

# IL DIRITTO D'ASILO

## REPORT 2017

### MINORI RIFUGIATI VULNERABILI E SENZA VOCE



Fondazione  
Migrantes

ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI







---

# IL DIRITTO D'ASILO

REPORT 2017

MINORI RIFUGIATI  
VULNERABILI E SENZA VOCE



Fondazione  
Migrantes

ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI

**Il Diritto d'Asilo. Report 2017.****Minori rifugiati vulnerabili e senza voce**

a cura di Delfina Licata e Mariacristina Molfetta

**Ente Titolare del Progetto**

Fondazione Migrantes della Conferenza Episcopale Italiana

**Autori che hanno collaborato**

Giovanni Godio, Delfina Licata, Chiara Marchetti, Mariacristina Molfetta, Gian Carlo Perego, Elena Rozzi, Alessandro Salvi, Gianfranco Schiavone, Maria Teresa Spinelli, Ulrich Stege, Maurizio Veglio.

**In copertina**

Giovane rifugiato afghano al "silos", accampamento precario sorto presso la stazione centrale di Trieste, estate 2015.

Alberto Campi / WeReport © 2016

**PER ORDINAZIONI E PRESENTAZIONI****Fondazione Migrantes**

Via Aurelia, 796 - 00165 Roma - Tel. 06.6617901 - Fax 06.66179070

segreteria@migrantes.it

**© Editrice Tau, 2017**

Fraz. Pian di Porto, Via Umbria 148/7 - 06059 Todi (PG)

Tel. 075.8980433 - Fax 075.8987110

www.editricetau.com - info@editricetau.com

Proprietà letteraria riservata.

Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro senza l'autorizzazione scritta dei proprietari dei diritti e dell'editore.

L'editore è a disposizione degli eventuali detentori di diritti che non sia stato possibile rintracciare.

# INDICE

## **Presentazione**

*Delfina Licata e Gian Carlo Perego* VII

## **Introduzione**

La Chiesa in Italia e i rifugiati: dalla tutela alla cittadinanza,  
*Delfina Licata e Gian Carlo Perego* 1

## **PRIMA PARTE – Con lo sguardo rivolto all’Europa**

La normativa europea sul diritto d’asilo:  
storia, sfide e prospettive in questi ultimi 100 anni, *Ulrich Stege* 21  
La protezione internazionale in Europa nel 2015-2016, *Mariacristina Molfetta* 43

## **SECONDA PARTE – Guardando all’Italia**

Le prospettive di evoluzione del sistema unico di asilo nell’Unione Europea  
e il sistema di accoglienza italiano. Riflessioni sui possibili scenari,  
*Gianfranco Schiavone* 75  
Diritto di asilo in Italia – “Vite a rendere”, *Maurizio Veglio* 109  
L’accoglienza in Italia dalla nascita dei primi programmi nazionali  
alla situazione attuale, *Chiara Marchetti* 145

## **TERZA PARTE – Per non perdersi tra i numeri**

“Sistema” accoglienza, i dati, *Giovanni Godio* 169

## **QUARTA PARTE – La Chiesa in Italia, i richiedenti asilo e i rifugiati**

La Chiesa italiana e l’accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati,  
*Maria Teresa Spinelli* 203

## **QUINTA PARTE – Approfondimenti. Minori rifugiati, vulnerabili e senza voce**

Minori e servizi sociali: dalla protezione alla promozione, *Alessandro Salvi* 235  
In primo luogo minori? I diritti violati dei minori stranieri  
non accompagnati in Italia, *Elena Rozzi* 247

## **Conclusioni**

Per non essere prigionieri della paura, *Mariacristina Molfetta* 285



# PRESENTAZIONE

Delfina Licata e Gian Carlo Perego

Io mi sento responsabile appena un uomo posa il suo sguardo su di me.  
Fëdor Dostoevskij

La storia della immigrazione in Italia ha mostrato uno dei suoi volti più terribili il 3 ottobre 2013 quando, a poche miglia dal porto di Lampedusa, una imbarcazione libica carica di migranti eritrei si inabissa inghiottendo 368 vite accertate e 20 dispersi presunti, una delle più gravi tragedie del Mediterraneo. Si salvano dal mare 155 migranti di cui 41 minori.

