento dello sbarco, si stabiliscono piani di intervento diversi. Il controllo sanitario dei migranti costituisce il primo step dopo il salvataggio. Il cd "filtro sanitario" viene effettuato prima dello sbarco, ed al fine di individuare casi che necessitano di accertamenti ulteriori o terapie particolari, da inviare negli ospedali del luogo di arrivo. Il filtro viene compiuto dai medici della Marina Militare, se trasportati su navi di quella Forza Armata, o del Ministero della Salute, se soccorsi da unità della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto o da mercantili in transito. I medici provvedono così ad individuare i casi che, nell'immediatezza, necessitano di accertamenti ulteriori e di terapie, inviandoli presso gli ospedali dei luoghi di approdo. È quindi rilasciata una certificazione medica cumulativa che attesta l' assenza di malattie infettive e contagiose in atto nel gruppo dei migranti, al fine di proseguire l'iter di accoglienza. Nel certificato sono indicate tutte le informazioni sulle condizioni del migrante. Qualora nella visita emergano particolari malattie contagiose o comunque patologie particolari, l'iter di acco-

Praesidium

IL PROGETTO PRAESIDIUM "Potenziamento dell'accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l'isola di Lampedusa" è stato avviato nel 2006 dal Ministero dell'Interno, in partnership con la Croce Rossa Italiana (CRI), l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

Tra il marzo 2007 e il febbraio 2008, il progetto è stato esteso anche alla Sicilia con l'obiettivo di consolidare il modello di intervento multi-agenzia già sviluppato nella prima annualità e permettere alle Organizzazioni partner di assistere e individuare le diverse categorie di migranti inclusi i gruppi vulnerabili ai fini del trasferimento da Lampedusa nei Centri idonei della Sicilia. A partire dal febbraio 2008, in ragione dell'incremento dei flussi di minori stranieri non accompagnati, il progetto ha coinvolto anche Save the Children Italia. Nel contempo, l'OIM e l'UNHCR hanno esteso il loro campo di intervento rispettivamente alla Sardegna, alla Calabria e alla Puglia.

La quarta fase del Progetto Praesidium ha avuto come obiettivo il rafforzamento della capacità di gestione dei flussi migratori misti che interessano in particolare la frontiera sud dell'Italia e il consolidamento dei risultati ottenuti nel contesto delle fasi precedenti.

A partire dalla prima metà del 2009, a causa delle politiche di gestione dei flussi migratori misti adottate dal Governo italiano che hanno determinato una drastica riduzione del flusso migratorio via mare verso Lampedusa, le suddette Organizzazioni hanno deciso, d'intesa con il Ministero dell'Interno, di rimodulare il proprio intervento estendendo le proprie attività in altre Regioni.

Nel 2010 le Organizzazioni hanno ulteriormente ampliato il proprio ambito di intervento e hanno dislocato i propri operatori anche in altri luoghi di arrivo dei migranti e in altre aree a forte pressione migratoria, come le Marche (Save the Children) e la Campania (OIM), in particolare presso l'area di Castelvolturno (CE). Il Progetto Praesidium, in ragione dei differenti mandati delle quattro organizzazioni, ha potuto raggiungere un insieme eterogeneo di beneficiari, che riflette la composizione dei flussi migratori misti: i migranti volontari, i richiedenti asilo, i minori stranieri, le vittime della tratta, con particolare riguardo per coloro i quali si trovavano in una condizione di particolare vulnerabilità a causa del loro stato di salute, ovvero delle violenze e dei traumi subiti nei Paesi di origine o di transito durante il viaggio verso l'Italia. In considerazione della complessità degli arrivi via mare, e vista la sovrapposizione dei bisogni dei beneficiari, l'OIM, l'UNHCR, la CRI e Save the Children Italia hanno operato in sinergia al fine di garantire la massima efficacia dell'intervento, valorizzando nel contempo l'approccio multi-agenzia adottato d'intesa con il Ministero dell'Interno. Per il 2014 l'azione congiunta delle organizzazioni è stata ulteriormente potenziata, anche grazie al contributo del Fondo europeo per le frontiere esterne. Oltre che intervenire presso tutti i luoghi di sbarco e nei centri di accoglienza, le organizzazioni effettueranno un'attività di monitoraggio sugli standard di accoglienza nei centri, per assicurare le migliori condizioni e il rispetto dei diritti umani.

UNHCR/F.MALAVOLTA

Storie /

Storia di G., un ragazzo eritreo

MI CHIAMO G., sono nato ad Addis Abeba, in Etiopia, nei primi anni '80. Mio padre è eritreo, mia madre etiope e io ho entrambe le cittadinanze dalla nascita.

Sono rifugiato politico, lo status mi è stato riconosciuto da una Commissione Territoriale italiana. Io però non ho potuto fermarmi in Italia perché mancava, non solo il lavoro ma anche qualsiasi prospettiva per il futuro. Ora vivo a Malta e faccio il lavapiatti in un ristorante.
Ho vissuto in Etiopia fino al 1997, anno in cui si è riacutizzato il conflitto tra Etiopia ed Eritrea. Io e la mia famiglia, essendo per metà eritrei, siamo stati cacciati dal Paese e tutti i nostri beni sono stati espropriati. La polizia etiope ci ha prelevato di notte dalla nostra casa e deportato in Eritrea, ad Asmara, nel quartiere di Khwta. Noi ci siamo poi spostati nella città di Adena Fassit, dove siamo rimasti per 3 mesi prima di andare ad Assab, dove viveva un mio cugino. Qui studiavo e lavoravo come gommista nell'officina di mio cugino.
In Eritrea il servizio militare è obbligatorio e tutti i ragazzi vengono costretti ad arruolarsi nell'esercito al compimento del diciottesimo anno d'età o al termine della settima classe di scuola. Molti dichiarano un'età falsa, cercando così di evitare l'arruolamento forzato, ma spesso questo non funziona, poiché succede che vengano denunciati dalle persone del loro stesso quartiere.
Nel 2005 alcuni militari sono venuti a prelevarmi a scuola e mi hanno portato nel campo di addestramento militare di Sawa. Lì l'addestramento e le condizioni di vita erano molto dure. Venivamo svegliati la mattina all'alba e costretti a marciare tutto il giorno. Il cibo era scarso e di pessima qualità e le punizioni corporali erano frequenti e severe. Poiché avevo origini etiopi, e soprattutto in quel periodo l'Etiopia rappresentava il nemico, il trattamento riservatomi era ancora peggiore: non mi veniva mai consentito di riposarmi e venivo picchiato più frequentemente degli altri. Dopo circa due mesi passati al campo sono riuscito a scappare confondendomi tra le reclute che avevano terminato il periodo di addestramento e stavano partendo per il fronte.
Sono andato a Porto Sawa e poi a Adena Fassit, a circa 25 chilometri da Asmara, dove sono rimasto nascosto per due mesi e mezzo. Lì vivono molti Etiopi deportati che si aiutano a vicenda e io sono riuscito a mantenermi grazie a dei soldi che la mia famiglia mi inviava. Anche lì, però, ero in pericolo, dato che ero considerato un disertore dall'esercito eritreo e in Eritrea i disertori vengono fucilati. La mia famiglia, inoltre, mi aveva informato che l'esercito aveva fatto dei rastrellamenti nel quartiere di Assab in cui vivevano per cercarmi.
Sono quindi scappato in Etiopia, ad Addis Abeba, dove sono rimasto per 8 mesi. Sul confine tra Eritrea ed Etiopia i militari che controllavano la frontiera mi hanno intercettato e mandato in un campo profughi vicino al confine, dove sono rimasto per due giorni. Da lì sono poi fuggito, insieme ad altri due disertori eritrei, passando attraverso foreste e strade secondarie.
Anche ad Addis Abeba dovevo vivere nascosto, per evitare di essere nuovamente deportato in Eritrea. Ero quindi ospite presso amici e conoscenti, cambiavo spesso casa e, appena ne ho avuta la possibilità, ho lasciato il Paese.
Sono andato a Bahri, un quartiere di Khartoum, in Sudan, dove sono rimasto per un anno facendo lavori saltuari. Lì l'UNHCR mi ha rilasciato un documento che attestava il mio status di rifugiato, ma non vi era nessuna garanzia reale di protezione. Diverse persone eritree che conoscevo, per la maggior parte disertori, sono, infatti, state rimandate in Eritrea, dove sono poi state fucilate o sono morte in carcere. Anche a Bahri, infatti, vi erano frequenti rastrellamenti da parte delle autorità eritree che cercavano i disertori.
Nei primi mesi del 2009 sono quindi partito per la Libia. Ho pagato 450 $ a dei trafficanti sudanesi che mi hanno portato, insieme ad altre 175 persone, fino al confine con la Libia. Abbiamo viaggiato per 25 giorni attraverso il deserto a bordo di camion scoperti.
In Libia ho vissuto a Tripoli, dove cercavo di stare nascosto ed uscire il meno possibile, dato che non avevo un permesso di soggiorno.
A giugno 2011, è scoppiata la guerra in Libia e la situazione era sempre più pericolosa per cui ho deciso d'imbarcarmi e sono arrivato a Lampedusa. Dall'isola sono stato trasferito a Torino, qui ho fatto domanda di asilo e sono stato riconosciuto rifugiato politico nel 2012. Purtroppo in Italia non solo non riuscivo a trovare un lavoro ma avevo serie difficoltà a trovare un posto dove vivere e per questo dopo un lungo periodo di attesa per avere i documenti ho deciso di seguire il consiglio di un mio amico di infanzia che mi aveva chiamato invitandomi a raggiungerlo a Malta perché c'era la possibilità di avere un lavoro. Così ho fatto, ho trovato un lavoro e un alloggio e ora vivo nell'isola da cui molti altri migranti vogliono partire per raggiungere l'Italia!

30 Regolamento (CE) nr. 2725/2000.

UNHCR / I. PRICKETT

glienza, di fatto, è sospeso, poiché il cittadino straniero viene inviato presso una struttura ospedaliera del territorio. Viste le particolari emergenze, in termini di possibilità di contagio sanitario, ad ogni sbarco, il Ministero della Salute emette tempestivamente un bollettino di aggiornamento e lo inoltra agli enti sanitari competenti, ed anche alla Direzione Centrale di Sanità della Polizia di Stato che opera un monitoraggio continuo in merito ed è in costante contatto con i medici della Polizia di Stato sia dei luoghi dove avvengono gli sbarchi che di quelli dove sono trasferiti i migranti che peraltro, qualora risulti necessario, possono mettere in atto ogni misura di tutela nei riguardi del personale della Polizia di Stato.