Sono seguite tante altre tragedie purtroppo, ma questa del 2013 è l'inizio di una nuova "era delle migrazioni" per l'Italia, Stato europeo che non ha fatto ancora in tempo ad "abituarsi" all'inserimento permanente di quelli che vengono ancora considerati migranti di lungo corso, che si è trovato a dover "fare i conti" con la straordinarietà di un numero di arrivi, più consistenti di quanto già non accadesse, di persone in fuga da catastrofi ambientali, guerre, persecuzioni varie, fame, disoccupazione e povertà, uniti dalla comune ricerca di un destino migliore.

Il 15 aprile 2015 la Camera dei Deputati ha approvato l'istituzione, il 3 ottobre, di una Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione, decisione ratificata dal Senato il 16 marzo 2016. Una giornata che riporta alla mente, ogni anno, che andando alla ricerca di sopravvivenza e dignità si può purtroppo anche morire e che non è scontato che il progetto migratorio finisca sempre bene: molte volte accade che per poter contemplare la luce si debbano attraversare diverse oscurità oppure restarvi invischiati e non arrivare mai al superamento di tutti gli ostacoli.

Per chi si occupa – nello studio come nel servizio – di migranti è un po' scontato sapere che mai una cosa dura troppo a lungo perché si ha a che fare



con persone e la loro diversità e ricchezza fa sì che non si possano stabilire “modelli” calandoli dall’alto, ma si può solo operare a favore del loro accompagnamento nel rispetto della diversità e unicità.

L’Italia in questo momento è al centro di un crocevia di cammini: arrivi e partenze che rendono il Belpaese fulcro principale di interculturalità vissuta con più o meno consapevolezza, spesso con ignoranza o non riconoscenza di come, al di là delle leggi e dei regolamenti, le interconnessioni si creano nella vita vissuta realizzando prassi più o meno virtuose.

Il crocevia di cammini è fatto, in questo momento, di ricongiungimenti familiari di nuclei già da tempo residenti sul territorio italiano, di partenze di stranieri dopo almeno 10 anni di permanenza in Italia con cittadinanza italiana acquisita o meno, di figli di immigrati nati, cresciuti e formati in Italia i quali, al pari dei loro coetanei italiani, in questo momento di difficile congiuntura economica e occupazionale decidono di lasciare l’Italia. Fuggire dalla disoccupazione è sicuramente una causa importante e prioritaria, ma non l’unica. Nel mondo globalizzato, infatti, la transculturalità e la transnazionalità permettono modi diversi di vivere la propria formazione – sia nell’ambito dello studio che nel contesto lavorativo – ma anche in generale la propria vita. “Essere in viaggio” diventa sinonimo di “appartenenza” al mondo di oggi le cui parole chiave sono mobilità, interconnessione, meticciano, incontro, interculturalità.

Accanto a questa mobilità ci sono le fughe, quelle partenze di chi non ha scelta e per restare in vita è costretto ad abbandonare la propria terra, sfidare deserti e mari e, solo dopo l’attraversamento di tante oscurità e atrocità, riuscirà – forse – a vedere la luce di un destino diverso. Il presente volume riflette proprio sul popolo in fuga, ne descrive i motivi, i numeri, gli scenari di partenza e quelli di arrivo, la storia e l’attualità, quanto si dice e quanto si fa.

## **Un nuovo strumento al servizio della conoscenza**

All’interno di una cornice di studi dedicati specificatamente alla mobilità come da mandato ricevuto dalla Conferenza Episcopale Italiana, la Fondazione Migrantes, all’inizio del 2017, ha voluto riservare un’analisi specifica al mondo dei richiedenti asilo, non concentrandosi solamente su dati e situazioni attuali, ma cercando di “afferrare” i tempi e le cause di un fenomeno storico recentemente ripreso, complice sicuramente una consistenza numerica più importante, ma anche una informazione volta più a “preoccupare” che a “informare”.