In merito all'attività di identificazione e fotosegnalamento, il Ministero ne ribadisce l'obbligatorietà, indipendentemente dal possesso di documentazione idonea all'identificazione: il cittadino straniero deve sempre essere sottoposto al fotosegnalamento ed al rilevamento delle impronte digitali, qualora sia stato fermato mentre attraversava la frontiera in maniera irregolare via terra, via mare o via aria, o nel caso in cui sia soccorso in alto mare e sia condotto sul territorio dello Stato[30]. Nella circolare quindi, il Ministero ricorda la procedura per una corretta applicazione delle disposizioni in materia di identificazione, rilevamento delle impronte digitali, assegnazione della motivazione e conseguente inserimento nei sistemi AFIS e EURODAC da parte della polizia scientifica. Rispetto alla banca dati EURODAC, si sottolinea l'importanza di eseguire correttamente l'inserimento, al fine di facilitare il riconoscimento da parte degli altri Stati membri di cittadini stranieri presenti sul loro territorio che hanno già presentato istanza di riconoscimento della protezione internazionale in altri Paesi. I casi di rifiuti di rilevamento delle impronte digitali sono stati innumerevoli, e le forze dell'ordine hanno segnalato anche episodi e condotte di difficile gestione. Per questo motivo, nella circolare, il Ministero ricorda quali fattispecie di reato possono configurarsi laddove il cittadino straniero rifiuti di sottoporsi al foto-

Storie /

Una famiglia siriana rischia la morte nel Mediterraneo

Una madre racconta la fuga della sua famiglia dalla Siria, attraverso i pericoli del deserto e del mare

"MI È DIFFICILE PENSARE al futuro in questo momento", dice Houda mentre siamo sedute vicine, nel cortile del centro di accoglienza di Lampedusa. Mentre il sole estivo picchia cocente, si lascia sfuggire uno stanco sospiro. "Il mio futuro è nelle mani degli altri."

Ondate di calore brillano e danzano con la polvere, facendo sembrare i bambini che ci giocano accanto quasi un miraggio. Anche Houda, che con il suo velo marrone si staglia contro le pareti imbiancate a calce, difficilmente può credere che la sua famiglia ce l'abbia fatta fino a questo punto. In alcuni momenti a bordo della barca, mentre attraversavano il mare aperto, il futuro sembrava esistere appena.

All'interno di questi edifici in blocchi di cemento, oltre un migliaio di migranti e rifugiati come Houda e la sua famiglia aspettano di essere trasferiti sulla terraferma. Hanno rischiato tutto per arrivare qui, fuggendo da guerre e violenze in patria, o dall'estrema povertà, prima di intraprendere un viaggio attraverso il Mediterraneo per cercare sicurezza in Europa. Anche se la sua famiglia qui è finalmente al sicuro, per Houda l'acqua e il calore servono come costante promemoria dei pericoli che hanno affrontato durante il cammino.

La loro vita è andata in pezzi quando il quartiere di Damasco dove vivevano è stato terribilmente assediato. Prima della guerra avevano due case nella capitale siriana, dove suo marito si guadagnava da vivere trasportando generi alimentari. Ma quando una delle due case è stata bombardata, la famiglia è stata costretta a fuggire. Per finanziare la loro fuga hanno dovuto vendere rapidamente anche la seconda. Il primo porto dove abbiamo fatto scalo era in Libano, ricorda Houda, mentre suoi figli si riuniscono attorno a lei per ascoltarla. Malak, la più giovane, mi offre un biscotto. Come sua madre, è una bimba pacatamente determinata e non accetterà un no come risposta. Successivamente la famiglia è volata in Algeria e, volendo lottare per ottenere la miglior vita possibile, ha preso contatto con un contrabbandiere. Houda ricorda che ha detto alla famiglia: "Posso portarvi in Libia. Ho due automobili". E così hanno guidato attraverso il deserto. A casa la guerra si intensificava, e la famiglia ormai contava 22 membri. Hanno trascorso quattro lunghi giorni salendo e scendendo dune di sabbia. Erano compressi all'interno delle due vetture, con poco spazio a disposizione per muoversi e, a volte, il caldo che diveniva insopportabile. "È stato difficile," dice Houda. "Ma tornare indietro non era un'opzione". È stato durante il viaggio nel deserto che il marito di Houda, Mohammed, ha avuto un collasso. Oggi, nel centro di accoglienza di Lampedusa, riconosce a malapena i suoi figli. In Libia la vita non era molto migliore. La famiglia allargata ha trascorso quattro mesi in una casa, tutti ammassati in una camera singola, aspettando che i contrabbandieri li portassero in Europa via mare. Vivevano di cibo in scatola e pane. Poi è arrivato finalmente il momento di partire.

"Alle due di notte ci hanno detto di andare alle barche", dice Houda. "Per salire sulla prima abbiamo dovuto entrare in acqua. Era molto profonda e con noi c'erano perecchi bambini. Alle 3.00 eravamo tutti a bordo". Mentre parliamo, decine di rifugiati e migranti appena arrivati sono davanti all'ingresso, in paziente attesa di essere esaminati dalle guardie e dagli operatori sanitari che indossano delle maschere. Sono arrivati la sera prima, e molti di loro sono ancora bagnati e tremanti per l'odissea in mare. Houda conosce quella sensazione. "Fino a quando non sorge il sole, alle 9 di mattina, rimani zuppo nei tuoi vestiti", mi dice. Houda e la sua famiglia hanno trascorso in mare 16 ore, stipati con centinaia di altri disperati su una barca traballante, con l'unica speranza di stare andando verso un luogo più sicuro. Anche se l'imbarcazione era dotata di un generatore per pompare l'acqua fuori bordo, erano terrorizzati che si potesse rompere e che la barca così instabile potesse affondare. "C'è voluto molto tempo, perché la barca trasportava troppe persone", dice Houda sommessamente. "Siamo dovuti andare molto lentamente. Se fossimo andati più veloci la barca si sarebbe rovesciata".

"Ovviamente temevamo di morire", continua. "Pensavo che sarei potuta sopravvivere e i bambini morire. O che forse i bambini sarebbero sopravvissuti e io sarei morta. Abbiamo visto la morte in faccia quando eravamo in Siria e ora la affrontiamo qui". Dopo un'operazione di ricerca e soccorso di sette ore, incredibilmente tutti i 22 membri della famiglia di Houda sono stati portati al sicuro. Ma quello che hanno passato lascia cicatrici profonde.

Adesso, a tre giorni dal salvataggio, Houda spera che riescano ad arrivare in Olanda, anche se si preoccupa per i figli che ha dovuto lasciare indietro. "Se anche andassi in Olanda e mi dessero un palazzo non potrei essere felice, perché sarei comunque lontana da un figlio e da due figlie", si lamenta. Racconta che le sue figlie sono sposate in Siria, mentre suo figlio è in Libia in attesa di

UNHCR/F.MALAVOLTA

imbarcarsi a sua volta. Nonostante tutto, i suoi figli qui al centro di accoglienza sono ancora in grado di ridere e sorridere. Noor, una loquace bambina di nove anni, ridacchia quando disegno una faccetta stupida nel mio taccuino. Le chiedo cosa spera per il futuro. "Mi piacerebbe riavere quello che ho perso", dice, e la madre mi spiega che le è caduta in mare una borsa di gioiellini, impacchettata prima della loro precipitosa fuga dalla Siria. In Olanda la piccola Noor ha intenzione di comprare moltissimi anelli e cerchietti. "Voglio avere una camera con un bel lettino", mi dice. "E dipingere le pareti di rosa". Per Houda il futuro è molto più difficile da immaginare. La sua famiglia resterà nel centro di accoglienza di Lampedusa per circa una settimana, prima di essere trasferita sulla terraferma. Da lì, dovranno ricostruire le loro vite spezzate e mettere nuove radici lontano da casa. Houda sente che il suo viaggio è appena iniziato.

Storie /

Le persecuzioni di T.L. e il sistema Dublino

IL SIG. T.L. è fuggito dal suo Paese nel marzo 2013 in seguito ad alcune vicende personali che ne avevano messo in pericolo la vita. Insegnante presso una scuola superiore da quasi 30 anni, infatti, si oppone ad alcune modifiche normative imposte al corpo docenti e manifesta il proprio dissenso prima nel proprio istituto, successivamente durante incontri pubblici. La sua puntuale e ferma opposizione alle nuove regole, che secondo il sig. T.L erano in contrasto con quelle vigenti fino ad allora ed illegittime, provoca dapprima dei richiami formali da parte dei suoi superiori mentre, successivamente, la chiamata alle armi e l'obbligo di presentarsi entro beve tempo presso il confine del Paese per prestare il proprio servizio, decisione inaspettata vista l'età del sig. TL oramai prossima al pensionamento. Per questi motivi, i figli del sig. TL residenti all'estero decidono di aiutare il genitore a lasciare il Paese prima possibile. Vista l'età cercano di far autorizzare un ingresso regolare del genitore in un Paese dell'Unione Europea. Il figlio del sig. TL vive in Svizzera dove ha ottenuto lo status di rifugiato da anni. Non riuscendo a far ottener un visto, anche solo turistico, dalle autorità consolari svizzere, il sig. TL si rivolge alla Rappresentanza consolare italiana in XXX ed ottiene finalmente un visto turistico. Giunto in Italia però, immediatamente, prosegue il suo viaggio verso la Svizzera, dove lo attendeva suo figlio. Una volta in Svizzera presenta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato ma, dopo pochi mesi, L'istruttoria si conclude con la decisione emessa ai sensi del Reg. 604 del 2013, cd Dublino III, che riconosce l'Italia come il Paese competente ad istruire la domanda di asilo. Nella valutazione della domanda del sig. TL, quindi, erroneamente era stato applicato il dispositivo che stabilisce che la competenza a decidere sulla domanda di protezione sussista in capo al Paese che ha emesso il visto di ingresso, qualora esistente, senza tenere in considerazione come i criteri gerarchici enunciati negli articoli 7 e seguenti del Regolamento Dublino, prevedano che il criterio predominante è costituito dalla presenza dei familiari in uno dei Paesi aderenti al regolamento stesso.