Le pagine qui presentate descrivono una storia diversa con protagonisti e tappe di cui poco si parla ma che è imprescindibile conoscere non solo per restituire verità alle cose e alle situazioni, ma anche per capire una serie di eventi diventati recentemente cardini imprescindibili per le politiche e le azioni adottate dai diversi Stati.

Ci troviamo, quindi, di fronte a uno studio originale che tratta il tema dell'asilo cercando di dare nozioni di base, a livello storico e quantitativo, per tracciare una storia del fenomeno che affonda le radici nelle tre religioni monoteiste dipanandosi poi lungo il corso dei secoli e degli eventi incontrando i protagonisti e le prassi adottate per risolvere, di volta in volta, le situazioni problematiche createsi.

Il Santo Padre così si è espresso ai partecipanti al IV Congresso Mondiale di Pastorale per gli Studenti internazionali: «Alla concezione moderna dell'intellettuale, impegnato nella realizzazione di se stesso e in cerca di riconoscimenti personali, spesso senza tener conto del prossimo, è necessario contrapporre un modello più solidale, che si adoperi per il bene comune e per la pace. Solo così il mondo intellettuale diventa capace di costruire una società più sana. Chi ha il dono di poter studiare ha anche una responsabilità di servizio per il bene dell'umanità. Il sapere è una via privilegiata per lo sviluppo integrale della società; e l'essere studenti in un paese diverso dal proprio, in un altro orizzonte culturale, permette di apprendere nuove lingue, nuovi usi e costumi. Consente di guardare il mondo da un'altra prospettiva e di aprirsi senza paura all'altro e al diverso. Questo porta gli studenti, e chi li accoglie, a diventare più tolleranti e ospitali. Aumentando le capacità relazionali, cresce la fiducia in sé stessi e negli altri, gli orizzonti si espandono, la visione del futuro si amplia e nasce il desiderio di costruire insieme il bene comune». Lo studio deve, dunque, servire al consolidamento di coscienze sensibili verso uno sviluppo più solidale, attento e rivolto alle persone in difficoltà, *in primis* i migranti. Il Papa, da migrante, non dimentica mai chi è in territorio straniero e soprattutto chi è costretto ad allontanarsi dalla propria casa e tuona parole pesanti a chi non accoglie i rifugiati definendoli non cristiani, ipocriti.

Da qui gli elementi che hanno portato alla realizzazione di uno strumento culturale al servizio della conoscenza degli esordi di un tema che oggi è sulle prime pagine dei giornali e "prende" la maggior parte del tempo di un telegiornale: la conoscenza e l'interesse da un lato e il mettere sempre al centro della riflessione e delle analisi la persona, in questo caso migrante e, ancora più precisamente, migrante forzato e, quindi, richiedente asilo o protezione.

## Lo sviluppo del testo

Se il primo passo è non dimenticare gli errori commessi, il secondo è sicuramente l'impegno a migliorare, a fare sempre di più e meglio.

La convinzione di chi scrive è che in questo momento sia utile fermarsi a riflettere sul tema della protezione internazionale legandolo all'Italia ricostruendone storia e caratteristiche, evoluzione della normativa e delle prassi, mettendo in luce elementi positivi e criticità, il tutto accompagnando il ragionamento con dati aggiornati, storie esemplificative, articoli di legge, sentenze e persino espressioni artistiche di richiedenti asilo che vivono sul territorio italiano.

La necessità che si avverte è di avere strumenti da utilizzare per conoscere il fenomeno, un aiuto alla riflessione che induca non solo il ragionamento, ma anche il confronto su temi complessi.