Il sig. TL ha rispettato la decisione ed è giunto poco dopo in Italia dove, a seguito della procedura, ha ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato. Ad oggi non è stato possibile consentire il ricongiungimento con il figlio residente regolarmente in Svizzera per via dei requisiti richiesti dalle procedure previste ed il sig. TL, malgrado avesse potuto nella fase preliminare della domanda ottenere di vivere vicino suo figlio, continua a soggiornare in Italia presso un centro di accoglienza.

UNHCR/F.MALAVOLTA

segnalamento: "*articolo 4 del TULPS, laddove è disposto che la persona che non è in grado o si rifiuta di provare la propria identità ovvero nei cui confronti si nutrono sospetti sull'identità possa essere sottoposta, dall'Autorità di pubblica sicurezza, al rilevamento delle impronte digitali. (…) articoli 650 e 651 del c.p., in cui è sanzionata, rispettivamente, l'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità e il rifiuto di dare indicazioni sulla propria identità personale. (…) articolo 495-ter del c. p. (…) che, nel far riferimento, seppur indirettamente, al rifiuto di sottoposizione al rilevamento delle impronte digitali, punisce colui che altera parti del proprio o dell'altrui corpo al fine di impedire la propria o altrui identificazione; peraltro l'articolo 381, comma 2, lettera m-quater), del c.p.p. espressamente dispone l'arresto facoltativo in flagranza*". Non manca il riferimento agli atti di natura amministrativa: gli eventuali provvedimenti di rimpatrio, dovranno essere preceduti dalla valutazione della situazione personale del cittadino straniero e per questo sarà utile sottoporlo ad un colloquio attento durante il quale, peraltro, potrebbero emergere condizioni e presupposti per verificare e disporre l'applicazione del "*dispositivo di cui all'articolo 5, comma 6 del* TUI *che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ai sensi dell'articolo 11, comma 1 lettera c ter) del novellato DPR 394/99*."
Con la **legge 7 ottobre 2014, n. 154**, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 251 del 28-10-2014ed in vigore dal 12-11-2014 di "*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Ue - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre*", all'articolo 7 in particolare, la Camera dei deputati ed il Senato hanno approvato la "*Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea in materia di protezione internazionale e di protezione temporanea*". Con questa disposizione, il Governo è delegato ad adottare, entro il 20 luglio 2019, "*un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni legislative vigenti che, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, recepiscono gli atti dell'Unione europea, adottati ai sensi dell'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che regolano il diritto di asilo, la protezione sussidiaria e la protezione temporanea*". In particolare il Governo viene autorizzato alla trasposizione della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica la direttiva 2004/83/CE, cd direttiva qualifiche, già attuata in Italia con D.lgs. 251/2007, nonché della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che modifica la direttiva 2003/9/CE già attuata in Italia con D.lgs. 140/2005. Nello stesso articolo si contempla la possibilità che entro 24 mesi dall'entrata in vigore dello stesso decretò legislativo il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive.
La **Circolare del 20 febbraio 2015** del Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, fornisce alcuni chiarimenti, attraverso l'illustrazione del quadro normativo, circa i tempi di permanenza dei richiedenti/titolari di protezione internazionale all'interno dei Centri di accoglienza. Nella Circolare viene infatti specificato che hanno accesso alle misure di accoglienza i richiedenti asilo che ne fanno richiesta e che risultano privi di mezzi sufficienti al proprio sostentamento (art. 5.2 del D.lgs. n. 140/2005, in linea anche con la direttiva 2013/33/UE). È invece sempre disposta l'accoglienza nei Cara (o nelle strutture temporanee utilizzate con le medesime finalità) dei richiedenti asilo che si trovano in una delle condizioni previste dall'articolo 20 del D.lgs. n.25/2008, per il tempo fissato nella stessa disposizione. Successivamente, il richiedente che necessita di accoglienza ai sensi dell'art. 5 del D.lgs n. 140, è trasferito nelle strutture della rete SPRAR; in mancanza di posti nello SPRAR il richiedente rimane in accoglienza nei centri governativi (comprese le strutture aperte in via temporanea) fino a quando non diventa possibile il trasferimento nello SPRAR (art. 6, comma 3, D. lgs. N. 140). A seguito della decisione di rigetto della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, lo straniero è comunque autorizzato a rimanere nel territorio nazionale: a) fino alla scadenza del termine per l'impugnazione; b) fino alla decisione sull'istanza di sospensione presentata ai sensi dell'articolo 19 del D.lgs. n.150. Nelle ipotesi indicate il richiedente rimane in accoglienza nei centri in cui si trova. I beneficiari di protezione internazionale, in base alle linee guida per la presentazione delle domande di contributo per l'accesso al FNPSA, allegate al DM 30 luglio 2013, possono rimanere in accoglienza nello SPRAR per un periodo di sei mesi, prorogabili, in determinate circostanze e con una valutazione caso per caso, per ulteriori sei mesi.

Focus /

Falsi allarmismi sanitari all'arrivo dei migranti[31]

Se ne è discusso appena un anno fa, a maggio 2014, ad Agrigento nel corso del XIII Congresso Nazionale della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) dal titolo "Responsabilità ed equità per la salute dei migranti: un impegno da condividere", in cui una sessione è stata dedicata al tema dell'accoglienza e della tutela dei migranti forzati.

Abbiamo già scordato le fila di bare nell'hangar di Lampedusa? Che cosa succede a quelli che arrivano? Come sono trattati i rifugiati? Quale tipo di regia mette in campo il nostro Paese nella fase dell'accoglienza e per il riconoscimento del diritto? A queste ed altre domande abbiamo cercato di dare risposta nel tentativo, secondo lo stile della nostra società scientifica, di rispondere al bisogno di salute reale e non presunto. Non ci siamo soffermati sull'allarme sanitario di tipo infettivologico-tropicalistico che così tanto interessa l'opinione pubblica con gli organi di stampa adeguatamente aizzate da un certo tipo di informazione sanitaria di sapore allarmistico-catastrofistico. Trattasi, per noi che ci occupiamo dalla fine del secolo scorso degli aspetti sanitari legati al fenomeno migratorio, del solito e noioso *cliché*: i migranti, qualunque siano il motivo e il modo del loro arrivo, portano povertà, disoccupazione, delinquenza ed, in campo sanitario, malattie. L'allarme è legato al fatto che in generale trattasi di malattie che dalle nostre parti erano scomparse o quasi, come la malaria e la lebbra o comunque sotto controllo come la Tubercolosi e l'Aids. È il ritorno costantemente sciocco della "Sindrome di Salgari" (Colasanti, 1991)[32] e della conseguente caccia ai moderni "untori" di manzoniana memoria[33]. In realtà i migranti forzati sono generalmente giovani, in buono stato di salute ed anche per loro vale il dato dell'effetto migrante sano (Parkin, 1992), una sorta di selezione naturale all'origine, per cui decide di emigrare solo chi è in buone condizioni di salute, e che in generale si è applicato solo alla tipologia del migrante economico, il cui progetto di vita implica in partenza condizioni di piena integrità psico-fisica.

UNHCR/F.MALAVOLTA

Caso 1
È gente forte e coraggiosa

(Affronti, 2013)
B. I., Guinea Conakry

A fine del 2008, in seguito alla morte del presidente della Repubblica della Guinea Coinakry, Lansana Contè, l'esercito guineano attua un colpo di Stato militare sospendendo ogni attività politica e sindacale e sciogliendo l'Assemblea Nazionale. Ciò ha portato a numerose manifestazioni pacifiche da parte della popolazione, sfociate in dure repressioni da parte dell'esercito che ha ucciso e violentato molti civili.
In una di queste repressioni, che ha visto la morte di circa 300 persone, I. ha perso il padre, restando definitivamente orfano (aveva perso già la madre in tenera età).
Nonostante il lutto, decide di continuare l'attività commerciale di famiglia (negozio di alimentari) con il fratello maggiore. Durante questo periodo lui e il fratello subiscono numerose aggressioni da parte di alcuni gruppi etnici sostenitori del regime militare di Moussa Dadis Camara, con l'accusa di sostenere economicamente il capo dell'opposizione, Cellou Dalein Diallo, in quanto commercianti. L'ultima di queste aggressioni ha visto la morte del fratello maggiore in seguito ad accoltellamento e lo stesso I. riporta ferite da pugnale sul dorso e numerose bruciature alle braccia. Infatti, gli aggressori, dopo averli colpiti più volte, danno fuoco al negozio di alimentari. In seguito a ciò, temendo per la propria incolumità e non vedendo prospettive di futuro nella propria terra, I. decide di intraprendere il lungo viaggio, durato circa 4 anni, che lo porterà in Italia. Passando per le tappe "obbligate" di Senegal, Mauritania, Marocco e Algeria, raggiunge la Libia. Qui rimane tre mesi lavorando come muratore per mantenersi e raccogliere la quota dovuta allo scafista (850 dineri) che lo avrebbe portato in Italia. Il 13/05/14 I., di notte, si imbarca con più di altri 100 migranti e, dopo una traversata durata più di 17 ore, tra freddo, fame e sete, vede finalmente le "grand bateau italien" di Mare Nostrum arrivare verso di loro a salvarli dall'acqua e ridare loro la speranza di una nuova vita.

31 A cura della *Società Italiana di Medicina delle Migrazioni.*

32 "…Salgari scriveva sognando di mondi dove quei dati di diversità, che egli traeva dalla consultazione nelle biblioteche, servivano ad alimentare la categoria del meraviglioso dei suoi libri".

33 durante il racconto anamnestico, un giovane paziente palermitano recentemente visitato per febbre prolungata, faceva risalire la causa della sua febbre sconosciuta, ad un periodo ben preciso della sua vita allorquando da camionista – trasportava gasolio – viaggiava per mare da Lampedusa a Porto Empedocle ed in una di queste traversate si trovò con una cinquantina di sbarcati africani sud-sahariani respirando la stessa aria ed utilizzando gli stessi servizi igienici. Dopo quel fatto, ecco la febbre. "Dottore, secondo me e non solo, altri medici la pensano allo stesso modo, non può non esserci una relazione, che lei, in quanto esperto in questo campo, deve trovare!" Per la cronaca il paziente era affetto da Febbre Mediterranea Familiare. Forse, ho pensato dentro di me, una possibile vendetta del "Mare Nostrum"! Marenostrina è, infatti, il nome dato alla pyrina, proteina basica di 781 aminoacidi, che ha la funzione di regolare i mediatori dell'infiammazione che in questi pazienti è alterata a causa della mutazione del gene codificatore responsabile della malattia (gene MEFV).

Focus /

Eppure resiste nell'immaginario collettivo il mito del migrante vettore di temibili pestilenze: un'affermazione che non trova conferma nei dati epidemiologici ma che rischia di dirottare le politiche e le risorse verso strategie sanitarie difensivistiche come i controlli alle frontiere o gli screening di massa. Tutti ricordiamo il caso sospetto di "vaiolo delle scimmie" di un migrante a bordo della nave militare Orione diretta a Pozzallo nel luglio 2014, poi rivelatosi una semplice varicella[34], e la notizia che decine di militari addetti a controllare e recuperare in mare i migranti fossero stati infettati dalla tubercolosi. Così come alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso[35], si proponevano controlli alle frontiere, così ora ritornano le stesse proposte ed, in ogni caso, le parate di tute giallo-arancione insieme a guanti e mascherine danno la sensazione visiva che non di corpi di uomini, donne e bambini provati dal dolore e dalla sofferenza del lungo viaggio si tratta, ma di bombe di parassiti, virus e batteri innominabili.

Malgrado l'inadeguatezza dei sistemi informativi attuali a rilevare i bisogni di salute di questa particolare popolazione, vi sono diverse evidenze che l'effetto migrante sano si eserciti anche sui profughi che sbarcano sulle coste italiane. La sorveglianza sindromica (Bella, 2014) effettuata tra maggio 2011 e giugno 2013 dall'Istituto Superiore di Sanità su circa 5.000 persone ospiti di centri di accoglienza hanno, infatti, messo in luce solo 20 allerte statistiche: di queste, 8 infestazioni, 5 sindromi respiratorie febbrili, 6 gastroenteriti e 1 caso di sospetta tubercolosi polmonare. Anche in riferimento al fenomeno relativamente nuovo dei cosiddetti transitanti presenti per brevi periodi in insediamenti spontanei nei pressi delle stazioni delle grandi città o in edifici occupati, i dati dimostrano malattie della cute, scabbia soprattutto, e malattie aspecifiche dell'apparato respiratorio e digerente con pochi casi di sospetta Tubercolosi polmonare - poi non confermate -, malaria e varicella (INMP e ASL Roma B, 2015). Dunque i dati rivelano l'inconsistenza di certi allarmismi che hanno fin qui fatto da contrappunto agli sbarchi: il viaggio risulta essere troppo lungo perché si concretizzi la minaccia di Ebola (la malattia si manifesta e si estingue in poche settimane, spesso assai prima che il percorso migratorio si concluda); ma spesso troppo breve perché si sviluppino altre malattie come la tubercolosi, nonostante le condizioni di grave deprivazione che accompagnano i migranti in fuga (Baglio, 2015). Il nostro punto di vista, al contrario, è la tutela della salute di una popolazione fondamentalmente sana nel tentativo che non cada nel circuito perverso della malattia. In questa logica il problema è il riferimento alla norma rappresentato dall'articolo 10 (Lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto all'asilo nel territorio della Repubblica) e dall'articolo 32 (La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti) della Costituzione: il primo ci ricorda il valore della dignità umana, uguale per tutti gli individui; il secondo, che significativamente parla di individui e non di cittadini, sancisce un diritto alla salute e alle cure che va al di là dello status giuridico dell'essere umano. La questione non è solo quella di prevenire la morte di tanti richiedenti asilo, e di farlo in modo onorevole, per la loro dignità, onorando l'art. 10, ma anche di tutelarne la salute una volta sbarcati, secondo quanto ci richiede l'art. 32 (Mazzetti, 2014).

I principali problemi clinici che i richiedenti asilo presentano al momento dello sbarco sono essenzialmente legati alle condizioni del loro percorso migratorio e non a malattie infettive da importazione: colpi di calore, colpi di sole, assideramento (secondo le condizioni climatiche in cui avviene la navigazione), lesioni da decubito dovuti alla posizione forzata senza possibilità di movimenti sui barconi, aggravata da agenti chimici quali l'acqua salmastra o il gasolio che spesso sporcano i luoghi in cui i naviganti si siedono, disidratazione, che hanno determinato ad esempio casi documentati di gravi insufficienze renali, senza dimenticare però le condizioni patologiche di natura infettiva legate, comunque, alla promiscuità ed al sovraffollamento come la scabbia.

34 *"Rientra l'allarme vaiolo a bordo: era varicella. La nave Orione approda a Catania. Le analisi eseguite allo Spallanzani di Roma hanno smentito che si trattasse della rara malattia infettiva"*. Repubblica.it, Palermo cronaca, luglio 2014.

35 *"..proprio nello stesso periodo F. De Lorenzo, ministro della sanità, istituisce per la prima volta una commissione ministeriale che ha il compito di affrontare il problema della salute degli immigrati. Non è casuale che a parteciparne siano chiamati quasi esclusivamente tropicalisti ed infettivologi"* (Geraci, 2005).

Caso 2
Lo sbarco dei Mille a… Palermo con una diecina di scabbie e di varicelle.

Considerazioni di un medico sui fatti narrati da "La 7" il 19.04.15 sera, in merito al pericolo di contagio della popolazione a causa del mancato controllo.

UNHCR/F.MALAVOLTA

Il giorno 18 aprile u.s., nottetempo, tramite il 118, due giovani cittadini dalla pelle scura ed ignoti arrivano, dopo un breve passaggio al Pronto Soccorso, nel reparto di Medicina Interna del Policlinico di Palermo, dove il piano di contingenza dell'Assessorato alla Salute della Regione Sicilia (Assessorato, 2014), ha previsto la pronta disponibilità di due posti letto per l'accoglienza sanitaria degli sbarcati, dopo il primo filtro al porto. Diagnosi d'ingresso: varicella il primo e scabbia il secondo. Si viene a sapere che i due giovani sono stati prelevati nelle adiacenze della locale Stazione Centrale dove giacevano per terra sotto una coperta improvvisata da almeno tre giorni. Non si riesce a comunicare per problemi linguistici. Le condizioni generali sono scadenti; pessime quelle igieniche. Si vedono sui loro corpi gli effetti della traversata. I due ragazzi sembrano subire passivamente. È evidente un isolamento comunicativo. All'ingresso i pazienti vengono subito soccorsi, visitati e rifocillati, non senza preoccupazioni derivanti soprattutto dal fatto di ricoverare nella stessa stanza la varicella e la scabbia, per il resto nessun allarme visto che trattasi di malattie ben note dalle nostre parti. Grazie all'intervento del mediatore di madrelingua, gli ignoti sono: il Sig….. nato a…..il….. ed il Sig…….nato a…..il….. I due sono sbarcati a Palermo il 14 u.s. e subito dopo si sono recati alla Stazione Centrale, sfuggendo facilmente al personale che doveva trasferirli in uno dei tanti centri di accoglienza (CAS) dislocati nel palermitano. Uno dei due era molto preoccupato in quanto doveva raggiungere al più presto Roma da dove imbarcarsi per New York dove era atteso dal fratello. Nei tre mesi precedenti i due hanno vissuto in un hangar a Tripoli in attesa dello sbarco assieme ad altre 1500 persone circa, uomini, donne, bambini. In situazione di pesante promiscuità, sono stati picchiati e seviziati. Uno di loro è stato torturato con la corrente elettrica. Hanno assistito impotenti ad episodi di stupro e violenze varie ed anche a decapitazione di alcuni compagni di viaggio. Alla fine sono stati fortunati ad essersela cavata con una scabbia ed una varicella soltanto!!

Trattasi quindi dello sbarco avvenuto a Palermo il 14 aprile. In quella occasione è stata raggiunta la cifra record di 1200 persone. Il sistema di accoglienza al porto palermitano, malgrado la presenza della varie autorità civili, militari e sanitarie, con televisioni al seguito, è andato in tilt. In verità in passato Palermo si era distinta per efficienza ed efficacia degli interventi almeno nella primissima accoglienza. Forse per questo motivo l'assessorato regionale alla salute e la direzione sanitaria dell'ASP, che coordina gli interventi al porto, hanno accettato la sbarco dei …mille. Il risultato è stato che già dalle prime luci dell'alba Palermo è stata invasa da un numero considerevole di sbarcati soprattutto ragazzi che cercavano in tutti i modi di scappare, per evitare di farsi identificare, verso le loro mete come i nostri pazienti. Resistere nei pressi della stazione sperando che la varicella e la scabbia li abbandonassero quanto prima. Del resto cosa temere? Erano persone invisibili soprattutto agli agenti di polizia. Si sa, le maglie dei controlli devono essere abbastanza larghe da poter permettere la fuga dei richiedenti asilo, minori compresi. Le statistiche ci dicono che 2 persone su 3 che arrivano in Italia vanno via dal nostro paese e le cose non cambieranno certo se non si decide di modificare il trattato di Dublino. Nel frattempo si arrangino pure, vadano via al più presto anche con la varicella e la scabbia. Solo noi dobbiamo correre il rischio di venire contagiati?