Siamo di fronte a un momento di grande sofferenza del mondo in cui il numero dei conflitti – per i quali l'Occidente ha la sua responsabilità sia nella creazione che nella mancata gestione – e il numero di spostamenti forzati è molto elevato. Sarebbe ingenuo pensare che questi movimenti di persone in fuga da guerre e conflitti e da cambiamenti climatici, sempre più numerosi, violenti ed imprevisi, non abbia una ricaduta anche in Europa e in Italia. E sarebbe altrettanto ingenuo, in questo momento, pensare a un naturale ridimensionamento. Non saranno certamente i controlli alle frontiere a fermare le persone in fuga o che sono state obbligate a spostarsi; né saranno sufficienti occasionali e sporadici corridoi umanitari non condivisi e costruiti dentro un Sistema europeo.

Occorre necessariamente ricostruire gli scenari e i collegamenti tra i luoghi del mondo, capire le dinamiche culturali ed economiche, non tralasciando i conflitti politici e gli accadimenti climatici per poi dialogare delle migrazioni e dello spostamento delle persone con competenza e serietà.

Il primo scoglio da superare è quello di una informazione allarmistica ed ideologica del fenomeno, che troppo spesso dimentica l'eterogeneità che in questo momento caratterizza le presenze straniere in Italia per cui confondere un immigrato con un richiedente asilo non solo porta a rappresentazioni sociali sbagliate, ma induce a comportamenti e atteggiamenti errati e contrari al riconoscimento di diritti che tanto hanno migliorato la vita dell'Italia e dell'Unione Europea. Quello "spazio comune" tanto desiderato affinché principi fondamentali quali la libertà, la dignità personale, la sicurezza e la pace sono stati condivisi nel bene di tutti, ma che oggi vengono molto spesso messi in discussione a causa, probabilmente, di conoscenze non del tutto veritiere o orientate in modo ideologico.

Proprio a tal fine si è voluta ricostruire la storia partendo dai fatti e dalla normativa in Europa per poi volgere lo sguardo all'Italia, e poi ai numeri che spiegano la realtà con la loro obiettività. Non poteva mancare la riflessione sull'azione della Chiesa in Italia a partire dalla Prima guerra mondiale quando i “profughi” erano gli italiani, fino all'accoglienza che essa sta oggi riservando ai richiedenti asilo e rifugiati attraverso le comunità presenti sul territorio mettendo sempre più in atto la tanto auspicata accoglienza diffusa.

Non si poteva di certo poi tralasciare come sezione di approfondimento una specifica riflessione sui minori e, anche in questo caso, utilizzando lo stesso procedimento logico, si è partiti dalla “storia italiana” dell'affidamento di un minore all'epoca solo italiano e che il tempo ha trasformato in bambino e ragazzo di altra cittadinanza, straniero, ma sempre solo.

I numeri di chi arriva spaventano, ma ciò che allarma e disorienta ancora di più, è la cifra di coloro che lasciano soltanto una traccia di sé, ovvero arrivano e si perdono, diventando invisibili e ancora più vulnerabili a fenomeni di violenza e sfruttamento. A settembre 2016, Oxfam denunciava che ogni giorno in Italia 28 bambini migranti e rifugiati non accompagnati scompaiono a causa di un sistema di accoglienza e di controllo inefficace, non dedicato a questa “particolare” categoria di vulnerabilità<sup>1</sup>. In troppi restano confinati per un tempo indeterminato in centri da cui non possono uscire, costretti a vivere in alloggi inadeguati e insicuri, senza essere informati sui loro diritti. Molti di loro sono minori cosiddetti *transitanti* che hanno parenti in altri paesi europei e non vogliono fermarsi in Italia, ma solo attraversarla, e si ritrovano a scontrarsi con l'inadeguatezza dell'approccio europeo e italiano al fenomeno migratorio. Inevitabili le conseguenze come le numerose fughe dai centri e il sempre più elevato numero di minori che vivono per strada alla mercé delle organizzazioni criminali.