Focus /

Altro problema è quello legato alla gravidanza o al parto: molte profughe approdano in stato di gravidanza, anche avanzata, o subito dopo aver partorito. In genere si tratta di vittime di gravidanze forzate, avviate a seguito di stupri spesso ripetuti.
Una volta sbarcati, i richiedenti asilo sono ammassati in ricoveri di cui non riusciamo a conoscere nel dettaglio le caratteristiche igieniche; non riusciamo nemmeno a conoscere la qualità nutrizionale dei cibi che vengono loro somministrati.
Le informazioni parlano di ricoveri straordinariamente sovraffollati, con carenza di servizi igienici e di acqua corrente, con protezione da agenti termici (caldo e freddo) del tutto non appropriata, soprattutto in alcuni periodi dell'anno e in certe condizioni climatiche.
Condizioni igieniche di questo tipo sono patogene. Agevolano lo svilupparsi di patologie infettive delle vie respiratorie, infezioni gastro-intestinali e altri disturbi del tubo digerente, patologie muscolo-scheletriche e aggravano quadri clinici preesistenti. Creano inoltre le premesse per il diffondersi di epidemie.
Molti richiedenti asilo, infine, sono stati vittime di torture, violenze e altri eventi traumatici, come la minaccia di perdere la propria vita, o aver assistito alla morte violenta di altri vicino a loro.
Aver subito esperienze di questo tipo può determinare quadri clinici psichiatrici anche molto gravi: disturbo post-traumatico da stress, crisi d'ansia, disturbi depressivi, disturbi della concentrazione, del pensiero e della memoria, disturbi somatoformi, suicidio. Per soggetti in queste condizioni è fondamentale garantire un'assistenza clinica immediata per la gestione psichica dell'esperienza traumatica appena vissuta. Pazienti con traumi gravi che trovano buone condizioni di accoglienza sviluppano patologie meno severe di pazienti che subiscono traumi di minore entità ma che trovano situazioni di vita molto deteriorate nel paese ospite. Queste situazioni cliniche richiedono la predisposizione di presidi appropriati in grado di dare le risposte necessarie come il servizio di etnopsicologia del Policlinico di Palermo o il progetto "Ferite invisibili" di Roma attivi da metà degli anni 2000, proprio per rispondere alla domanda di salute di questa particolare utenza.

Caso 3

Nella storia dell'attività clinica del Servizio di Etnopsicologia ci sono tutte quelle esperienze di psicopatologia e malessere quali esiti di violenze estreme intenzionali e torture.
(Monti, 2015)

È stata questa l'esperienza di D.

D. è un giovane ragazzo somalo, giunto presso il Servizio in seguito ad una segnalazione da parte del legale che seguiva la pratica riguardante la sua richiesta di asilo politico. L'avvocato mi invia D. perché quando lo incontrava non si riusciva a mettere in piedi una storia che avesse dei contenuti, affinché si potesse avallare la richiesta di protezione internazionale in sede di Commissione.
Il ragazzo, dall'aspetto mingherlino, come fosse gracile di salute, dimesso, a capo chino, in effetti di poche parole, si aggirava radente le pareti dell'ambulatorio, prima di accomodarsi, come spaventato e al tempo stesso come volesse accertarsi bene dei confini della stanza: sembrava proprio stesse ridisegnando le pareti, la porta, le aperture interne della stanza (che comunica con un'altra stanza adiacente a quella dove eravamo noi, adibita ai colloqui).
Così, in questa atmosfera quasi finta, delicata, come se stessi dinanzi ad un essere evanescente e fragile, al tempo stesso quasi intoccabile e irraggiungibile, iniziamo a conoscerci. Mi presento, spiego il mio lavoro e chiedo a lui se conosce le ragioni che hanno spinto il suo avvocato a inviarlo in questo luogo. Lui è con un sorriso quasi accennato (che gli rimarrà addosso per lungo tempo) e siede dinanzi a me quasi fosse da

un'altra parte. A lungo ci siamo incontrati prima che apparisse nel colloquio qualche frammento di storia; incontri fatti di silenzi, di narrazioni strozzate, mozzate.
Il corpo è l'unico testimone possibile di una storia connotata dalla violenza estrema: un corpo mutilato e martoriato. Così, delicatamente e molto lentamente, D. mostra le cicatrici: la schiena segnata dalle frustate; le gambe che portano le cicatrici di profonde abrasioni; la bocca (proprio il luogo della parola) martoriata.
D. non può ancora raccontare; mi dice "non puoi immaginare e io non posso descrivere".
D. era stato un giovane universitario, nel suo paese, facente parte di un gruppo studentesco che manifestava contro il Governo. A quel tempo dunque fu arrestato e gli fu concessa la scelta di diventare un soldato filo-governativo, per evitare l'arresto. Si

UNHCR/O.LABAN-MATTEI

trattava di sparare contro i suoi amici e colleghi. D. decise di non aderire e fu la prigione. Venne spedito in un posto che non fu mai decifrato nelle sue ricostruzioni. Fu tenuto rinchiuso per circa un anno, periodo durante il quale egli subì terribili violenze psicologiche (disorientamento spazio-temporale: rinchiuso in una stanza senza finestre, veniva accesa la luce senza intervalli di tempo regolari; inoltre, lo stesso accadeva con la somministrazione dei pasti) e corporali, come vessazioni fisiche e torture ai denti.

C'è voluto più di un anno per costruire una storia coerente e una narrazione possibile, aprendo poi al lavoro di elaborazione e di ricucitura dell'identità. Quando lo conobbi non c'era più traccia del giovane studente idealista e rivoluzionario; la tortura aveva raggiunto il suo obiettivo: distruggere la personalità.

Lunghi anni di studio hanno ormai confermato che i migranti qui da noi si ammalano a causa delle precarie o inadeguate condizioni di vita cui sono spesso costretti, e non certamente per le malattie che importerebbero dei loro paesi d'origine: le loro malattie sono socio-culturali e non etniche. Il rischio è che gli immigrati si integrino con la società ospite condividendo, però, la stratificazione sociale più svantaggiata finendo per sviluppare il profilo di salute della disuguaglianza. La sfida di oggi è quella di una completa integrazione sociale di questi nuovi cittadini e, per quel che riguarda la sanità, la garanzia di una reale fruibilità dei servizi e delle prestazioni. Trattasi in definitiva di una questione di responsabilità e di equità per la salute di una popolazione che ha già sofferto molto e che ha solo bisogno di accoglienza benevola e di pace.

Bibliografia

- Affronti M., *Un comunicato della SIMM sulle morti di un'umanità coraggiosa*, www.simmweb.it, 7 ottobre 2013.
- Aragona M, Geraci S, Mazzetti M (a cura di)., *Quando le ferite sono invisibili. Vittime di tortura e di violenza: strategie di cura*. Pendargon, Bologna, 2014.
- Assessorato della salute., *Decreto 23 settembre 2014. Adozione del Piano di contingenza sanitario regionale migranti.* Suppl. ord. alla Gazzetta Ufficiale Regione Siciliana (p. I) n. 42 del 3-10-2014 (n. 27).
- Baglio G., *Tubercolosi e immigrazione: le risposte che l'epidemiologia può dare (e che la società attende),* Epidemiologia e Prevenzione, anno 39 (2) marzo-aprile 2015.
- Bella A, Napoli C, Riccardo F et al., *Immigrazione ed emergenze sanitarie: utilizzo della sorveglianza sindromica nei centri per immigrati in Italia negli anni 2011-2013. Rapporto Osservasalute 2014. Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane*, Milano, Prex, pp 319-20.
- Colasanti R., *Antropologia medica e medicina delle migrazioni. In Atti del II Congresso Internazionale Medicina e Migrazioni a cura di S. Geraci,* Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria., Roma, 1992.
- Geraci S., et al., *Migrazioni, Salute, Cultura, Diritti. Un lessico per capire*, Intern. J. of Migration, Studi Emigrazione, Vol. XLII, n. 157, pp 53:74, marzo 2005.
- Mazzetti M., *Curare e prendersi cura: a Lampedusa e oltre. Sanità pubblica, accoglienza e tutela dei migranti forzati.* In Affronti M., Baglio G., Geraci S., Marceca M., Russo M L. (a cura di), Atti del XIII Congresso Nazionale SIMM, Agrigento, 14-17 maggio 2014 . Bologna, Pendragon, 2014: 42-47.
- Monti M.C., *Vittime di tortura e di violenza a Palermo: dall'accoglienza alla cura*, In Press. mkmonti@hotmail.com
- Parkin DM., *Studies of cancer in migrant populations: methods and interpretation.* Rev Epidemiol Sante Publique, 1992; 40(6): 410-24.
- Rapporto INMP, ASL RM B. *Salute e prevenzione tra i migranti invisibili,* Roma 2015, Disponibile all'indirizzo: http://www.inmp.it/index.php/ita/Eventi-e-Formazione/Eventi-INMP/Eventi-Nazionali/Convegno-INMP-Salutre-e-prevenzione-tra-i-migranti-invisibili

Focus /

Diritto alla residenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale[36]

In Italia, l'iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente di un comune afferisce al diritto costituzionale di circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale (art. 16 Cost.) e nel contempo è requisito essenziale per poter effettivamente esercitare altri diritti fondamentali. È in ragione di ciò che l'iscrizione anagrafica rappresenta un presupposto per qualsiasi processo d'integrazione degli stranieri, compresi i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale. Infatti le funzioni principali dell'anagrafe sono quelle, da un lato, di rilevare la presenza stabile delle persone nel territorio di un determinato comune per consentire ai pubblici poteri di pianificare i servizi da erogare alla popolazione e, dall'altro, di consentire alle persone l'accesso effettivo a determinati diritti sociali e l'esercizio di alcuni diritti civili e politici, nonché per facilitare l'adempimento di alcuni obblighi, inclusi quelli tributari.

In materia di integrazione dei titolari di protezione internazionale, l'iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente in un determinato comune merita particolare attenzione in quanto connesso alla possibilità di fruire concretamente della protezione riconosciuta. Si registrano sostanziali difficoltà per i richiedenti asilo e per i beneficiari di protezione internazionale nell'effettivo accesso all'iscrizione anagrafica. Nella prassi di alcuni comuni, ad esempio, l'iscrizione anagrafica viene subordinata alla produzione del passaporto rilasciato dal paese di origine. Si tratta di una prassi errata perché tale documento, pur richiesto in generale per l'iscrizione anagrafica degli stranieri, non può essere prodotto dai richiedenti asilo e rifugiati a causa dell'impossibilità per essi di richiederne il rilascio alle autorità del proprio paese. Tali difficoltà sono state rilevate, ad esempio, dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa che nel rapporto sulla sua visita in Italia nel luglio del 2012 ha avuto modo di sottolineare come "alcuni enti locali impongono requisiti documentali irragionevoli, se non addirittura delle restrizioni per l'iscrizione anagrafica e la residenza, che sono fondamentali per accedere a molti programmi di assistenza sociale". Altro aspetto critico attiene ai centri di accoglienza, dove i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale sono ospitati, che in alcuni casi non sono considerati dagli uffici anagrafe dei comuni quali dimore abituali, sebbene l'art. 6, comma 7 del Testo Unico delle leggi sull'Immigrazione emanato con d.lgs. 286/98 consideri verificata la "dimora abituale" nei casi di documentata ospitalità in un centro di accoglienza, una volta decorsi 3 mesi di permanenza.