## Oltre l'emergenza

Se c'è un limite che il testo ha cercato di superare è il fermarsi ai numeri della questione e alla loro “gestione”. Rispondendo all'appello di Papa Francesco, cioè, si è cercato di dare un volto alle storie e di “raccontare” la vita di chi arriva in fuga oggi o di chi vive, in questo momento in Italia, da richiedente.

<sup>1</sup> Oxfam, *Grandi speranze alla deriva*, settembre 2016, <[http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/09/MSNA-Sicilia\\_mediabrief\\_8-set-2016\\_FINAL\\_DEF.pdf](http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/09/MSNA-Sicilia_mediabrief_8-set-2016_FINAL_DEF.pdf)>.

Si è cercato di rendere visibili non solo le storie dei protagonisti, ma anche di quelle strutture impiegate per questo specifico servizio, quelle buone prassi che rendono particolarmente felici le pratiche adottate.

Si è anche cercato di dare “colore” al volume dando visibilità ad alcune opere artistiche realizzate dal senegalese Sarda Mballo e dal congolese Romain Mayoulou.

Si tratta di lavori molto diversi: disegni su carta i primi, oli su tela i secondi tutti caratterizzati da colori vivaci e da soggetti che riportano all’Africa o all’Italia. Narrazioni di sé, percezioni di sé prima e dopo il migrare, all’interno del percorso della vita, che restituiscono identità originali e trasformate con la migrazione nella continua e naturale ricerca della radice primigenia del proprio io e dell’identità plasmata dalle esperienze.

*Il Diritto d’Asilo – Report 2017, Minori rifugiati vulnerabili e senza voce* raccoglie, pertanto, le esperienze di lavoro e di studio di un più ampio gruppo di ricerca, maturate da un intenso dibattito che si è sviluppato dalle varie attività annuali svolte da ciascun studioso. Siamo grati a ciascuno per la collaborazione e la ricchezza dei contributi realizzati nella speranza che l’approccio scelto dalle curatrici sia condiviso e condivisibile dai lettori e che si riesca effettivamente a dare un contributo necessario, soprattutto utile, per districarsi all’interno di un tema sempre più oggetto di abusi mediatici nonostante l’analisi del panorama internazionale ci dica, senza alcun dubbio, che non siamo destinati a vedere, nel prossimo futuro, cambiamenti nei numeri degli spostamenti. E se attualmente il numero delle persone in fuga ha raggiunto il picco più alto dalla Seconda guerra mondiale, è altrettanto vero che occorre valutare serenamente una serie di fattori – quali il calo demografico e l’invecchiamento della popolazione – se si vuole “gestire” un fenomeno globale dando risposte globali, alleviando la pressione verso i primi paesi di arrivo, riallocando secondo le esigenze dei territori, ma pur sempre rispettando il diritto inalienabile alla vita e alla libertà che ogni uomo acquisisce con la nascita.

Il testo è dedicato a tutti quelli che, nel loro operare quotidiano derivato dallo studio di un fenomeno sociale non solo sui testi ma anche (e soprattutto) sul campo, temono sempre di aver lasciato qualcosa di irrisolto, di poter fare di più e meglio. Nasce, quindi, con l’intento di dare, come più volte sottolineato, una informazione corretta sicuramente, ma si spinge oltre, cercando di stimolare alla riflessione personale di ciascun lettore, nella certezza che solo “possedendo” un tema si possa porsi in posizione di dialogo costruttivo e non di contrasto. Abbiamo bisogno, soprattutto in questo particolare momento stori-

co, di poter riflettere con serenità e possedendo corretti “attrezzi” interpretativi di quanto ci accade intorno.

Questo volume, pur nella sua limitatezza di cui siamo consapevoli, ci auguriamo possa essere uno dei tanti attrezzi da mettere in valigia in questo faticoso cammino sociale che rispecchia anche (ma non solo) la nostra storia di donne e uomini, di cittadini, di studiosi e di operatori al servizio dei migranti.