Il diritto di residenza si esercita mediante l'iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente in un determinato comune, la cui tenuta è affidata al sindaco, nella sua veste di Ufficiale di Governo. L'iscrizione è il presupposto per esercitare effettivamente determinati diritti fondamentali e civili, come le prestazioni di assistenza sociale, alcune prestazioni sanitarie, l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e i diritti politici. In questo contesto, di centralità della residenza anagrafica nel nostro ordinamento, si inserisce la norma secondo cui le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante si effettuano alle medesime condizioni degli italiani (art. 6, co. 7, testo unico delle leggi sull'immigrazione, emanato con d. lgs. n. 286/1998, di seguito definito come "TU immigrazione"), il che presuppone che lo straniero ai fini dell'iscrizione anagrafica ha il medesimo trattamento previsto per i cittadini italiani con il solo presupposto ulteriore della regolarità del soggiorno, anche in forza di quanto previsto dal comma 2 dello stesso art. 6, che richiede allo

straniero l'esibizione del permesso di soggiorno in sede di "rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati". L'iscrizione anagrafica, oltre che diritto, costituisce anche un dovere a cui sia il cittadino che lo straniero sono chiamati ad ottemperare. L'art. 2 della Legge anagrafica (legge n. 1228/1954) ne fa esplicita prescrizione, anche nei confronti delle persone sulle quali si esercita potestà genitoriale o tutela. La funzione amministrativa concernente le anagrafi è esercitata dal comune, ma è disciplinata con leggi e regolamenti dello Stato e risponde a esigenze nazionali statistiche, di controllo e amministrazione della popolazione (art. 117 Cost.; art. 14 Testo Unico Enti Locali), al punto che, in alcuni casi, l'Ufficiale d'anagrafe ha poteri di iniziativa propri, se il cittadino non ottempera (art. 15 Regolamento anagrafico approvato con d.p.r. 223/1989), e ha obblighi di iscrizio-

36 Tratto da "Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale a cura di Servizio Centrale SPRAR UNHCR ASGI Anusca, 2014. Scaricabile alla pagina http://www.sprar.it/images/QuadernoSC_lineeguida.pdf

ne d'ufficio alle anagrafi (art. 5 legge n. 1228/1954). Anche i titolari dello status di rifugiato, dello status di protezione sussidiaria o del permesso di soggiorno per motivi umanitari possono circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale (art. 29, comma 1 d. lgs. n. 251/2007) e pertanto sono titolari del diritto ad essere iscritti nelle liste anagrafi che di un comune al pari degli italiani e degli altri stranieri regolarmente soggiornanti, con alcune particolarità connesse con la loro peculiare condizione, che si descriveranno nei successivi paragrafi . Nel caso dei rifugiati la residenza è anche oggetto della Convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge n. 722/1954. Nello specifico l'art. 26 prevede che "ciascuno Stato contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul suo territorio il diritto di scegliervi il loro luogo di residenza". Di rilievo per l'ordinamento italiano è anche il successivo art. 27, il quale fa obbligo agli Stati contraenti di rilasciare i documenti d'identità "a tutti i rifugiati che risiedono sul territorio e non possiedono un titolo di viaggio valido", in quanto l'iscrizione anagrafica è prerequisito necessario al rilascio della carta di identità. Anche i richiedenti asilo, sia in attesa di audizione presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, sia in fase dell'eventuale ricorso giurisdizionale, hanno diritto all'iscrizione anagrafica in quanto titolari di un permesso di soggiorno. Si evidenzia infine che l'assenza di iscrizione anagrafica non può rilevare ai fini del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta asilo o protezione internazionale, posto che il permesso di soggiorno è rilasciato dal Questore del luogo di dimora e che, come già precisato, è la regolarità del soggiorno ad essere il presupposto per l'iscrizione anagrafica e non il contrario. L'iscrizione anagrafica è il presupposto per l'esercizio di importanti diritti sociali fondamentali ai fini dell'integrazione sociale degli stranieri; in particolare per:

- **l'accesso** all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste da ogni comune, ad esempio quelle basate sulle condizioni di reddito, verificate mediante l'indicatore ISEE, erogati dalla pubblica amministrazione o da soggetti dalla stessa delegati;
- **l'accesso** ad altri rilevanti diritti sociali, tra i quali la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, i sussidi per i canoni di locazione o l'acquisto della prima casa;
- **l'iscrizione** al Servizio Sanitario Nazionale per gli stranieri regolarmente soggiornanti (per gli irregolari si veda nel proseguo);

Focus /

- **diritti** di partecipazione popolare all'amministrazione locale, previsti dagli statuti comunali;
- **la facoltà** di presentare determinate dichiarazioni da rendersi davanti all'Ufficiale di Stato civile in materia di cittadinanza.

L'iscrizione anagrafica è anche il presupposto:

- **per il rilascio** della carta di identità e delle certificazioni anagrafiche;
- **per chiedere** e ottenere il conseguimento della patente di guida italiana o la conversione della patente di guida estera.

Il legame tra residenza e integrazione appare ancora più evidente se si considera che, in ragione della progressiva localizzazione del sistema di welfare, in molti casi le normative regionali e locali in materia di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali e/o all'edilizia residenziale pubblica prevedono requisiti ancora più restrittivi, tra i quali la residenza prolungata nel tempo in un determinato territorio. La mancanza di iscrizione anagrafica non preclude tuttavia l'esercizio dei diritti fondamentali, garantiti a prescindere dalla condizione di regolarità del soggiorno, tra i quali:

- **il diritto allo studio** del minore: i minori stranieri hanno il diritto all'istruzione e alla formazione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno e dal possesso di qualsiasi documentazione. Secondo quanto stabilito dall'art. 45 del Regolamento di attuazione del TU immigrazione "i minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado". È, perciò, illegittima la prassi di alcuni comuni di richiedere l'iscrizione anagrafica come requisito per le iscrizioni alle scuole della fascia dell'obbligo, o dell'infanzia, oppure per la concessione di agevolazioni economiche relative ai servizi a domanda individuale (mense, trasporto scolastico etc.)
- **il diritto alla salute** per i cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, garantito con riguardo alle cure urgenti ed essenziali, ancorché continuative (art. 35 TU immigrazione). Diritto a cui è correlato il divieto di segnalare la condizione di irregolarità di soggiorno per gli stranieri irregolari. I titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, i titolari di protezione internazionale e i titolari di permesso per motivi umanitari hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e, in materia di assistenza sanitaria, hanno il medesimo trattamento previsto per i cittadini italiani (art. 34 TU immigrazione e art. 27 d. lgs. n. 251/2007).

In mancanza di iscrizione nelle liste della popolazione residente, gli stessi, come gli altri stranieri non residenti, dovrebbero essere iscritti nella ASL del luogo del domicilio indicato nel permesso di soggiorno per tutta la durata di validità del permesso di soggiorno (art. 42, comma 2, Regolamento di attuazione del TU immigrazione approvato con D.P.R. n. 394/1999). Tuttavia con specifico riferimento ai richiedenti la protezione internazionale, l'Accordo della Conferenza Stato-Regioni del dicembre 2012 "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome italiane", prevede che per questa particolare categoria, ai fini dell'iscrizione al SSN, si deve prescindere dall'indicazione di domicilio riportata nel permesso di soggiorno e, in assenza di residenza, si deve fare riferimento all'autocertificazione di effettiva dimora o alla dichiarazione di ospitalità. Lo stesso Accordo prevede che gli stranieri in possesso di richiesta o di permessi di soggiorno per status di rifugiato, protezione sussidiaria, motivi umanitari in fase di prima iscrizione possono iscriversi al SSN temporaneamente, per la durata del permesso di soggiorno nella ASL in cui dichiarano di domiciliare, con l'obbligo, nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno, di richiedere la variazione di domicilio alla Questura competente e di presentare alla ASL il permesso di soggiorno riportante il domicilio effettivo. La residenza in Italia oltre a garantire l'accesso a una serie di diritti fondamentali, assume un ruolo centrale anche fra le modalità di acquisto della cittadinanza da parte dello straniero. La normativa italiana, infatti, prevede diversi modi di acquisto della cittadinanza: matrimonio, beneficio di legge e naturalizzazione. Quest'ultima, che maggiormente interessa i beneficiari di protezione internazionale, è detta anche cittadinanza "per residenza" in quanto consiste nella concessione, mediante atto pubblico, della cittadinanza italiana allo straniero che abbia avuto nel paese un determinato periodo di "residenza legale", concetto che si definirà meglio nel paragrafo successivo. Si tratta di concessione della cittadinanza e non di acquisto, a differenza della cittadinanza per matrimonio e beneficio di legge, in quanto la residenza legale sul territorio italiano non realizza un diritto dello straniero a diventare cittadino, ma solo un interesse che verrà valutato discrezionalmente dalla pubblica amministrazione non come interesse dello straniero a diventare cittadino, bensì come interesse dello Stato ad accogliere un nuovo membro nella comunità nazionale.

Focus /

Fuggire o morire

Rotte migratorie dai paesi sub-sahariani verso l'Europa*

Il rapporto Fuggire o Morire di MEDU si basa sulle informazioni e le testimonianze raccolte da Medici per i Diritti Umani nei primi 6 mesi di attività del progetto "ON TO: Stopping the torture of refugees from Sub-Saharan countries along the migratory route to Northern Africa" presso i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) per richiedenti asilo in provincia di Ragusa e il Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) di Mineo, in provincia di Catania. Nel rapporto sono inoltre riportati dati e testimonianze raccolti nel corso di undici mesi di attività presso alcuni insediamenti informali di migranti forzati a Roma (edifici occupati, baraccopoli, stazioni ferroviarie[37]). Nel rapporto sono presentate in particolare le conoscenze acquisite sulle rotte migratorie e il traffico di esseri umani lungo il percorso verso il Nord Africa oltre che sul tipo di violenze e torture che i migranti subiscono nel corso di questo lungo viaggio. Il rapporto analizza inoltre le conseguenze psicologiche e fisiche del trauma vissuto dai migranti nel loro paese d'origine o nel corso del percorso migratorio.

Rotte Migratorie

Dalle interviste condotte dai ricercatori MEDU in Sicilia e a Roma, sono emerse due principali rotte migratorie. La maggior parte dei migranti intervistati in Sicilia proveniva dai paesi dell'Africa occidentale e aveva viaggiato attraverso il Niger e la Libia (Rotta dell'Africa occidentale). I migranti intervistati a Roma, provenivano invece dal Corno d'Africa, e avevano viaggiato dall'Eritrea o dall'Etiopia attraverso il Sudan e la Libia (Rotta dell'Africa orientale).

UNHCR/J.STJERNEKLAR

37 Edificio occupato di Collatina, baraccopoli di Ponte Mammolo, centro informale Baobab, stazione Termini.

* Da un estratto del Rapporto di MEDU (Medici per i Diritti Umani) *Fuggire o morire. Rotte migratorie dai paesi sub-sahariani verso l'Europa*. Luglio 2015.

"Eravamo 120 in una barca che poteva ospitare massimo 50 persone. Per 3 giorni non ho potuto sedermi né dormire. Poi, il 24 agosto, la barca ha iniziato ad affondare. Le persone hanno iniziato ad agitarsi e a buttarsi in mare, anche se non sapevano nuotare. Altri prendevano le taniche di benzina e le buttavano in mare, usandole per restare a galla. Ma la benzina è acida, così molti di noi si sono ustionati. Ho visto 12 persone morire in mare, incluso un mio amico. Avevamo fatto il viaggio insieme dal Mali e lui è morto davanti ai miei occhi" .

M.K., 26 anni dal Senegal
intervista raccolta presso il CAS di Ragusa Ibla

"L'attraversamento del deserto dal Sudan alla Libia è stato molto pericoloso. Avevamo sol-

Focus /

tanto una bottiglia di acqua a persona e quasi niente da mangiare. Eravamo tutti ammassati sullo stesso pick up che viaggiava ad alta velocità. Alcune persone sono cadute, ma sono state lasciate lì. Ci sono voluti quattro giorni per attraversare il confine".

Y.D., 20 anni dall'Eritrea
intervista raccolta a Ponte Mammolo (Roma), settembre 2014

L'ultimo tratto del viaggio è lo stesso per entrambe le rotte e prevede l'attraversamento del Mediterraneo dalle coste libiche all'Italia, in condizioni drammatiche, a bordo di imbarcazioni gestite dai trafficanti. Il viaggio dall'Eritrea all'Italia dura in media 16 mesi con una permanenza media di 5 mesi in Libia. Pochi giorni dopo l'arrivo nei porti dell'Italia del Sud, i migranti eritrei raggiungono Roma o Milano dove si fermano per pochi giorni o qualche settimana, prima di continuare il viaggio verso la loro destinazione finale: i paesi dell'Europa del Nord ed in particolare la Germania e i paesi scandinavi.
Nel rapporto è stata esaminata in particolare la rotta dell'Africa occidentale. Tutti i migranti intervistati da MEDU nei centri di accoglienza in Sicilia sono partiti dalla costa libica. Prima di allora, sono stati costretti ad attraversare vari paesi del Sahel occidentale fermandosi lungo il percorso in piccole città. La durata media del viaggio dal Paese di origine all'Italia è di 22 mesi. La maggior parte dei migranti intervistati è partita tra il 2012 e il 2014 ed è arrivata in Italia alla fine del 2013 o 2014 (con l'eccezione di 4 persone che sono arrivate all'inizio del 2015). Quattro quinti dei 100 richiedenti asilo hanno dichiarato che la Libia è il paese dove hanno trascorso la maggior parte del tempo, mentre i restanti intervistati hanno citato diversi paesi dell'Africa occidentale. In media, i richiedenti asilo hanno trascorso 13 mesi in Libia. Il viaggio verso l'Italia viene facilitato da trafficanti di migranti e da gruppi criminali in grado di offrire vari "servizi", dal trasporto alla corruzione di funzionari di frontiera. Le testimonianze raccolte all'interno dei centri di accoglienza in Sicilia confermano che il business dell'immigrazione nel deserto del Sahara, in Libia e nel Mar Mediterraneo è gestito sia da gruppi di trafficanti altamente organizzati sia da individui non professionisti che agiscono da soli, o che forniscono un "servizio" specifico concordato economicamente. I diversi attori sono responsabili dell'organizzazione di diverse tratte del viaggio: dal paese di origine dei migranti fino al Niger o al Sudan; da lì al confine libico; dal confine ad un punto di raccolta della costa; e, infine, dalla Libia verso l'Italia attraverso il Mediterraneo. La rete del traffico è una catena a maglie lente, in cui anche un singolo individuo può inserirsi e sfruttare i migranti vulnerabili, attraverso sequestri, lavoro forzato o estorsione di denaro. Questi fattori rendono ancor più difficile il suo smantellamento.
I richiedenti asilo provenienti dall'Africa occidentale intervistati da MEDU in Sicilia hanno dichiarato di essere entrati in contatto con almeno due differenti tipi di trafficanti per raggiungere l'Italia: uno responsabile di organizzare il viaggio da Agadez (Niger) verso la Libia e l'altro di organizzare il viaggio attraverso il Mar Mediterraneo. La maggior parte di essi, ha raccontato dell'estenuante viaggio attraverso il deserto tra Agadez (Niger) e Gatron o Sabah (Libia), indicato a volte come "la strada per l'inferno." Durante il tragitto nel deserto, i migranti hanno sofferto gravi privazioni di acqua e cibo, condizioni di caldo estremo e soprattutto sono stati testimoni della morte di altri migranti, a causa dell'eccesso di velocità e della guida pericolosa, o della denutrizione e/o disidratazione. Una minoranza di loro ha riferito di essere stato picchiato dalla polizia ai posti di controllo.

"Ho visto molte persone morire nel deserto. La Hylux (tipo di veicolo utilizzato dai trafficanti, ndr) andava ad altissima velocità così le persone cadevano e venivano lasciate nel deserto. Il deserto è pieno di tombe. Ho visto così tanti corpi morti, sia di persone cadute dal veicolo che di persone morte di sete. I trafficanti non se ne preoccupano affatto perché sanno che nessuno verrà ritenuto responsabile per la morte di queste persone durante il viaggio".

E.C., 19 anni dalla Nigeria
intervista raccolta presso il CAS Le Mole

L'attraversamento dei paesi del Sahel o il passaggio tra la Nigeria e il Niger sembrano più facili, a causa dei legami etnici transfrontalieri e della corruzione della polizia e delle milizie del luogo.
Nel Rapporto viene trattato anche il tema del costo del viaggio: 56 dei 100 richiedenti asilo intervistati in Sicilia hanno dichiarato di non ricordare (o erano riluttanti a farlo) l'esatta somma di denaro pagata per il viaggio, o che qualcun altro (ad esempio la famiglia/amici o altre persone incontrate lungo il cammino) ha pagato per loro, ma non sapevano quanto. In base ai dati forniti da 38 persone dell'Africa occidentale, il costo medio del viaggio sarebbe di circa 1.000 euro. Due immigrati dal Bangladesh e uno dal Pakistan invece hanno dichiarato di aver speso tra 4.500-5.000 euro, poiché la tariffa includeva anche il costo per il volo dal loro paese alla Libia.
I dati raccolti tra i 400 eritrei ed etiopi negli insediamenti informali a Roma invece, suggeriscono un costo medio di circa 3.600 euro, di cui tra i 1.300 e 1.600 euro per attraversare il Mar Mediterraneo dalla Libia all'Italia.
Ulteriori approfondimenti sono necessari su questo aspetto, poiché i dati raccolti

Figura 1.4

Rotte di immigrazione dal Nord Africa verso l'Italia

fino ad ora circa i costi delle differenti rotte, sono molto variabili e a volte non coerenti.

Torture e trattamenti crudeli, inumani e degradanti

Tutti i 100 richiedenti asilo intervistati da MEDU in Sicilia e tutti i 400 intervistati a Roma hanno riferito di essere stati vittime di qualche tipo di trattamento crudele, inumano o degradante (CIDT), soprattutto in Libia. Inoltre, per quanto riguarda specifiche vulnerabilità, in Sicilia 61 richiedenti asilo sono stati vittime di tortura o di violenza estrema; 15 presentavano disturbi psicologici non collegati direttamente ad uno specifico episodio di violenza; 5 persone avevano problemi di salute fisica; 2 erano minori non accompagnati. A Roma, quasi un quarto degli immigrati visitati era costituito da minorenni. Tra i richiedenti asilo intervistati in Sicilia, l'81% è stato rinchiuso, legato o bendato, carcerato o sequestrato (soprattutto in Libia); il 92% ha dichiarato di essere stato vittima di violenze e aggressioni, spesso percosse; il 97% ha dichiarato di essere stato privato di cibo e di acqua; il 40% ha affermato inoltre di essere stato privato di cure mediche. La stragrande maggioranza delle violenze si è verificata in Libia, ma anche in Niger e nel deserto. Tra i 400 migranti forzati dall' Eritrea ed Etiopia contattati a Roma, il 98% ha dichiarato di essere stato privato di cibo e acqua. Diversi pazienti hanno dichiarato di essere stati vittime di violenze, soprattutto percosse, e in alcuni casi di torture da posizione (sospensione) e bruciature. La maggior parte delle violazioni si è verificata in Libia, ma anche nel deserto attraverso il Sudan e la Libia.

Secondo le testimonianze raccolte, la maggior parte dei migranti è stata detenuta in prigione, in centri di detenzione per migranti e in case informali "di raccolta" in Libia.

"Per arrivare dal Sudan alla Libia, ho pagato 2.400 dollari per me e le mie due nipoti. Quando siamo arrivate a Tripoli, in Libia, siamo state tenute in prigione per quattro mesi. I trafficanti ci spostavano spesso perché c'erano sempre bombardamenti e sparatorie. Tentavano di nasconderci. La prigione era sovraffollata. A causa dell'aria cattiva, la mia asma era terribile e non riuscivo a respirare. A volte mi permettevano di dormire fuori, ma altre volte no. In prigione eravamo 70-80 persone con un solo bagno. Ci hanno dato pasta bollita due volte al giorno, per quattro mesi. Hanno picchiato due volte la mia nipote di 11 anni e molte volte quella di 17. Urlavano e puntavano la pistola. Io ho chiesto delle medicine e una volta sono riuscita a pagare uno spray per l'asma. Poiché non avevo soldi per pagare il viaggio per l'Italia, costringevano la mia nipote maggiore a lavorare, pulire e cucinare. Poi venivano la notte, la portavano fuori dalla prigione e abusavano sessualmente di lei. Io soffrivo molto perché non potevo proteggerla né fare alcunché per aiutarla. Quando i trafficanti hanno capito che realmente non avrei mai potuto pagare, hanno lasciato partire me e la mia nipote più piccola gratuitamente, ma hanno trattenuto in prigione la mia nipote più grande. Io ho il contatto telefonico dei trafficanti, ma non so come liberarla. Mi hanno chiesto

Focus /

di pagare 1.800 dollari di riscatto, ma dal momento che non posso pagarli, continuano ad abusare di lei. Voglio disperatamente salvarla e raggiungere la Svezia il più presto possibile. Lì cercherò di ottenere il denaro per pagare il riscatto".

S.K., 67 anni dall' Eritrea
intervistata presso il Centro di accoglienza informale Baobab, Roma, giugno, 2015.

Secondo le testimonianze raccolte sia in Sicilia che a Roma, le forme più comuni di maltrattamenti, violenze e torture sono state: percosse e altre forme di trauma contusivo; privazione di cibo e acqua e di condizioni igienico-sanitarie minime; percosse ai piedi (*falaka*, una forma di tortura che consiste nel colpire le piante dei piedi della vittima con un oggetto duro che può essere una frusta, una verga od un oggetto simile); posizioni di sospensione o stressanti (ammanettamento, posizione in piedi per un tempo prolungato , ecc); minacce di violenze ai danni dei migranti e delle loro famiglie; oltraggi sessuali, religiosi e altre forme di trattamenti degradanti; privazione di cure mediche in caso di necessità; obbligo di assistere a torture e maltrattamenti. Le violenze si sono verificate soprattutto in Libia.

Per quanto riguarda l'identità degli autori delle torture, dei maltrattamenti e delle violenze, tra i paesi del Sahel e nel Niger (soprattutto tra Niamey e Agadez), essi sono stati descritti principalmente come agenti di polizia e soldati (ai posti di controllo ufficiali) o banditi e ribelli (ai falsi posti di controllo). Tuttavia, da Agadez fino alla Libia e prima di imbarcarsi per l'Italia, i migranti provenienti dall'Africa occidentale intervistati in Sicilia hanno identificato un insieme più ampio di autori: agenti di polizia, che possono arrestare e recare gravi percosse e torture ai migranti irregolari mentre sono detenuti o sequestrati; militari libici, che infliggono trattamenti crudeli, inumani e degradanti, gravi privazioni e torture ai detenuti nei campi militari o in luoghi di sequestro, soprattutto in cambio di denaro; bande armate come gli *Asma Boys*, che gestiscono "luoghi speciali" dove i migranti vengono quotidianamente picchiati e seviziati per denaro e che sono responsabili di attacchi violenti con bastoni e coltelli nelle strade, all'interno dei *Foyer* (dormitori) e nelle case private; gruppi armati di trafficanti professionisti, come autisti e intermediari, in particolare nel deserto del Sahara e al momento di imbarcarsi per l'Italia, quando colpiscono violentemente i loro clienti per accelerare le procedure oppure per venderli o rapirli in cambio di denaro; civili libici e uomini di affari che possono sfruttare i migranti trattandoli come schiavi e costringendoli a condizioni di vita insopportabili; libici o anche africani sub-sahariani che gestiscono *Foyer* e che usano violenza nei confronti di coloro che non riescono a pagare la rata mensile. La situazione è simile per gli eritrei intervistati a Roma, che hanno dichiarato di essere stati vittime di violenze inflitte da soldati libici, miliziani, agenti di polizia e trafficanti professionisti.

Nel rapporto viene analizzato anche il legame tra i trattamenti inumani e degradanti, la tortura e il disagio mentale. In Sicilia, 62 richiedenti asilo hanno ricevuto assistenza psicologica e/o psichiatrica. Tra questi il 90% ha dichiarato di aver sofferto CIDT / tortura (nel 71% dei casi in Libia) e nell' 86% dei casi mostrava segni fisici compatibili con le violenze riferite. Tra i singoli disturbi relativi all'Asse I[38] del DSM IV TR[39] prevalgono le diagnosi di: disturbo d'ansia NAS[40] (20), episodio depressivo maggiore (17), disturbo da stress post traumatico (13), disturbo dell'umore NAS (8), disturbo da incubi (8), ipocondria (8), disturbo distimico (3), insonnia (3), altri disturbi (6). Una diagnosi di comorbilità psichiatrica era presente in 28 dei 62 pazienti (45%) e, in particolare, i casi più frequenti sono stati quelli in cui era presente un episodio depressivo maggiore che accompagnava un disturbo da stress post traumatico.

"Ho lasciato la Liberia all'inizio del 2014 con il mio fratello minore. Mio padre era un combattente ed è stato ucciso nel 2003. Mia madre ci ha detto che i suoi nemici volevano uccidere anche me e mio fratello, così siamo stati costretti a partire. Prima di arrivare in Sicilia, sono stato detenuto per cinque mesi in una prigione libica dove sono stato torturato e ferito ai piedi e ai polsi. Ho perso mio fratello nel naufragio della barca nel Canale di Sicilia nell'agosto 2014. Non lo dimenticherò mai. Di notte sogno sempre mio fratello morto, le persone che volevano uccidermi, quello che mi hanno fatto in prigione, e il mare. A volte, di giorno, penso a tutto ciò e mi sembra vero. Vedo delle immagini di quello che è accaduto. Ho paura, aiutatemi…".

K.K., 21 anni dalla Liberia
sbarcato in Sicilia il 24 agosto, 2014.

38 La classificazione multiassiale del DSM-IV comprende cinque assi: Asse I: Disturbi Clinici/Altre condizioni che possono essere oggetto di attenzione clinica; Asse II: Disturbi di Personalità/Ritardo Mentale; Asse III: Condizioni Mediche Generali; Asse IV: Problemi Psicosociali ed Ambientali; Asse V: Valutazione Globale del Funzionamento.

39 *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM IV TR)*, American Psychiatric Association, 2000.

40 NAS= Non Altrimenti Specificato.

Focus /

Puppet Le sculture dell'accoglienza

A Sutera un laboratorio artistico di donne rifugiate

A Sutera, un comune di circa 1.400 abitanti in provincia di Caltanissetta, donne rifugiate e richiedenti asilo, accolte nel progetto SPRAR della città, di concerto con i residenti, hanno avviato un piccolo laboratorio artistico nell'ambito del progetto IArt promosso dall'Associazione IWorld. Il progetto nasce nell'ambito di un network di comuni siciliani che hanno costituito un polo museale sull'arte contemporanea, denominato IArt.

"Tutto è partito dopo l'incontro con la giovane scultrice Marina Iodice che, giunta a Sutera e scoperto il nostro progetto di accoglienza, ha deciso di coinvolgere le donne rifugiate in attività artistiche dando il via ad un laboratorio d'arte", spiega il coordinatore del progetto SPRAR di Sutera. Sono state così realizzate delle piccole sculture morbide chiamate"puppet" che, composte esclusivamente da materiali di recupero, sono state presentate alla cittadinanza nel corso di un evento pubblico (che si è svolto il 18 aprile 2015 presso il Centro Culturale Polivalente ospitato nella ex chiesa degli Agonizzanti a Sutera) e diffuse nel paese come veri e propri oggetti di arredo urbano simbolo di inclusione e integrazione sociale. "Attraverso questo laboratorio – prosegue – abbiamo valorizzato l'incredibile manualità delle donne accolte, ciò ci ha spinti a pensare che potremmo presto avviare dei veri e propri laboratori di sartoria coinvolgendo anche gli stessi residenti".

Il laboratorio di "puppet" ha visto il coinvolgimento di circa una decina di donne rifugiate e richiedenti asilo provenienti per lo più da Eritrea, Afghanistan, Nepal, Mali e Nigeria con la partecipazione attiva anche di alcune donne del paese. L'obiettivo delle attività realizzate è stato proprio quello di sottolineare la necessaria collaborazione tra residenti e beneficiari del progetto SPRAR per favorire l'incontro e il dialogo tra culture diverse a partire dalla riappropriazione degli spazi pubblici. In questa direzione infatti è stata promossa l'iniziativa del "puppet crossing", ovvero la diffusione e lo scambio nel paese di queste sculture in tessuto imbottito che, attraverso la loro struttura, "comunicano una nuova identità ludica, dinamica e modificante degli spazi e degli arredi urbani" terreno di incontro tra i cittadini e i beneficiari dello SPRAR.

"Il Comune di Sutera sta anche pensando di creare una struttura ad hoc dove accogliere queste sculture per dare un seguito al progetto. Al momento sono state trasferite nel museo cittadino", precisa il coordinatore.

Decisivo per la riuscita delle attività è stato anche il diretto coinvolgimento della cittadinanza che, come una sorta di "operatori grezzi" dello SPRAR facilitano il percorso di accoglienza dei rifugiati e permettono l'instaurarsi di reti di relazione per una città più accogliente. "Se vogliamo rendere strutturali iniziative come queste – conclude il coordinatore - è necessario rendere protagonisti anche gli stessi residenti e la comunità locale tutta. Una rete solidale e di accoglienza non può prescindere dalla collaborazione con la cittadinanza".